

SLAGVAARDIGHEID IN DE EUROPABREDE UNIE

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2002.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2002):

prof.mr. M. Scheltema (voorzitter)
prof.dr.ir. J. Bouma
prof.dr. F.A.G. den Butter
prof.dr. M.C.E. van Dam-Mieras
prof.dr. G.A. van der Knaap
prof.dr. P.L. Meurs
prof.dr. J.L.M. Pelkmans
prof.dr.mr. C.J.M. Schuyt

Secretaris: prof.dr. J. van Sinderen

De WRR is gevestigd:
Plein 1813, nr. 2-4
Postbus 20004
2500 EA 's-Gravenhage
Telefoon 070-356 46 00
Telefax 070-356 46 85
E-mail info@wrr.nl
Website <http://www.wrr.nl>

SLAGVAARDIGHEID IN DE EUROPABREDE UNIE

ISBN 90-12-098084

Aan de Minister-President
Minister van Algemene Zaken
De heer mr.dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2003009/al/wab

doorkiesnummer
070 – 356 4690

telefax
070 – 356 4685

Onderwerp
Rapport nr. 65

Email
info@wrr.nl

datum
30 januari 2003

Hierbij zenden wij u het rapport 'Slagvaardigheid in de Europabrede Unie'. In dit rapport gaat de WRR in op manieren om de Unie ook na de uitbreiding met tien of meer nieuwe lidstaten slagvaardig te laten optreden.

De raad meent dat behoud van de slagvaardigheid van de Europabrede Unie meer institutionele variatie vereist: niet alleen het benutten van de bestaande besluitvormingsvarianten binnen de communautaire methode, maar ook harde en zachte vormen van coördinatie en differentiatie van rechten en plichten tussen de lidstaten. Daarmee kan worden voorkomen dat lidstaten in de komende jaren beknelde raken door al te uniformerende regels en wetgeving of systematisch zware druk ondervinden om zich op politiek te gevoelige beleidsonderdelen te conformeren aan meerderheidsbesluiten. Dergelijke situaties vergroten de kans op beleidsimpasses. Bovendien zou een vicieuze cirkel kunnen ontstaan van implementatietekorten, afnemend onderling vertrouwen en afnemende effectiviteit en legitimiteit van een aantal onderdelen van het Europese beleid.

De raad constateert dat een aantal urgente vraagstukken als macro- en micro-economische coördinatie, werkgelegenheid en interne en externe veiligheid vragen om contextgevoelige, innovatieve vormen van *governance*, die nogal eens een grotere mate van nationale en lokale diversiteit toestaan. Behalve wederzijdse erkenning en minimumharmonisatie dient daarom ook op een zorgvuldige manier gebruik te worden gemaakt van (open) coördinatieprocessen. Ten slotte pleit de raad voor het onder voorwaarden differentiëren van rechten en plichten tussen de lidstaten via de verdragsbepalingen voor de nauwere samenwerking.

De raad wil met deze verkenning van urgente beleidsvraagstukken en adequate *governance*-methoden mede een bijdrage leveren aan de gedachtevorming over de Europese Conventie.

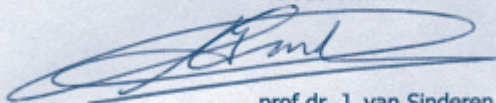
Volgens de procedure die in de Instellingswet WRR is vastgesteld, ziet de raad graag de bevindingen van de Ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



prof. mr. M. Scheltema

De secretaris



prof. dr. J. van Sinderen

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	9
Ten geleide	17
1 Inleiding	19
1.1 De achtergrond en aanleiding van het rapport	19
1.2 De opzet van het rapport	22
1.2.1 Discussiebijdrage	22
1.2.2 Doelstelling	24
1.2.3 Centrale vragen en opbouw van het rapport	25
2 Vormen van governance in de uitgebreide Europese Unie	27
2.1 Inleiding	27
2.2 De drijvende krachten achter de agendering van problemen op Europees niveau	27
2.3 Bronnen van dissensus over beleidsvorming in de EU	30
2.4 Een scala van <i>governance</i> -vormen	32
2.4.1 Institutionele keuzen achter de <i>governance</i> -vorm	32
2.4.2 Institutionele keuzen achter de communautaire methode en alternatieven	36
3 De Economische en Monetaire Unie	43
3.1 Inleiding	43
3.2 De EMU: eigenschappen, drijfveren en coördinatie	45
3.2.1 De eigenschappen van de EMU	45
3.2.2 Drijfveren van de muntunie	50
3.2.3 Economische coördinatie in de EMU	53
3.3 Een soepele doorgang naar Groot-Euroland	58
3.3.1 Problemen bij de doorgang naar de euro	58
3.3.2 Beleidsopties- en keuzen voor de doorgang naar de euro	60
3.4 Economische coördinatie: problemen en beleidsopties	65
3.4.1 Generieke problemen van de coördinatie in de EMU	65
3.4.2 Tekortkomingen van macro-economische coördinatie	69
3.4.3 Beleidsopties en keuzen voor economische coördinatie	76
3.5 Conclusies en aanbevelingen	82

4	Het Europees sociaal en werkgelegenheidsbeleid	87
4.1	Inleiding	87
4.2	De ontwikkeling van het Europees sociaal en werkgelegenheidsbeleid	90
4.2.1	Nationale verankering van het Europees sociaal model	90
4.2.2	Economische modernisering en uitbouw van de nationale verzorgingsstaat (1950-1973)	94
4.2.3	Sociaal conflict en nationaal crisismanagement (1974-1983)	96
4.2.4	Economische internationalisering en verdieping van de interne markt (1984-1994)	97
4.2.5	Respect voor beleidsdiversiteit bij gedeelde Europese sociale zorgen (1995-2002)	101
4.3	Flexibilisering van de Europese <i>governance</i> op sociaal terrein	105
4.4	Het sociaal en werkgelegenheidsbeleid in de Europabrede Unie	112
4.4.1	Uitgangssituatie voor de uitbreiding	112
4.4.2	Werkloosheid	114
4.4.3	Pensioenen	118
4.4.4	Eenheid en verscheidenheid in een Europabreed sociaal model	119
4.5	Conclusies en aanbevelingen	119
5	Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	129
5.1	Inleiding	129
5.2	De ontwikkeling van het GBVB	130
5.2.1	De europeanisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid	130
5.2.2	Motieven voor samenwerking	133
5.2.3	De GBVB-beleidsmix	137
5.3	Het GBVB in de Europabrede Unie	142
5.3.1	Een grotere Unie, een sterker GBVB?	142
5.3.2	Uitdagingen voor de slagvaardigheid op het terrein van het GBVB	144
5.4	Vormen van <i>governance</i> voor een meer slagvaardig GBVB	146
5.4.1	Een meer coherent GBVB	146
5.4.2	Meer institutionele synergie	148
5.4.3	Een meer effectieve besluitvorming	151
5.4.4	Gecoördineerd optreden	153
5.4.5	Nauwere samenwerking	154
5.4.6	Een meer slagvaardig EDVB	159
5.5	Conclusies en aanbevelingen	162

6	De samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken	169
6.1	Inleiding	169
6.2	De ontwikkeling van de JBZ-samenwerking in Europa	170
6.2.1	Europese samenwerking naast voortdurend nationaal optreden	170
6.2.2	De ontwikkeling naar communautaire JBZ-samenwerking	171
6.2.3	De ontwikkeling van bindende instrumenten	174
6.2.4	Kopgroepen en uitzonderingsposities	175
6.2.5	Vasthouden aan unanimiteit	177
6.2.6	Geringe bereidheid tot lastenverdeling	178
6.3	JBZ-samenwerking in de Europese Unie	179
6.3.1	Bewaking van de buitengrenzen en illegale immigratie	180
6.3.2	Asiel- en immigratiebeleid	184
6.3.3	Politiesamenwerking	186
6.4	Vormen van <i>governance</i> voor een meer slagvaardige JBZ-samenwerking	189
6.4.1	Inleiding	189
6.4.2	De beperkte implementatiecapaciteit in de Midden- en Oost-Europese landen	189
6.4.3	Bewaking van de buitengrenzen	190
6.4.4	Asiel- en immigratiebeleid	194
6.4.5	Politiesamenwerking	199
6.4.5	Justitiële samenwerking	203
6.5	Conclusies en aanbevelingen	206
7	Slagvaardigheid in de Europese Unie	215
7.1	Inleiding	215
7.2	Europeanisering en slagvaardigheid na de uitbreiding	217
7.3	Omgaan met diversiteit	220
7.4	Institutionele variatie, coördinatie en differentiatie	222
7.4.1	Variatie binnen de communautaire methode	222
7.4.2	Harde en zachte coördinatievormen	227
7.4.3	Nauwere samenwerkingsvormen	234
7.5	Nieuwe <i>governance</i> -methoden: de rol van de Commissie en de nationale parlementen	238
	Literatuur	245

SAMENVATTING

De Europese Unie (EU) staat aan de vooravond van de meest omvangrijke uitbreiding uit haar geschiedenis. Tien kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa, Malta, Cyprus en Turkije bereiden zich voor op het lidmaatschap. Naar verwachting zal een eerste groep van tien landen omstreeks midden 2004 gaan toetreden. Deze ontwikkeling heeft vergaande implicaties voor de besluitvaardigheid in de Unie. Het bereiken van consensus tussen alle huidige 15 lidstaten brengt nu al de nodige problemen met zich mee. Met een grotere groep landen zal dat nog lastiger en tijdrovender worden. Dat geldt temeer doordat de tien beoogde lidstaten uit Midden- en Oost-Europa beschikken over een beduidend lager sociaal en economisch ontwikkelingspeil, minder bestuurlijk vermogen en geringere Europese beleidservaring. De EU van 25 of meer lidstaten zal dus veel meer diversiteit in uitgangspunten en belangen gaan herbergen.

De Europabrede Unie begeeft zich in toenemende mate op politiek gevoelige beleidsterreinen die direct raken aan de traditionele staatssoevereiniteit. Het project voor de monetaire unie (EMU) bijvoorbeeld is omgeven met uiteenlopende visies op de noodzaak en het einddoel van de samenwerking (uiteindelijk toch een politieke unie, een confederatie of een Europese economische regering?), onzekerheid over de welvaartseffecten en ook vrees voor een aantasting van nationale instituties van de verzorgingsstaat. Minstens zo controversieel is de Europese veiligheidspolitieke samenwerking en de politieke en justitiële samenwerking. Onderling wantrouwen tussen de lidstaten en sterk nationaal bepaalde voorkeuren maken dat de besluitvorming hierover nog altijd plaatsvindt bij unanimiteit.

Europeanisering van beleid

Achter de paradoxale 'europeanisering' van politiek beladen, nationaal gekoesterde beleidsonderdelen schuilen uiteenlopende ontwikkelingsstendensen. Processen van internationalisering begrenzen de effectiviteit van het nationale beleid en nopen tot meer gezamenlijke besluitvorming en collectief optreden. Zo was het '1992-project' ter verdieping van de interne markt een gezamenlijk *intern* Europees antwoord op de internationalisering van het bedrijfsleven en de achterblijvende productiviteitsgroei. Dit gaf op zijn beurt weer impulsen aan de vorming van de EMU. De goede werking daarvan noopt tot het coördineren van het nationale begrotingsbeleid en, in het verlengde daarvan, het economische en sociale beleid. Interne markt en EMU tezamen stimuleren weer de pogingen tot afstemming van het domein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op onderdelen als de bewaking van de buitengrenzen, het asielbeleid en de aanpak van de georganiseerde misdaad en valsemunterij. De omwentelingen in Midden- en Oost-Europa en de veranderende rol van de Verenigde Staten in de Europese veiligheid vormen belangrijke *externe* krachten achter de verbreding van de Europese samenwerking naar het terrein van het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Nu de EU 's werelds grootste handelsblok is en de euro na de dollar

de belangrijkste mondiale valuta vertegenwoordigt, groeit de behoefte aan coherent (diplomatiek, handelspolitiek en militair) optreden en een daadwerkelijk gemeenschappelijk beleid dat uitgaat van gezamenlijke Europese waarden.

Zorgen over slagvaardigheid en legitimiteit

Deze parallelle processen van toenemende diversiteit binnen een uitgebreide Unie en groeiende vraag naar verdere samenwerking op politiek gevoelige beleidsterreinen leiden tot zorgen over de slagvaardigheid en legitimiteit van Europees handelen. Hoe kan de Europabrede Unie nadere maatregelen nemen voor de aanpak van grensoverschrijdende kwesties en gemeenschappelijke uitdagingen? Hoe kunnen die maatregelen niet alleen effectief maar ook legitiem zijn, in de zin dat de besluitvorming volgens van tevoren bepaalde (democratische) regels verloopt en de belangen van de betrokken partijen (waaronder ook die van de minderheid) worden meegewogen? Kortom, welke vormen van *governance* kunnen de slagvaardigheid van de uitgebreide Unie versterken, terwijl zij tevens legitiem zijn?

Dergelijke vragen zijn al enige tijd het onderwerp van debat op de hoogste regeringsniveaus. De Europese regeringsleiders hebben erkend dat het Verdrag van Nice niet de noodzakelijke institutionele hervormingen heeft gerealiseerd om de Unie op de toekomst voor te bereiden. Begin 2002 is de Europese Conventie van start gegaan om een volgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) voor te bereiden. De Conventie onderzoekt onder meer de mogelijkheid tot vereenvoudiging en eventuele splitsing van de EU-verdragen, de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten, de rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming en de status van het Europese Handvest van de Grondrechten. De grondige reflectie hierop en de uitvoering van een eventueel bereikt akkoord zullen geruime tijd in beslag nemen. In de tussentijd hebben beleidsmakers behoefte aan manieren om via het bestaande institutionele instrumentarium urgente inhoudelijke gemeenschappelijke vraagstukken het hoofd te kunnen bieden. Dit rapport formuleert aanbevelingen om in deze urgente behoefte te voorzien, onafhankelijk van het eventuele latere resultaat van de Conventie. Deze aanbevelingen kunnen echter wel een bijdrage leveren aan het debat over de Conventie. Het rapport bouwt voort op de analyses uit het WRR-rapport *Naar een Europabrede Unie* (2001), dat handelt over het proces van toetreding tot de EU van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa en de uitvoerings- en handhavingsproblematiek van na het toetredingsproces.

INSTITUTIONELE VARIATIE EN DIFFERENTIATIE VAN RECHTEN EN PLICHTEN ZIJN ONMISBAAR

De belangrijkste conclusie van dit rapport luidt dat de slagvaardigheid van de Europabrede Unie van 25 lidstaten reeds nu is gebaat met het benutten van de mogelijkheden tot institutionele variatie. Het gaat dan niet alleen om variatie binnen de communautaire methode, maar ook harde en zachte vormen van coördinatie alsmede differentiatie van rechten en plichten tussen de lidstaten.

Daarmee kan worden voorkomen dat lidstaten in de komende jaren beknelde raken door al te uniformerende regels en wetgeving of systematisch zware druk ondervinden om zich op politiek te gevoelige beleidsonderdelen te conformeren aan meerderheidsbesluiten. Dergelijke situaties vergroten immers de kans op beleidsimpasses. Het tempo voor het bereiken van gemeenschappelijke doelen zou dan steeds vaker worden bepaald door de ‘langzaamste’ lidstaat. Bovendien zou een vicieuze cirkel kunnen ontstaan van implementatietekorten, afnemend onderling vertrouwen en afnemende effectiviteit en legitimiteit van een aantal onderdelen van het Europese beleid.

In dit rapport zijn relatief recent geëuropeaniseerde beleidsterreinen onderzocht: de EMU, het sociaal en werkgelegenheidsbeleid, het GBVB en de samenwerking op het terrein van JBZ (hfst. 3 t/m 6). Dit onderzoek laat zien dat negatieve scenario's bepaald niet denkbeeldig zijn. Nu al blijken ten aanzien van urgente vraagstukken als de macro- en micro-economische coördinatie, de werkgelegenheid, de interne en externe veiligheid, asiel en immigratie de nationale politieke gevoeligheden groot te zijn. Daardoor stuit het uitbreiden van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op politieke grenzen, net als het verbreden van het initiatiefrecht van de Europese Commissie. Het vinden van consensus kost veel tijd, is met forse onzekerheid omgeven en levert vaak uitkomsten op die verre van optimaal zijn. Het EU-beleidsproces is trouwens al complex, ondoorzichtig en naar binnen gekeerd. Het onttrekt zich nog al eens aan de publieke controle en ook nationale parlementen hebben er slechts in beperkte mate zicht en invloed op. Juist onder die omstandigheden wordt het vinden van contextgevoelige, innovatieve vormen van *governance* steeds essentiëler voor slagvaardige besluitvorming.

Een scala van governance-vormen

De geschiktheid van uiteenlopende *governance-vormen* laat zich niet beoordelen via algemene uitspraken over de voor- en nadelen van ‘de’ communautaire methode naast bijvoorbeeld ‘de’ open coördinatiemethode (OCM) of ‘de’ nauwere samenwerking. Juist de *specifieke* institutionele vormgevingsaspecten zoals de ruimte voor minimumharmonisatie en de rol van nationale parlementen in niet-bindende coördinatieprocessen kunnen van doorslaggevend belang zijn voor de effectiviteit en legitimiteit van het te voeren beleid. Daarnaast zijn het de beleids-specifieke motieven voor samenwerking, padafhankelijkheden en omstandigheden die mede bepalen welke institutionele oplossingen effectief en legitiem zijn.

Tegen die achtergrond is het zinvol verschillende vormen van Europese *governance* analytisch te herleiden tot een aantal onderliggende institutionele keuzen. Deze betreffen onder meer de vraag of wordt ingezet op nationaal beleidsoptreden of Europese samenwerking, het specifieke institutionele kader waarbinnen Europese samenwerking wordt ontplooid en de aard en reikwijdte van de deelname van verschillende actoren aan de samenwerking. Dit maakt het mogelijk verschillende *governance-vormen* in uiteenlopende beleidscontexten te evalueren en tot

voorstellen voor verbetering of aanvulling daarvan te komen. Hieronder beperken we ons tot enkele hoofdlijnen van de aanbevelingen uit het rapport. Deze worden ondersteund door de conclusies en aanbevelingen uit de beleidshoofdstukken (zie de laatste par. van hfst. 3 t/m 6).

• **Benut de variatiemogelijkheden binnen de communautaire methode**

De communautaire methode kent in feite een reeks verschillende institutionele opties. De vorm van samenwerking is altijd bindend, maar de rol en bevoegdheden van verschillende actoren (zoals de Commissie en de lidstaten), het gehanteerde instrumentarium en de participatie van de lidstaten kunnen enigszins variëren.

De klassieke communautaire methode past vrij goed bij de algemeen onderschreven principes van negatieve marktintegratie en de uitwerking daarvan in wetgeving. Alle lidstaten kunnen zich van tevoren committeren aan het einddoel, het collectieve goed in de vorm van de interne markt. Hoewel er herverdelingeffecten optreden, is het liberaliseringsproces betrekkelijk oncontroversieel en legitiem, beschikt de nationale verzorgingsstaat over financiële middelen voor compensatie en biedt het Hof de directe betrokkenen juridische zekerheid.

Bij vormen van positieve marktintegratie ligt dit al gecompliceerder en politiek gevoeliger. De aanpak van grensoverschrijdende milieuvraagstukken waarover grote kennisonzekerheid bestaat biedt hiervan een treffend voorbeeld. Het doel van samenwerking kan weliswaar eenduidig worden omschreven als het ondervangen van negatieve externe effecten, maar de welvaartseffecten op de lange termijn zijn niet eenduidig. Bovendien kan de sociale en economische diversiteit tussen de lidstaten leiden tot onevenredig zware lasten voor groepen ondernemers, arbeiders en consumenten in sommige sectoren, regio's of lidstaten.

Daar komt nog bij dat de nationale stelsels en instituties sterk verschillen en vaak kunnen rekenen op een grote mate van legitimiteit. Van de Europese instituties zoals het Europees Parlement en de Europese Commissie is die legitimiteit lang niet altijd gegarandeerd. Door al deze factoren wordt de besluitvorming over collectief optreden en gezamenlijke regelgeving lastiger en is de ruimte voor beleidsconvergentie beperkter. Het centraliseren van bevoegdheden en het centraal uitvaardigen van implementatievoorschriften botst dan met de noodzaak om plaatselijke kennis en expertise in te schakelen. In dergelijke situaties dient meer te worden gewerkt met *governance*-vormen die een grotere mate van nationale en lokale diversiteit toestaan, zoals wederzijdse erkenning, minimumharmonisatie of hardere vormen van beleidscoördinatie onder toezicht van de Commissie.

• **Experimenteer met harde en zachte coördinatievormen**

Het strategisch experimenteren met verschillende coördinatieprocessen kan uitmonden in waardevolle *aanvullingen* op bindende, communautaire methoden van *governance*. Voorwaarde is echter wel dat zorgvuldig wordt verkend onder welke omstandigheden bepaalde coördinatievarianten wel, en onder welke ze

niet effectief en legitiem zijn. Hoe ‘harder’ wordt toegezien op het behalen van de brede Europese doelstellingen, hoe minder beleidsruimte lidstaten resteert voor eigen, nationale programma’s. Daardoor kan de legitimiteit van dergelijke processen, althans voor zover die is ingebed in nationale doelstellingen, onder druk komen. Maar bij al te veel vrijblijvendheid laat de effectiviteit ervan te wensen over. Waar het om gaat is dus de juiste balans te vinden tussen effectiviteit en legitimiteit op Europees én nationaal niveau. Die balans varieert per beleids onderdeel en per lidstaat.

Indien het stimuleren van nationaal beleidsleren voorop staat en de nationale institutionele *setting* zeer divers is (zie o.m. de werkgelegenheid, de sociale uitsluiting in hfst. 4), dient voldoende speelruimte te worden behouden voor de nationale overheden om zich te concentreren op een beperkt aantal urgente beleidsopgaven die passen binnen de bredere, gemeenschappelijk aanvaarde Europese doelstellingen. Dit voorkomt dat lidstaten uitsluitend lippendienst bewijzen (en bestuurlijke capaciteit verliezen) aan taken die niet passen bij hun eigen prioriteiten. Indien het tegengaan van schadelijke Europese beleidsconcurrentie via het versterken van de implementatie de primaire doelstelling is (zie o.m. het *acquis* voor gezondheid en veiligheid op de werkplek en de wapen-export, resp. hfst. 4 en 5) dienen de coördinatieprocessen ‘harder’ te zijn. Op die beleidsonderdelen zijn heldere procedures voor *naming* en *shaming* nodig, eventueel ondersteund door de ‘dreiging’ van juridische (minimum)harmonisatie.

Indien cruciale Europese collectieve belangen in het geding zijn maar niettemin omwille van de effectiviteit en legitimiteit voldoende nationale beleidsruimte nodig is (de stabiliteit en waarde van de euro, de houdbaarheid van pensioenen, hfst. 3 en 4) dienen de bestaande procedures voor de begrotingstekorten en hun trends te worden versterkt door hardere regels op onderdelen, autonome oordelen door de Commissie en een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen. Deze laatste zouden zich in ieder geval moeten buigen over de globale economisch richtsnoeren, die immers het nationale economische beleid betreffen. Indien het borgen van collectieve belangen direct wordt geschaad doordat de nationale beleidsruimte te groot is, is (minimum)harmonisatie die een opstap vormt naar communautarisering een vereiste. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het asielbeleid (hfst. 6). Een gemeenschappelijk en geharmoniseerd Europees asielbeleid moet voorkomen dat een negatieve spiraal ontstaat van beleidsconcurrentie die het beleid ondermijnt van lidstaten met een regime dat asielzoekers relatief goed beschermt.

• ***Benut de nauwere samenwerking binnen het EU-kader***

Gedifferentieerde integratie binnen de EU is een beproefde manier van omgaan met diversiteit in de EU. Lidstaten die dieper willen en kunnen integreren worden zo niet opgehouden door de landen die niet mee willen of kunnen doen. Het rapport schetst een aantal voorwaarden waaronder deze samenwerkingsvorm binnen de EU een alternatief biedt dat slagvaardiger, legitiemer en meer in

lijn met het Nederlandse belang is. Een belangrijke voorwaarde is dat nationaal optreden niet effectief is om een beleidsprobleem op te lossen, of leidt tot beleidsconcurrentie met negatieve effecten. Voorts is er een zekere uniformiteit noodzakelijk in het beleidsoptreden die via niet-bindende vormen van samenwerking zoals bijvoorbeeld de open coördinatiemethode niet of onvoldoende snel tot stand kan worden gebracht (denk aan de harmonisatie van het asielbeleid, hfst. 6). Het mechanisme van *naming and shaming* dat bij de OCM moet leiden tot convergentie, kan met name in conflictueuze situaties in het voordeel werken van grotere landen, die deze politieke druk gemakkelijker kunnen weerstaan dan een land als Nederland.

Daarnaast moet gelden dat het gebruik van meerderheidsbesluitvorming leidt tot een groot legitimiteitstekort en/of implementatieproblemen en een gebrekkige beleidseffectiviteit. Op bepaalde beleidsterreinen (bijvoorbeeld defensie, hfst. 5) ontbreekt de legitimiteit om landen tegen hun wil te verplichten tot deelname aan een samenwerkingsinitiatief. Op andere terreinen is de EU voor de implementatie van zijn beslissingen dermate afhankelijk van implementatie door de lidstaten (bijvoorbeeld op het gebied van het visabeleid, hfst. 6), dat non-implementatie dreigt bij het gebruik van meerderheidsbesluitvorming. De beleidshoofdstukken illustreren dat onder bepaalde condities de nauwere samenwerking binnen het EU-kader een volwaardig en onmisbaar alternatief biedt.

Nauwere samenwerking buiten de EU om leidt tot legitimiteitsproblemen doordat dan een exclusieve club van landen een besluit voorkookt of een regime ontwerpt dat later zal moeten gelden voor een groot aantal andere EU-lidstaten zonder dat zij in de deliberatie daarover zijn gekend. Voorbeelden daarvan bieden de directoraten in het GBVB (hfst. 5) en het Schengen-regime (hfst. 6). Dergelijke regimes missen bovendien de democratische controle op Europees niveau, de onafhankelijke rechterlijke toetsing en de verschillende waarborgen voor kleinere lidstaten die de EU wel biedt.

In veel gevallen gaat er een grote dynamiek uit van de optie tot nauwere samenwerking. Sinds de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam is er verschillende keren bedreigd met het gebruik van nauwere samenwerking. Dit bracht op zichzelf al consensusvorming, zoals bijvoorbeeld in het geval van de Italiaanse oppositie tegen het Europese Arrestatiebevel. Daarnaast zijn er onder bepaalde omstandigheden centripetale effecten te verwachten rondom een initiatief voor nauwere samenwerking waardoor op termijn alsnog alle lidstaten eraan zullen deelnemen. In een uitgebreide Unie dient overigens wel tegen die krachten gewaarschuwd te worden. Immers, het ondermijnt de Europabrede solidariteit als lidstaten wel bereid maar niet in staat zijn mee te doen met een bepaald samenwerkingsinitiatief en daardoor aan mogelijke negatieve gevolgen van zo'n initiatief worden blootgesteld. De komende IGC moet dan ook uitmonden in een overbruggingsmechanisme dat helpt deze landen op een later tijdstip bij het samenwerkingsinitiatief te betrekken.

De raad meent met zijn verkenning van de wisselwerking tussen urgente beleidsvraagstukken en governance-methoden tevens een inhoudelijke bijdrage te leveren aan het debat over de Europese Conventie.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR. Voorzitter was prof.dr. J.L.M. Pelkmans, lid van de raad. Verder maakten deel uit van de projectgroep: de voorzitter van de WRR prof. mr. M. Scheltema, dr. W. Asbeek Brusse (projectcoördinator), drs. D.W. J. Broeders, dr. A.C. Hemerijck, drs. B.R. Limonard en drs. M. Sie Dhian Ho. Gedurende een deel van het onderzoek hebben ook dr. J. Colijn, drs. H. van Maanen, drs. P. Overeem en R. de Ruiters bijdragen geleverd aan de werkzaamheden van de projectgroep.

In 2001 publiceerde de WRR het rapport *Naar een Europabrede Unie*. Rapporten aan de regering nr.59 Den Haag: Sdu. Dit adviseert over het proces van toetreding van de kandidaat-lidstaten uit Midden- en Oost-Europa tot de Europese Unie (de toetredingsproblematiek) en het behoud van de verworvenheden van de Unie na de toetreding (de uitvoerings- en handhavingsproblematiek). De thematiek in dit rapport bouwt voort op deze thema's door in te gaan op het vraagstuk van de slagvaardige besluitvorming na de uitbreiding van de Unie.

Ter ondersteuning van de analyses in dit rapport zijn twee werkdocumenten gepubliceerd:

- A. Hobza (2002) *CEE Candidate countries on the Way to Eurozone*. WRR Working document W 131, Den Haag.
- E. Philippart en M. Sie Dhian Ho (2001) *Peddalling against the wind. Strategies to strengthen the EU's capacity to act in the context of enlargement*. WRR Working document W 110, Den Haag.

Bij de voorbereidingen van het rapport zijn vele personen geraadpleegd. De raad is hen zeer erkentelijk voor hun waardevolle informatie, suggesties en commentaren. Voor de inhoud van het rapport is alleen de raad verantwoordelijk.

1 INLEIDING

1.1 DE ACHTERGROND EN AANLEIDING VAN HET RAPPORT

De Europese Unie (EU) staat aan de vooravond van de meest omvangrijke uitbreiding uit haar geschiedenis.¹ Dertien landen zijn momenteel kandidaat voor het lidmaatschap van de EU. Met tien landen zijn de onderhandelingen over de toetredingsvoorwaarden tijdens de Europese Raad van Kopenhagen afgesloten: Hongarije, Polen, Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Malta en Cyprus. Met Bulgarije en Roemenië zijn de onderhandelingen nog gaande, terwijl ze met Turkije nog niet zijn begonnen. Naar verwachting zal de eerste groep van tien landen in mei 2004 toetreden.

Deze ontwikkeling heeft vergaande implicaties voor de besluitvorming in de Unie. Immers, het bereiken van consensus tussen alle huidige 15 lidstaten brengt nu al de nodige problemen met zich mee. Met een grotere groep landen zal dat nog lastiger en tijdrovender worden. Dat geldt temeer doordat de tien beoogde lidstaten uit Midden- en Oost-Europa een beduidend lager ontwikkelingspeil en minder bestuurlijk vermogen hebben dan de huidige lidstaten. Ook hun ervaring met het EU-beleidsproces is nog pril. De EU van 25 of meer lidstaten zal dus veel meer diversiteit in uitgangspunten en belangen moeten herbergen.

In deze Europabrede Unie zal overeenstemming moeten worden bereikt over de aanpak van veelal politiek gevoelige gemeenschappelijke problemen, zoals de opvang van asielzoekers, de houdbaarheid van de pensioenen en de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Ook externe uitdagingen vragen om een gezamenlijk Europees antwoord: van conflicten in het nabije buitenland tot de dreiging van het internationale terrorisme.

Slagvaardige en legitieme besluitvorming

In dit rapport staat de vraag centraal hoe de Unie na de uitbreiding slagvaardig kan blijven optreden in het licht van nieuwe uitdagingen. Tot nu toe is slagvaardigheid de belangrijkste bron van legitimiteit voor de EU: de *output*-legitimiteit. Voor burgers staat immers voorop dat de EU daar optreedt ter behartiging van hun belangen waar dat individuele lidstaten minder goed aangaat, en dan bij uitstek op slagvaardige en daadkrachtige wijze (Scharpf 1999; Pinder 2001).

Daarnaast neemt dit rapport een aantal randvoorwaarden in beschouwing die eveneens van belang zijn voor de legitimiteit van het EU-beleid. De problemen rond de ratificatie van het Verdrag van Maastricht en de negatieve uitslag in het eerste Ierse referendum over het Verdrag van Nice hebben namelijk duidelijk gemaakt dat de stilzwijgende consensus onder de Europese bevolking die de beginjaren van de Europese Gemeenschap kenmerkte, beduidend is afgebrokkeld. Een goede beleidsinhoud en adequate beleidsprestaties blijken geen voldoende voorwaarde te zijn voor de acceptatie door burgers van regels uit Brussel.

De overdracht van bevoegdheden naar de EU heeft de afstand tussen burgers en politiek verder vergroot. Er ontbreekt een levendige Europese politieke arena waarbij de burgers zich betrokken voelen. Zij krijgen soms de indruk dat ‘zij daar’ beslissen over ‘ons hier’ op een manier die geen recht doet aan nationale en regionale eigenheden. De complexiteit van de Europese besluitvorming draagt ook al niet bij aan een breed publiek draagvlak voor Unie-optreden en aan de overtuiging dat Europese regelgeving moet worden nageleefd. Deze en andere aspecten van het ‘democratisch tekort’ voeden de scepsis en apathie ten aanzien van de EU.² In zo’n omgeving is het van belang apart aandacht te besteden aan de wijze waarop EU-beleid totstandkomt: is de besluitvorming volgens bepaalde (democratische) regels verlopen; zijn belangen van de betrokken partijen, ook die van de minder machtige, meegewogen; en is het besluitvormingsproces transparant en begrijpelijk voor de burger? Aan deze voorwaarden voor legitimiteit (*input-legitimiteit*) zal in dit rapport apart aandacht worden besteed.

Blijvend slagvaardig en legitiem EU-optreden is van speciaal belang voor Nederland. Met zijn open economie is Nederland gebaat bij verder gemeenschappelijk optreden op gebieden als internationale handel, fiscaliteit en veiligheid. Open betekent immers ook kwetsbaar voor bijvoorbeeld onoorbare internationale belastingconcurrentie en grensoverschrijdende criminaliteit. Nederland stelt ook hoge eisen aan het milieu, het sociaal beleid en de consumentenveiligheid. Dit zijn terreinen van nationaal beleid die onder toenemende druk staan van economische europeanisering en mondialisering en waarvoor derhalve geldt dat goede regelgeving slagvaardig beleid op EU-niveau vergt. Daarnaast is voor een ‘middelgroot’ land als Nederland, met geprononceerde opvattingen over internationale vraagstukken, extern een slagvaardig optredende Unie gewenst. Ten aanzien van de legitimiteit van EU-beleid heeft Nederland eveneens specifieke preoccupaties. Zo is ons land erop gebrand dat in een uitgebreide, meer heterogene Unie de grote lidstaten niet de weg van de minste weerstand kiezen door via informele onderlinge afspraken tot initiatieven te komen in plaats van de Uniestructuren daarvoor te gebruiken.

Governance in de Europabrede Unie

De discussie over de slagvaardigheid en legitimiteit van het EU-optreden speelt zich af tegen de achtergrond van een bredere zoektocht naar nieuwe vormen van *governance* die zowel binnen nationale staten, tussen staten onderling als in internationale organisaties plaatsvindt. De aanleiding hiertoe is ten eerste de voortschrijdende internationalisering. Hierdoor verspreidt het statelijk gezag zich over publieke actoren – lokaal, regionaal, nationaal en bovennationaal – en niet-publieke actoren. Vandaar dat de term *governance* en niet *government* wordt gebruikt. Onder druk van dat diffusieproces vormen zich nieuwe ideeën over de rol van de centrale overheid (concentratie op kerntaken), de relatie tussen staat en *civil society* (minder hiërarchisch, samenwerking in netwerken), de maatschappelijke verantwoordelijkheid van publieke en private actoren (via convenanten ter zelfregulering van private partijen) en de vorm van de democratie (de crisis van de partijdemocratie). Tezelfdertijd wordt een discussie gevoerd over *good*

governance. Oorspronkelijk werd door internationale organisaties en donorlanden aan ontwikkelingslanden ‘goed bestuur’ als voorwaarde voor hulpverstrekking gesteld. Tegenwoordig wordt steeds meer de vraag gesteld of die internationale organisaties, waaronder ook de EU valt, zelf wel zo goed (lees: democratisch) worden bestuurd.

Als onderdeel van deze zoektocht naar nieuwe vormen van *governance* heeft de Europese Commissie de hervorming van het Europese bestuur tot een van haar strategische doelen uitgeroepen. Die hervorming kan ten dele plaatsvinden binnen de bestaande Europese verdragen, maar een meer ingrijpende herziening in het kader van het debat over de toekomst van de EU moet volgens de Commissie niet worden geschuwd. Het rapport *Europese governance. Een Witboek* heeft hiertoe de aftrap gegeven (Europese Commissie 2001a). Daarin propageert de Commissie onder andere het openbreken en vereenvoudigen van het Europese beleidsproces, teneinde meer burgers en organisaties te betrekken in de vorming en implementatie van het EU-beleid. Ook roept zij op meer gebruik te maken van verschillende vormen van *governance*, waar mogelijk minder centralistisch en niet in alle gevallen bindend van aard. Hierbij valt te denken aan coördinatie naast regulering en aan regulering via kaderrichtlijnen naast verordeningen (Europese Commissie 2001a: 4). Over de vraag onder welke omstandigheden de inzet van welke instrumenten adequater zou zijn spreekt de Commissie zich in het Witboek echter niet uit.

Terwijl aan dit rapport werd gewerkt, heeft de discussie over de toekomst van de EU zich verder ontwikkeld. De regeringsleiders hebben erkend dat het Verdrag van Nice niet alle noodzakelijke institutionele hervormingen heeft gerealiseerd om de Unie op de toekomst voor te bereiden. Begin 2002 is de Europese Conventie van start gegaan om op een unieke, meer inclusieve manier een volgende Intergouvernementele Conferentie (IGC) voor te bereiden, die waarschijnlijk in de loop van 2003 zal beginnen. Uit de vragen die zijn opgenomen in de Verklaring van de Europese Raad van Laken van december 2001 over de toekomst van de EU blijkt dat er weinig taboes meer zijn. Getuige die vragen betreft deze post-Nice-discussie primair het constitutionele niveau. Zo onderzoekt de Conventie onder andere de vereenvoudiging en eventuele splitsing van de EU-verdragen, de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten, de rol van de nationale parlementen in de Europese besluitvorming en de status van het Europese Handvest van de Grondrechten.

De invalshoek van dit rapport wijkt af van deze constitutionele discussie. Dit rapport is in hoofdzaak gericht op de slagvaardigheid van de uitgebreide Unie op een aantal cruciale beleidsterreinen. Het onderzoekt hoe direct na de uitbreiding de tot dusver belangrijkste bron van legitimiteit van de EU, de beleidsprestaties voor de burger, kan worden behouden of vergroot. De noodzaak hiertoe is immers al in 2004 aan de orde, wanneer de eerste kandidaten naar verwachting zullen toetreden en de IGC wellicht nog gaande is.

1.2 DE OPZET VAN HET RAPPORT

1.2.1 DISCUSSIEBIJDRAGE

De zorg om slagvaardigheid en legitimiteit van de uitgebreide Unie heeft inmiddels al heel wat discussies over nieuwe vormen van *governance* en ideeën voor hervorming gegenereerd. Op de volgende manieren wil de WRR een bijdrage leveren aan deze discussies.

Wanneer welke vormen van governance?

Ten eerste is het zinvol aandacht te besteden aan een vraag die in het eerdergenoemde Witboek over Europese *governance* van de Europese Commissie is blijven liggen: onder welke omstandigheden zijn welke vormen van *governance* de meest aangewezen manier van optreden? Het leeuwendeel van de literatuur hierover betreft ofwel algemene analyses van de sterkten en zwakten van een bepaalde *governance*-methode, ofwel evaluaties van het succes of falen van een bepaalde vorm van beleidsvoering op een bepaald beleidsterrein. Illustratief is in dit verband de omvangrijke literatuur over kopgroepvorming en over de toepassing van de zogenoemde open coördinatiemethode (OCM) bij het sociaal beleid. Voordat aanbevelingen kunnen worden gedaan, zijn er echter meer contextgevoelige en vergelijkende analyses nodig: op welke manier worden de effectiviteit en legitimiteit van verschillende *governance*-methoden beïnvloed door de aard van het beleidsterrein waarop en de situatie waarin zij worden toegepast? Om die reden worden in dit rapport vier belangrijke EU-beleidsterreinen onder de loep genomen, te weten het beleid van de Economische en Monetaire Unie (EMU), het Europese sociale en werkgelegenheidsbeleid, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). De rechtvaardiging van de keuze hiervan is tweeledig. Ten eerste zijn dit beleidsterreinen die naar verwachting zullen worden gekenmerkt door een grote dynamiek na de uitbreiding; de druk tot samenwerking op deze gebieden zal groot zijn. Ten tweede zullen deze terreinen ook worden gekenmerkt door een grote diversiteit tussen de lidstaten in sociaal-economische belangen, ideologische voorkeuren, institutionele geschiedenissen en geopolitieke belangen. Om die reden is het waarschijnlijk dat nieuwe vormen van *governance* noodzakelijk zullen zijn om de slagvaardigheid te garanderen.

Om inzicht te krijgen in de toepasbaarheid van verschillende institutionele oplossingen zal worden bekeken welke daarvan tot nu toe zijn gekozen op de onderhavige beleidsterreinen en waarom. De toepasbaarheid van bepaalde vormen van *governance* wordt namelijk mede bepaald door de aansluiting bij die institutionele geschiedenis. Daarnaast zullen de problemen die zich voordoen op de desbetreffende beleidsterreinen nader worden bestudeerd, omdat ook deze van invloed zijn op de effectiviteit en legitimiteit van verschillende *governance*-vormen. Tevens zal aandacht worden besteed aan de dynamiek op de verschillende beleidsterreinen. Zo is het mogelijk dat samenwerkingsinitiatieven tussen een beperkt aantal landen op bepaalde terreinen een centripetale dynamiek te

zien geven, terwijl dit zwaan-kleef-aan-effect op andere terreinen uitblijft, bijvoorbeeld door de aantrekkelijkheid van *free riding* buiten het samenwerkings-initiatief. Oplossingen die in eerste instantie suboptimaal zijn, kunnen zich zo ten goede ontwikkelen, terwijl deze dynamiek in andere gevallen uitblijft.

Analyse van vormen van governance

Ten tweede wil de WRR een bijdrage leveren aan het debat door de ideeënvorming over verschillende vormen van *governance* nauwkeurig te analyseren. Opties zoals nauwere samenwerking in kleine groepen, meer accommoderende vormen van regulering zoals kaderrichtlijnen en minimumharmonisaties, en niet-bindende coördinatiemethoden analyseert men veelal slechts in algemene termen. Men vergelijkt dan ‘de’ communautaire methode met ‘de’ methode van open coördinatie en ‘het’ alternatief van kopgroepvorming. Maar de specifieke vormgeving en inrichting van die *governance*-vormen kunnen juist van doorslaggevend belang zijn voor de effectiviteit en legitimiteit van deze initiatieven. Voorbeelden zijn de rol van de Commissie en de nationale parlementen in niet-bindende coördinatieprocessen of de vraag of kopgroepen binnen of buiten de EU-kaders in het leven worden geroepen. Om algemeenheden te voorkomen, zullen de verschillende vormen van *governance* in dit rapport worden herleid tot een aantal onderliggende institutionele keuzen. Deze analyse biedt de mogelijkheid op een systematische manier naar verbeteringsmogelijkheden te zoeken.

Visieontwikkeling

Ten derde wil de WRR bijdragen aan de mogelijkheid voor Nederlandse beleidsmakers om een strategische visie te ontwikkelen op de nieuwe vormen van *governance* in Europa. De omarming door sommige beleidsmakers van zachtere vormen van beleidscoördinatie en de Nederlandse inspanning in de aanloop naar de Europese Raad van Nice om nauwere samenwerking van een groep lidstaten binnen de EU te vergemakkelijken, zijn door velen gekenmerkt als een zorgwekkende breuk met ‘de communautaire traditie’ van Nederland. Tegen de achtergrond van deze discussies besteedt dit rapport aandacht aan de mogelijkheid om via verschillende *governance*-vormen Nederlandse belangen te behartigen op de vier geselecteerde beleidsterreinen. Bij de evaluatie daarvan zal niet alleen naar de ideale optie worden gekeken, maar nadrukkelijk ook naar *second best*-opties. Immers, een onhaalbaar ideaal als inzet bij het EU-overleg draagt het gevaar in zich dat Nederland wordt overvallen door minder wenselijk geachte scenario’s.

Doorgangsproblematiek

Ten slotte levert dit rapport ook een bijdrage aan de discussie over wat wel de ‘doorgangsproblematiek’ wordt genoemd. Direct na de toetreding is een situatie te verwachten waarin de huidige en nieuwe lidstaten op verschillende terreinen verdergaande initiatieven zullen willen ontplooien, terwijl de nieuwe lidstaten op die terreinen eerst nog beleidstaken moeten uitvoeren die betrekking hebben op reeds bestaande verplichtingen. Zo zullen de nieuwe lidstaten na de toetreding nog niet direct toetreden tot de eurozone; eerst moeten zij aan de welbekende Maastricht-criteria voldoen. Ook de controles aan de grenzen tussen de

huidige lidstaten en de nieuwe lidstaten zullen niet meteen worden opgeheven; eerst moeten de nieuwe lidstaten het hele zogenoemde Schengen-*acquis*³ hebben uitgevoerd. Meer in het algemeen geldt dat veel tijd en moeite van de kandidaat-lidstaten in de jaren na de toetreding zal gaan zitten in het verminderen van implementatietekorten op vele onderdelen van de EU-regelgeving en -verplichtingen. In die periode waarin zij nog druk doende zijn met dit doorgangstraject beslissen zij echter al wel mee over nieuwe EU-initiatieven. De complicaties die deze situatie kan opleveren, komen eveneens in dit rapport ter sprake.

1.2.2 DOELSTELLING

De doelstelling van dit rapport luidt:

Het inventariseren en ontwerpen van vormen van governance die de slagvaardigheid van de uitgebreide Unie kunnen versterken, die tevens legitiem zijn en de mogelijkheid tot behartiging van Nederlandse belangen waarborgen.

Het eerste ijkpunt in de evaluaties is dus de slagvaardigheid van de verschillende vormen van *governance*. Die slagvaardigheid heeft twee aspecten. Het eerste aspect betreft de beleidsinhoudelijke effectiviteit, ofwel het probleemoplossend vermogen of de doeltreffendheid. Het gaat hier om de adequaatheid van een beleidsreactie om de oorzaken van een probleem aan te pakken. Om dit probleemoplossend vermogen van een bepaalde beleidsreactie te bepalen, is te rade gegaan bij probleemgeoriënteerd beleidsonderzoek uit verschillende disciplines (Scharpf 1997: 11). Zo is van kennis uit de monetaire economie gebruikgemaakt om het probleemoplossende vermogen van verschillende strategieën te beoordelen voor de doorgang naar het laatste stadium van de EMU en de deelname aan de euro.

Als het beleidsprobleem is geanalyseerd en er beleidseffectieve oplossingen zijn geïdentificeerd, is het tweede aspect van belang: de institutioneel-bestuurlijke effectiviteit (het handelingsvermogen). Immers, de beleidsreactie moet totstandkomen in een proces van strategische interactie tussen verschillende actoren met uiteenlopende belangen en uitgangspunten en uiteenlopende capaciteiten om de uitkomst van dit proces te beïnvloeden, en in een beleidscontext die is bepaald door vroegere institutionele keuzen ('padafhankelijkheid'). Bij de beschouwing van de institutioneel-bestuurlijke effectiviteit van verschillende vormen van *governance* is vooral gebruikgemaakt van inzichten uit de politicologie, bestuurskunde en sociologie. Daarbij is gekeken naar de institutioneel-bestuurlijke effectiviteit op zowel EU-niveau als nationaal niveau. Om een voorbeeld te geven: meerderheidsbesluitvorming is een effectieve strategie om te komen tot besluiten op EU-niveau, maar de effectiviteit ervan kan op nationaal niveau tegenvallen vanwege de onwil of het onvermogen van de lidstaten om het besluit daadwerkelijk uit te voeren.

Hoewel slagvaardigheid het hoofdcriterium in de analyses vormt, worden daarnaast andere criteria als randvoorwaarde gehanteerd, te weten de legitimiteit van

de oplossingsrichtingen en de mogelijkheid tot waarborging van de Nederlandse belangenbehartiging. Legitimiteit refereert aan de overtuiging dat een bepaalde orde of beleidsmaatregel gerechtvaardigd gezag bezit en daarom steun verdient. Duidelijk is dat de legitimiteit van vormen van *governance* vooraf moeilijk is vast te stellen. Wel kan worden beargumenteerd dat het de legitimiteit ten goede komt indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals een besluitvormingsproces dat volgens bepaalde (democratische) regels verloopt, waarin de belangen van alle betrokken partijen (ook van de minder machtige) worden meegewogen, en dat voor de burgers transparant en begrijpelijk is. Als tweede randvoorwaarde is gekeken naar de mate waarin de verschillende vormen van *governance* de mogelijkheid tot behartiging van Nederlandse belangen en uitgangspunten waarborgen. Daarbij is primair een procedurele invalshoek gekozen: welke *governance*-vormen maken het mogelijk om de Nederlandse beleidsambities te realiseren en de Nederlandse invloed op dit beleidsproces te waarborgen?

1.2.3 CENTRALE VRAGEN EN OPBOUW VAN HET RAPPORT

Hoofdstuk 2 presenteert een zestal institutionele keuzen waarop verschillende Europese vormen van *governance* zijn te herleiden. Door deze herleiding tot institutionele keuzen kan men de *governance*-vormen evalueren en komen tot voorstellen voor verbetering daarvan. Op basis van het kader uit hoofdstuk 2 zullen in de daaropvolgende hoofdstukken vier beleidsterreinen onder de loep worden genomen: het monetaire beleid in de EMU, het Europese sociaal en werkgelegenheidsbeleid, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). In de hoofdstukken 3 tot en met 6 zullen per beleidsterrein de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

1. Welke institutionele keuzen zijn tot nu toe gemaakt voor de aanpak van beleidsvraagstukken op het onderhavige terrein?
2. Wat zijn de drijvende krachten achter de Europese agendering van beleidsvraagstukken op het desbetreffende terrein en welke beleidsvraagstukken zullen naar verwachting worden geagendeerd na de uitbreiding? Welke bronnen van conflicten (als gevolg van diversiteit tussen belangrijke Europese actoren) doen zich omtrent deze vraagstukken na de uitbreiding voor?
3. Welke vormen van *governance* kunnen voor zulke potentiële conflicten een oplossing bieden en hoe kunnen deze worden beoordeeld op basis van de criteria slagvaardigheid, legitimiteit en mogelijkheden voor behartiging van Nederlandse belangen?

Hoofdstuk 7 grijpt terug op de doelstelling van dit rapport en biedt een aantal algemene institutionele aanbevelingen over *governance* in een Europabrede Unie die worden geïllustreerd met bevindingen uit de beleidshoofdstukken.

NOTEN

- ¹ De Europese Unie bestaat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (november 1993) en omvat onder andere de Europese Economische Gemeenschap (EEG), die door het Verdrag van Maastricht werd omgedoopt tot de Europese Gemeenschap (EG). Gemakshalve wordt in dit rapport de aanduiding Europese Unie ook gebruikt wanneer ontwikkelingen vóór 1993 worden besproken en wanneer wordt gerefereerd aan beleid dat strikt genomen EG-beleid is.
- ² Veelgenoemde aspecten van het democratisch tekort van de EU zijn onder andere (Weiler, Haltern en Mayer 1995; Weiler 1999):
- de vergrote afstand tussen burger en bestuur (en het de-legitimerende effect hiervan) die verplaatsing van politieke bevoegdheden naar de EU impliceert;
 - een aantasting van de balans tussen de uitvoerende en wetgevende macht, in het voordeel van de eerste, als gevolg van de verplaatsing van de politieke besluitvorming naar de EU;
 - het feit dat het Europese Parlement niet voorziet in de functie van publiek en politiek forum (o.a. doordat de echte beslissingen niet daar worden genomen, door gebrek aan (media)belangstelling, door taalproblemen, door het ontbreken van trans-Europese politieke partijen, enz.);
 - het feit dat verplaatsing van bevoegdheden naar de EU impliceert dat nationale belangen die minder ervaren zijn in belangenbehartiging op transnationaal niveau aan invloed inboeten;
 - nationale politieke voorkeuren vinden geen directe vertaling in Europese beslissingen (bijvoorbeeld: de bevolking van een lidstaat kan een centrum-rechtse regering kiezen en toch geconfronteerd worden met centrum-links beleid uit de EU);
 - een algemeen gebrek aan transparantie;
 - het ontbreken van een gecoördineerd parlementair optreden tussen nationale parlementen en het Europese Parlement als tegenhanger voor de uitvoerende macht die eveneens op verschillende niveaus optreedt;
 - het feit dat belangrijke regelgeving totstandkomt in een ‘comitologie’-proces, waarin een adequaat niveau van publieke input en verantwoording ontbreekt en dat wordt gekenmerkt door ongelijke toegang tot de beleidsvorming.
- ³ Het zogenoemde *acquis* omvat alle gemeenschappelijke verworvenheden (verdragen, besluiten, wet- en regelgeving, jurisprudentie enz.) van de EU. ‘Schengen-*acquis*’ wordt in dit rapport gebruikt ter aanduiding van het *acquis* dat oorspronkelijk is ontwikkeld binnen de context van het Akkoord van Schengen (buiten de structuren van de Europese Unie) en dat door het Verdrag van Amsterdam is opgenomen in de verdragen van de Europese Unie. Sindsdien is het dus EU-*acquis*, dat ook volledig moet worden overgenomen en geïmplementeerd door kandidaat-lidstaten. Een deel ervan moet reeds bij de toetreding zijn geïmplementeerd, een ander deel moet worden uitgevoerd als voorwaarde voor de opheffing van de binnengrenzen. Voor de opheffing van de binnengrenzen is een aparte – unanieme – beslissing van de JBZ-Raad nodig, nadat de Schengen-evaluatiegroep van de Raad de nieuwe lidstaat ‘Schengen-rijp’ heeft verklaard.

2 VORMEN VAN GOVERNANCE IN DE UITGEBREIDE EUROPESE UNIE

2.1 INLEIDING

Om in Europees verband tot probleemoplossing te komen, is er door de jaren heen een scala van *governance*-vormen ontwikkeld. Daarvan heeft de communautaire methode wellicht de meeste bekendheid verworven. Deze vormen van *governance* zijn in feite te herleiden tot een aantal onderliggende institutionele keuzen, zo blijkt uit de analyse in dit hoofdstuk. Door deze analyse wordt ten eerste duidelijk dat binnen ‘de’ communautaire methode aanzienlijke institutionele variatie mogelijk is. Ten tweede wordt een beeld verkregen van de beschikbaarheid van aanvullingen op en alternatieven voor de communautaire methode. De afgelopen decennia is tevens gebleken hoe dynamisch *governance* in de EU is. Zo hebben kopgroepen zich ontwikkeld tot EU-brede initiatieven en zijn niet-bindende vormen van samenwerking geëvalueerd tot bindende wetgeving.

Dit hoofdstuk schetst een raamwerk voor de analyses op de vier beleidsterreinen die in de volgende hoofdstukken centraal staan. In paragraaf 2.2 komen de drijvende krachten achter de agendering van vraagstukken op Europees niveau aan bod. Paragraaf 2.3 gaat in op de mogelijke bronnen van conflicten over beleidsreacties. Paragraaf 2.4 biedt een overzicht van de mogelijke vormen van *governance* en de institutionele keuzen die eraan ten grondslag liggen.

2.2 DE DRIJVENDE KRACHTEN ACHTER DE AGENDERING VAN PROBLEMEN OP EUROPEES NIVEAU

Het startpunt van de analyses in dit rapport is de constatering dat steeds meer problemen op Europees niveau worden geagendeerd. Beleidsvraagstukken europeaniseren: er is een toenemend bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid van Europese actoren. Interne en externe, technische en politieke, feitelijke en door ideeën gestuurde factoren vormen in combinatie en elkaar wederzijds versterkend, de drijvende krachten achter dit proces.¹

Interne en externe factoren

De interne context betreft maatschappelijke ontwikkelingen in Europa die aanleiding geven tot agendering van problemen op Europees niveau. Een voorbeeld is het toenemende milieubewustzijn. Als gevolg hiervan vragen de betrokken partijen om Europese milieumaatregelen voor het bereiken van een *level playing field* voor economische spelers (dezelfde milieunormen voor vergelijkbare producenten). Andere actoren verlangen de realisatie van ‘pure’ milieudoelen, zoals bijvoorbeeld biodiversiteit.

De externe context refereert aan mondiale ontwikkelingen waarop de Europese landen moeten reageren, zoals mondiale concurrentieverhoudingen.

Ondernemingen en vakbonden dringen bijvoorbeeld aan op Europese initiatieven teneinde het concurrentievermogen te versterken.

Feitelijke en door ideeën gestuurde factoren

De europeanisering van beleidsvraagstukken kan worden gestuurd door feitelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld is de opkomst van transnationale problemen, zoals het internationale terrorisme. In het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw werd de zogenaamde Trevi-groep in het leven geroepen als reactie op de dreiging van internationaal terrorisme. In de jaren tachtig werden de Trevi-structuren en -mechanismen versterkt naar aanleiding van geconstateerde verbanden tussen terrorisme, georganiseerde misdaad en drugshandel (Monar 2001c: 753). De aanslagen op 11 september 2001 hebben een grote opleving van EU-activiteit op dit gebied te zien gegeven.

Ook ideeën kunnen een belangrijke impuls vormen. Ideeën over bijvoorbeeld de schadelijke gevolgen van beleidsconcurrentie en de vrees voor een *race to the bottom* inzake belastingen of sociaal of milieubeleid hebben geleid tot beleidsvoorstellen op EU-niveau. Ook vormden de ideeën over de collectieve verantwoordelijkheid van de EU ten opzichte van Midden- en Oost-Europese landen een sterke factor achter initiatieven voor die regio (Sedelmeier 2000). Voorstellen op het gebied van het GBVB zijn deels geïnspireerd door beleidsmakers die menen dat de EU zich moet ontwikkelen tot een politiek systeem met statelijke trekken, waaronder een volwaardig buitenlands en defensiebeleid.

Technische en politieke factoren

Een vergelijkbaar onderscheid betreft Europese initiatieven met een technische dan wel een politieke achtergrond. De vooruitgang op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie is gepaard gegaan met een snelle groei van nieuwe vormen van misdaad (zoals *cyber crime*). Vanwege het transnationale karakter van deze misdaad vraagt het bestrijden ervan om een Europese aanpak. Een ander voorbeeld van een technische drijvende kracht is de zogenoemde functionele *spill-over*. Daaronder wordt verstaan dat integratie in de ene sector ‘overloopt’ in de andere, voorheen niet-geïntegreerde sector. Zo heeft de voortschrijdende economische integratie in de EU, met name de ontwikkeling van de interne markt, een scala van activiteiten tot gevolg gehad op de voorheen weinig geïntegreerde terreinen van JBZ. Als gevolg van het vrije verkeer, de toegenomen economische interdependentie en de liberalisering van het grensoverschrijdend financieel verkeer zijn de grenzen tussen de lidstaten steeds minder effectief als beheersinstrument en obstakel voor asielzoekers, illegale immigranten en misdaad. Zonder de vorming van een interne markt zouden JBZ-initiatieven waarschijnlijk een geringere reikwijdte en intensiteit hebben bereikt dan nu het geval is (Monar 2001c: 754).

Europese initiatieven kunnen ook uitgesproken politiek gemotiveerd zijn. Lidstaten ontplooiën bijvoorbeeld bepaalde Europese initiatieven uit overwegingen van politieke symboliek of om het onderlinge vertrouwen te versterken.

Zij proberen bepaalde nationale problemen te europeaniseren om zo tot een zekere lastenverdeling te komen, of om beleidsinitiatieven uit te kunnen stellen of juist te kunnen versnellen, of om impopulaire maatregelen toe te kunnen schrijven aan 'Brussel'. Ook kunnen belangrijke Europese actoren thema's agenderen met als (neven)doel hun eigen positie te versterken of de legitimiteit van de EU als politiek systeem te vergroten. De bereidheid van het verenigde Duitsland om de Duitse mark te verruilen voor de euro was deels politiek gemotiveerd. Hetzelfde gold voor de Duitse initiatieven om de samenwerking inzake JBZ te agenderen tijdens de IGC van 1990-1991. Hier waren het vooral de disproportionele groei van asielaanvragen in Duitsland, de wens tot verdeling van deze last en de poging tot depolarisering van het binnenlandse asieldebat die de Duitse regering aanzetten tot europeanisering van deze kwesties. Een staaltje van politieke bliksemafleiding via Europa werd in 1997 vertoond door de Belgische regering, die in reactie op de 'affaire Dutroux' het initiatief nam tot een gemeenschappelijke Europese actie om mensensmokkel en seksuele uitbuiting van kinderen te bestrijden. De politieke boodschap luidde dat dergelijke misdaden een Europees en geen exclusief Belgisch probleem vormden.

Als er steeds meer problemen op de Europese agenda belanden, europeaniseert vaak ook de *probleemoplossing*. Statelijke en niet-statelijke actoren in Europa worden zich bij hun probleemoplossing steeds meer bewust van hun onderlinge afhankelijkheid en reageren daarop (Scharpf 2000: 10-11). De informatie-uitwisseling over beleidspraktijken tussen West- en Oost-Europese landen, regio's en steden is enorm toegenomen, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) transnationaliseren snel, en producten en productiefactoren bewegen steeds vrijer over Europese grenzen. Nagenoeg alle actoren en sectoren staan in enige mate bloot aan deze europeanisering van probleemoplossingen, maar er zijn natuurlijk grote verschillen in de mate en het tempo waarin dat gebeurt. Economisch gedrag europeaniseert over het algemeen sneller dan sociaal en politiek gedrag, aanzienlijke bedrijven meer gewend zijn grensoverschrijdend te werken dan vakbewegingen en NGO's, hoewel deze hun achterstand snel inhalen (Hoetjes 1996: 180). Ook zijn er grote verschillen tussen de beleidsterreinen: terwijl de europeanisering van productstandaarden al snel opkwam als gevolg van toenemende internationale handel, vertoont het strafrecht pas recentelijk symptomen van europeanisering.

Gezien de grote verschillen per beleidsterrein zullen in de hoofdstukken 3 tot en met 6 de drijvende krachten van de europeanisering apart per beleidssector worden beschouwd, om zo tot uitspraken te komen over de te verwachten beleidsvraag in de uitgebreide Unie.

2.3 BRONNEN VAN DISSENSUS OVER BELEIDSVORMING IN DE EU

Terwijl het beleid steeds meer europeaniseert en de uitgebreide Europese Unie aldus een volle beleidsagenda tegemoet gaat, zal het steeds lastiger worden om binnen de EU tot consensus te komen. Consensus is echter nog steeds de dominante besluitvormingscultuur binnen de EU. Het grote aantal betrokken actoren, alsmede hun heterogene belangen en uitgangspunten kunnen het lastig maken om over beleidsinitiatieven tot overeenstemming te komen. Deze paragraaf laat zien welke factoren daarbij van belang zijn en op welke wijze zij in de uitgebreide Unie een bron van mogelijke conflicten kunnen gaan vormen.

Sociaal-economische verschillen

De uitbreiding heeft een sterke toename van sociaal-economische verschillen binnen de Unie tot gevolg. Onder die omstandigheden is het waarschijnlijk dat preferenties flink zullen verschillen en belangen meer dan eens zullen botsen. Zo zou de harmonisatie van sociaal beleid op het niveau van de Nederlandse normen het concurrentievermogen van minder ontwikkelde regio's kunnen bedreigen. Nieuwe zware investeringsrichtlijnen op milieugebied zouden de overheidsbudgetten kunnen belasten die ook nodig zijn voor investeringen in inhaalgroei van achtergebleven regio's. Voor een streng en kostbaar waterkwaliteitsbeleid zou er in minder dichtbevolkte gebieden mogelijk minder animo bestaan. Ook is het denkbaar dat nieuwe lidstaten die naar verwachting voorlopig nog niet aan de Maastricht-criteria voldoen, zich voegen bij de huidige critici van het informele karakter van de eurogroep en de wijze waarop deze kopgroep als feitelijke caucus de Ecofin-Raad domineert.

Geografische verschillen

Ook uit de zeer uiteenlopende geografische ligging kunnen verschillende (geo)politieke belangen voortvloeien. Regio's en lidstaten zullen naar verwachting relatief meer belangstelling tonen voor hun eigen directe externe omgeving. Gedacht kan worden aan een 'Atlantische' dan wel 'Continental' opstelling in het GBVB, of aan een oriëntatie op de 'Noordelijke dimensie', de regio rond de Middellandse Zee of de regio van het voormalige Oostblok. Er zullen ook uitgesproken belangenconflicten kunnen voortvloeien uit verschillen in geografische ligging. Zo is het denkbaar dat in tijden van spanning met Rusland initiatieven tot kritische gemeenschappelijke acties in GBVB-kader gevoeliger liggen voor landen die aan Rusland grenzen en/of sterk afhankelijk zijn van de invoer van energie vanuit Rusland. Verder impliceert een ligging aan de buitengrenzen van de Unie een disproportioneel zware last voor de landen die de grensbewaking en de opvang van asielzoekers over land moeten regelen. Deze landen zullen waarschijnlijk sterker aandringen op een eerlijker verdeling van deze lasten binnen de Unie.

Naast de uiteenlopende geografische ligging worden ook het verschil in grootte van de lidstaten en de sterke toename van het aantal kleine lidstaten gezien als mogelijke bron van onenigheid binnen de EU.

Politieke en culturele verschillen

Bevolkingsgroepen verschillen ook in hun politieke sympathieën en gevoeligheden als gevolg van uiteenlopende politieke geschiedenissen en culturele tradities. Dit kan resulteren in allerlei botsingen, variërend van meningsverschillen over voorkeursbehandelingen van voormalige koloniën in handels- en immigratiekwesities tot gevoelige onenigheden over de behandeling van minderheden, bijvoorbeeld de Russische minderheid in de Baltische landen.

Ideologische verschillen

Verschillen in ideologische tradities en opvattingen over de rol van de staat ten opzichte van de markt, de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende niveaus van sturing in de Unie en de *modus operandi* van de EU vormen mogelijk ook een obstakel bij het vinden van overeenstemming (Scharpf 1999: 77-78). Meningsverschillen over voornamelijk Franse ideeën over de vorming van een 'economische regering' op EU-niveau ter vervolmaking van de EMU en de Britse afwijzing daarvan zijn bijvoorbeeld deels tot verschillen in economische tradities te herleiden. De voormalig centraal geleide economieën hebben na de val van de Muur soms min of meer gedwongen specifieke West-Europese of Amerikaanse visies op de juiste balans tussen staat en markt gehanteerd als richtsnoer voor hun transformaties. Zij zullen na de toetreding waarschijnlijk nog verder blijven zoeken naar de voor hen meest wenselijke institutionele balans. Ook over de arbeidsverdeling tussen het EU-, nationale en subnationale sturingsniveau lopen de standpunten uiteen. Zo zijn sommige beleidsmakers in Duitsland, daartoe aangezet door de deelstaten, geïnteresseerd in het idee van een *Kompetenzkatalog*, terwijl nogal wat beleidsmakers elders dit beschouwen als het onnodig rigide maken van het politieke systeem. Ten aanzien van de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa lopen de speculaties uiteen. Zouden ze een grotere gevoeligheid tentoonspreiden ten aanzien van het delen van soevereiniteit, nadat zij zich pas net aan onderdrukking hebben ontworsteld? Of zouden zij juist een enthousiasme voor Europese samenwerking inbrengen, dat herinnert aan de politieke gedrevenheid van de *founding fathers* in de jaren vijftig van de vorige eeuw?

Bestuurlijke en juridische verschillen

Een laatste mogelijke bron van conflict zijn de verschillen in bestuurlijke en juridische praktijken, beleidspatronen en instituties (Scharpf 1999: 80-82). Binnen de huidige Unie zijn er al grote verschillen in institutionele inrichting, nationale beleidsstijlen en bestuurlijke en juridische praktijken; denk alleen al aan de verschillende inrichting en financiering van de verzorgingsstaat. De nieuwe lidstaten zullen daar nog hun eigen bestuurs- en juridische culturen aan toevoegen (Blankenburg 2000; Verheijen 2000). Omdat beleidsinitiatieven van de EU enige convergentie hiervan vergen, moeten op zijn minst gewoontes en gehechtheid aan patronen worden overwonnen. Beleidsmatige en institutionele aanpassingen kunnen voor regeringen verder lastig zijn door de oppositie van machtige binnenlandse belangengroepen. Zeker is dat institutionele aanpassing uiterst kostbaar en tijdrovend is en dat de padafhankelijkheid navenant groot kan zijn.

De hiervoor genoemde voorbeelden van mogelijke beleidsimpasses zijn slechts hypothesen over het conflictpotentieel in de uitgebreide Unie. Het doel van deze paragraaf is geweest de verschillende mogelijke bronnen van dissensus (die deels ook al gelden voor de huidige Unie) toe te lichten. In welke mate dergelijke conflicten daadwerkelijk zullen optreden na de uitbreiding is een van de onderzoeksvragen van dit rapport. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de verschillende bronnen van dissensus voor een aantal beleidssectoren in de uitgebreide Unie nader beschouwd. Waar neemt het potentieel voor belangenconflicten toe? Waar leidt de toetreding van nieuwe Europese spelers tot mogelijke nieuwe coalities met enige kritische massa die juist een nieuw momentum aan integratie-initiatieven kunnen geven? Onder welke condities kan de confrontatie van verschillende beleidspraktijken tot leerprocessen leiden? De beantwoording van deze vragen moet inzicht bieden in aard en omvang van de institutionele uitdaging waar het ‘consensusapparaat’ van de EU straks voor staat.

2.4 EEN SCALA VAN GOVERNANCE-VORMEN

De EU heeft in de loop van de tijd een scala van strategieën ontwikkeld om politieke impasses te vermijden en tot overeenstemming te komen over het oplossen van problemen (Héritier 1999; Scharpf 1999; Philippart en Sie Dhian Ho 2001). Tegen de achtergrond van de aanstaande uitbreiding is bovendien aan de bestaande gereedheidskist van strategieën en *governance*-vormen een reeks van voorstellen toegevoegd om de slagvaardigheid van de Unie veilig te stellen. Hierna zullen de voornaamste institutionele keuzen die daaraan ten grondslag liggen stapsgewijs worden herleid.

2.4.1 INSTITUTIONELE KEUZEN ACHTER DE GOVERNANCE-VORM

Onder een *governance*-vorm wordt hier verstaan een reeks van institutionele keuzen ten aanzien van:

1. de vraag of wordt ingezet op nationaal beleidsoptreden of Europese samenwerking;
2. het institutionele kader waarbinnen Europese samenwerking wordt ontplooid, alsmede de betrokken actoren binnen dat kader;
3. de samenwerkingsvariant die wordt gekozen;
4. de aard en reikwijdte van de deelname van verschillende actoren aan de samenwerking (differentiatie van rechten en plichten);
5. de methode om tot beslissingen te komen;
6. de wijze van financiering van de samenwerking (Sie Dhian Ho 2002).

Bij *governance*-vormen gaat het steeds om het vinden van de balans tussen aan de ene kant de wederzijdse afhankelijkheid tussen de Europese actoren en de daaruit volgende druk om problemen samen op te lossen, en aan de andere kant de wens recht te doen aan uiteenlopende belangen en uitgangspunten van de betrokken actoren. Elk van de zes institutionele keuzen – tot welke overigens niet noodzakelijkerwijs in deze volgorde hoeft te worden besloten – biedt de mogelijkheid tot

precieze afstemming in deze balans, mede in het licht van de specifieke beleidscontext. Hierna worden deze keuzen toegelicht, alsmede de mogelijkheid die zij bieden om tot besluiten en probleemoplossing te komen.

Nationaal of Europees optreden

De eerstgenoemde institutionele stap betreft de keuze voor een nationaal beleids-optreden of voor Europese samenwerking. De nationale beleidsreactie in een context van wederzijdse afhankelijkheid wordt ook wel aangeduid als wederzijdse aanpassing (Scharpf 2000: 11-13). In dit geval gaan (sub)nationale actoren door met het maken van (sub)nationaal beleid, zij het dat zij zich bewust zijn van – dat wil zeggen anticiperen of reageren op – de beleidskeuzen van andere lidstaten (of (sub)nationale eenheden). Nationale of regionale overheden kijken over de grens naar het beleid dat andere Europese actoren maken, maar werken niet met hen samen. Deze situatie kan leiden tot beleidsimitatie: effectief Sloveens biodiversiteitsbeleid wordt dan bijvoorbeeld overgenomen door de Oostenrijkse overheid of elementen van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek worden overgenomen in het Poolse recht. De onderlinge afhankelijkheid kan overheden ook ertoe dwingen zich tot op zekere hoogte te richten op beleidsconcurrentie om mobiele productiefactoren aan te trekken of vast te houden. Voorbeelden hiervan zijn belastingconcurrentie of concurrentie op het gebied van sociale regelgeving. Beleidsconcurrentie kan leiden tot een zogenoemde *race to the bottom* (het ‘Delaware-effect’) indien bedrijven worden aangetrokken door lage maatstaven of soepele regels. Tegen de achtergrond van de opening van Oost-Europese markten wordt er door sommigen bijvoorbeeld gevreesd voor een dergelijke neerwaartse spiraal op onderdelen van het sociale beleid. Beleidsconcurrentie kan echter ook een *race to the top* (het ‘California-effect’) tot gevolg hebben, bijvoorbeeld wanneer consumenten strenge regelgeving als een garantie van superieure productkwaliteit zien (Vogel 1995, 1997; Scharpf 1999: 89-103).

Institutioneel kader en betrokken actoren

Indien in landen de wens tot Europese samenwerking bestaat, is er een breed scala van Europese fora beschikbaar, met betrokkenheid van verschillende nationale, transnationale, en supranationale actoren. De EU is veruit het belangrijkste samenwerkingsverband in Europa. Steeds meer lidstaten hebben zich bij de oorspronkelijke zes landen gevoegd en steeds meer beleidsproblemen worden in het kader van de EU aangepakt. Een keuze voor beleidsvorming binnen het EU-kader impliceert dat de spelers binnen de EU tot een besluit zullen moeten komen. Het betekent ook dat de regels van de EU moeten worden gerespecteerd. Dit betreft bijvoorbeeld regels over de betrokkenheid van bepaalde actoren, de bevoegdheden van het Europese Hof, de verplichtingen ten aanzien van transparantie en openbaarheid, enz. Deze regels variëren aanzienlijk per beleidsterrein.

Het kan gebeuren dat lidstaten of transnationale Europese actoren opzien tegen de vereisten die het EU-kader met zich meebrengt, bijvoorbeeld omdat zij beleidsimpasses verwachten als gevolg van grote belangentegenstellingen tussen lidstaten, of omdat zij het overleg en de gemeenschappelijke actie in een beperkte

club van grote Europese landen willen houden, zonder inmenging van supra-nationale actoren. In dergelijke gevallen kunnen zij voor een ander institutioneel kader kiezen. Naast de EU bestaat er een breed scala van Europese samenwerkingsverbanden. Sommige bilaterale of multilaterale kaders omvatten louter lidstaten van de EU, zoals de West-Europese Unie (WEU). Andere organen, zoals de Raad van Europa, bestaan uit zowel EU-lidstaten als derde landen. Deze kaders kunnen formele organisaties zijn (zoals de Benelux) of informele (denk aan de Contactgroep tijdens de oorlog in Bosnië), interstatelijke of transnationale (denk aan transnationale verenigingen van beroepsgroepen, unies van vakbewegingen, en koepels van milieubewegingen). In sommige gevallen staan deze kaders helemaal los van de EU, in andere bestaat er een of andere formele link met de EU. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval bij de Schengen-groep, die door de deelnemende lidstaten werd gezien als een ‘laboratorium’ voor latere EU-brede samenwerking. Een ander voorbeeld zijn de voorstellen die de laatste jaren zijn gedaan door onder andere Joschka Fischer en Jacques Delors om buiten het kader van de EU een (federale) organisatie in het leven te roepen van EU-lidstaten die dieper willen en kunnen integreren.

Samenwerkingsvariant

Een derde keuzemogelijkheid bij het afstemmen van de probleemoplossing betreft de specifieke variant van samenwerking of integratie. De meest vergaande vorm is de hiërarchische vaststelling van beleid (centralisatie). Een voorbeeld biedt de Europese Centrale Bank (ECB), die zelfstandig het monetaire beleid bepaalt binnen het in het verdrag vastgelegde mandaat om prijsstabiliteit te behouden. Veelal valt de keuze van de Europese actoren niet op deze vergaande integratietechniek, omdat zij ingrijpende gevolgen heeft voor de soevereiniteit van landen. Er zijn ook minder vergaande samenwerkingsvormen, die telkens via onderlinge beslissingen totstandkomen (*joint decision*).

Een eerste optie binnen de *joint-decision*-variant is te kiezen voor juridisch niet-bindende vormen van samenwerking in plaats van bindende, zoals verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Niet-bindende samenwerking komt meestal neer op coördinatie of consultatie. Bij consultatie worden activiteiten ontplooid zonder dat men gemeenschappelijke doelen formuleert en beleid afstemt, zoals bijvoorbeeld bij het uitwisselen van informatie. Coördinatie is in de EU een paraplubegrip geworden voor samenwerkingsvormen waarin het nationale beleid van lidstaten onderling wordt afgestemd (via convergentie, arbeidsverdeling en specialisatie, of anderszins) met het oog op het bereiken van gemeenschappelijke doelstellingen. Het uitgangspunt is dat nationaal beleid autonoom is, bijvoorbeeld vanwege de bestaande verdeling van bevoegdheden, terwijl coördinatie een gemeenschappelijk belang dient zonder die autonomie geheel of zelfs gedeeltelijk op te geven. Het gemeenschappelijke belang kan in de vorm van precieze of minder precieze doelstellingen worden geformuleerd.

Het proces van afstemming kan sterk verschillen in de mate van dwingendheid. Soms is de dwang zo sterk dat de aanduiding ‘niet-bindende’ samenwerking

strikte gesproken onjuist is. Beleidscoördinatie valt dan ook in harde en zachte varianten te onderscheiden. Bij de beleidscoördinatie met betrekking tot het strikte stelsel rond de buitensporige tekortenprocedure en het Stabiliteits- en groeipact gaat het eerder over een soort bewaking van gedetailleerde verplichtingen van de deelnemers. De ‘hardheid’ wordt mede bepaald door de sanctie in het geval van non-implementatie van de afstemming. Die sanctie varieert van melding hiervan in rapportages en al dan niet publieke *naming and shaming* tot hoge financiële boetes. Ten behoeve van zachte beleidscoördinatie kunnen verschillende niet-bindende instrumenten worden ingezet, zoals *gentlemen’s agreements*, resoluties, aanbevelingen, adviezen en mededelingen.

Een tweede optie om diversiteit te accommoderen binnen de *joint-decision*-variant van samenwerking is te kiezen voor de harmonisatie van beleid van Europese actoren of het (onder voorwaarden) wederzijds erkennen van elkaanders regels, in plaats van de unificatie van beleid. Door te werken met minimum-harmonisatie (in welk geval de gemeenschappelijke normen gelden als ondergrens, waarbij nationale strengere normen zijn toegestaan) of kaderrichtlijnen, die veelal een aanzienlijke discretie gunnen aan de lidstaten, wordt een minimumnorm of bandbreedte voor het beleid geformuleerd waarbinnen variatie kan voortbestaan.

Differentiatie in rechten en plichten

Indien lidstaten of andere Europese actoren sterk verschillen in hun vermogen en/of bereidheid om samen te werken, kan differentiatie in rechten en plichten een uitkomst bieden. Door bepaalde actoren een speciale behandeling te geven, wordt hun diversiteit in feite erkend; zij doen pas in de toekomst of zelfs helemaal niet mee met het samenwerkingsinitiatief. Deze optie wordt in toenemende mate en steeds ingrijpender toegepast. Differentiatie in rechten en plichten – de laatste jaren wordt zij ook wel ‘flexibiliteit’ genoemd – kan vele vormen aannemen (Philippart en Sie Dhian Ho 2001). Zij kan een meersnelhedenkarakter hebben, in welk geval de lidstaten dezelfde rechten en plichten onderschrijven maar deze rechten en plichten niet op hetzelfde moment in werking treden voor alle lidstaten. Een voorbeeld hiervan is het meersnelhedentraject naar de deelname aan de euro. Lidstaten kunnen permanente uitzonderingen bedingen van een heel (sub)beleidsterrein, zoals bijvoorbeeld Denemarken heeft gedaan voor Titel IV van het EG-Verdrag inzake asiel, immigratie, visa en externe grenzen. Lidstaten kunnen het recht hebben op een *à la carte*-basis te kiezen aan welke beleidsmaatregel ze wel willen deelnemen en aan welke niet. Voorbeelden hiervan zijn de *opt-in*-regeling voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland voor de samenwerking inzake visa, asiel, immigratie en de buitengrenzen, en de mogelijkheid tot ‘constructieve onthouding’ die lidstaten hebben op GBVB-terrein. Een groep van lidstaten kan ook nauwer samenwerken op basis van de speciale bepalingen voor ‘nauwere samenwerking’ die door het Verdrag van Amsterdam zijn geïntroduceerd in de EU-Verdragen. Tot nu toe is van deze bepalingen nog geen gebruik gemaakt. De differentiatie kan bovendien formeel, op basis van een juridische grondslag, of informeel plaatsvinden.

Besluitvormingsmethode

Een vijfde institutionele keuzemogelijkheid betreft de besluitvormingsmethode: er wordt wel of niet overgegaan tot stemming in de Raad. Het leidende principe in de EU mag dan consensus zijn, maar sinds de Eenheidsakte van kracht is, is voor steeds meer beleidsterreinen de mogelijkheid tot besluitvorming bij (gekwalificeerde) meerderheid ingevoerd. Op die beleidsterreinen waar unanimiteit niet langer de regel is, kan het dreigen met een stemming of een daadwerkelijke stemming tot een doorbraak leiden.

Financieringsvorm

Ook de financiering van de samenwerking kent verschillende varianten. Lidstaten kunnen ervoor kiezen hulp- of herstructureringsprogramma's te verstrekken aan landen die wel willen samenwerken maar dat bijvoorbeeld door sociaal-economische oorzaken niet kunnen. Ook kunnen zij mogelijke bezwaren van landen tegen bepaalde besluiten of gemeenschappelijke initiatieven afkopen via *side-payments*.

Door alle hiervoor genoemde institutionele keuzen te verkennen en toe te passen op verschillende beleidscontexten ontstaan uiteenlopende beleidsstrategieën om Europese problemen het hoofd te bieden. Lidstaten kunnen kiezen voor een nationale reactie dan wel Europese samenwerking, via een bepaald institutioneel kader, met een bepaalde samenwerkingsvariant, middels specifieke financiering en door een eventuele differentiatie van rechten en plichten. Lukt het dan nog niet om tot overeenstemming te komen, dan kunnen de voorstanders van samenwerking in bepaalde gevallen de tegenstanders overstemmen.

De inzet van dit rapport op het verbeteren van *governance*-methoden via institutionele vindingrijkheid betekent zeker niet dat de WRR geen oog heeft voor machtsuitoefening binnen Europa, of de lange traditie van afruilen (*package-deals*) om tot compromissen te komen. Deze praktijken zijn aan de orde van de dag en zullen dat blijven, ook na de uitbreiding. Maar institutioneel vernuft kan ertoe bijdragen dat in een uitgebreide Unie de noodzaak van samenwerking wordt verzoend met de realiteit van toenemende heterogeniteit op steeds meer politiek gevoelige beleidsterreinen.

2.4.2 INSTITUTIONELE KEUZEN ACHTER DE COMMUNAUTAIRE METHODE EN ALTERNATIEVEN

De communautaire methode

De meest beproefde *governance*-vorm in de EU is de communautaire methode. Deze is veel besproken, bewierookt en bekritiseerd, maar wordt slechts zelden precies omschreven. Dit rapport beschouwt de communautaire methode eigenlijk als een *verzameling* van *governance*-vormen die bepaalde institutionele kenmerken gemeen hebben. Anders gezegd: als de hiervoor behandelde zes institutionele keuzen nog eens worden langsgelopen, wordt duidelijk dat bepaalde

alternatieven en combinaties verenigbaar zijn met de communautaire methode en andere niet (zie voor een overzicht tabel 2.1).

De communautaire methode is een vorm van Europese samenwerking (keuze 1). Het institutionele kader betreft in dit geval de EG (keuze 2). Binnen dit kader vervult de Europese Commissie als onafhankelijk orgaan en hoeder van de verdragen een cruciale rol. Zij vertegenwoordigt de Gemeenschap bij internationale onderhandelingen en is de enige bron van wetgevings- en beleidsvoorstellen. Deze voorstellen worden goedgekeurd door de Raad van Ministers en het Europees Parlement. De beleidsuitvoering is toevertrouwd aan de Commissie en de lidstaten. Het Europese Hof van Justitie ziet toe op de naleving van het Europese recht.

Met betrekking tot de samenwerkingsvariant (keuze 3) geldt bij uitstek dat de term communautaire methode een verzamelnaam is voor verschillende mogelijkheden. Het gemeenschappelijke kenmerk is dat de varianten een bindend karakter hebben. Binnen die randvoorwaarde zijn grote verschillen denkbaar. Onder de communautaire methode vallen het hiërarchisch vastgesteld (gecentraliseerd) beleid, harmonisatie van beleid voortkomend uit gemeenschappelijke beslissingen (*joint decision*), alsook wederzijdse erkenning. Hoewel deze drie samenwerkingsvarianten alle bindend zijn, zijn zij dermate verschillend dat het aanbeveling verdient ze expliciet te onderscheiden.

De communautaire methode wordt veelal gelijkgesteld met volwaardige deelname van alle lidstaten aan beleidsinitiatieven. Toch zijn bepaalde vormen van differentiatie (keuze 4) niet in tegenspraak met de principes van de communautaire methode. Dat geldt in ieder geval voor het gemeenschappelijke EU/EG-beleid met een gedifferentieerde toepassing van rechten en plichten, waarin de flexibiliteit doorgaans voor een afgebakende periode wordt verleend op basis van objectieve verschillen (meestal het onvermogen van de regio en/of de lidstaat om aan de samenwerking deel te nemen). Ook differentiatie op basis van de verdragsbepalingen voor 'nauwere samenwerking' is voor initiatieven in de zogenoemde eerste pijler grotendeels verenigbaar met de communautaire methode.² De regel voor nauwere samenwerking is namelijk dat de institutionele rolverdeling en de procedures die gelden in het desbetreffende beleidsterrein van de EG/EU ook gelden voor de nauwere samenwerking. In tegenstelling tot het intergouvernementele karakter dat veelvuldig in de media en door politici van nauwere samenwerking wordt geschetst, impliceert nauwere samenwerking in de eerste pijler dus nadrukkelijk een centrale rol van de Commissie. Bij het Verdrag van Nice is echter overeengekomen dat het *acquis* dat wordt voortgebracht via deze vorm van nauwere samenwerking geen *EU-acquis* zal zijn. Op dit punt onderscheidt deze beleidsstrategie zich dus van de communautaire methode.

Wat de besluitvorming betreft (keuze 5) impliceert de communautaire methode dat meerderheidsbesluitvorming mogelijk is, hetgeen uiteraard niet uitsluit dat besluiten bij consensus worden genomen. De financiering (keuze 6) is doorgaans

Tabel 2.1 Overzicht van institutionele keuzen achter de communautaire methode en twee alternatieven

	Communautaire methode	Open coördinatiemethode	Nauwere-samenwerkingsmethode
Nationaal optreden of Europese samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Europese samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> • Europese samenwerking en nationale aanpassing van beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Europese samenwerking voor de deelnemers aan de nauwere samenwerking; nationaal optreden voor de overige landen
Institutioneel kader en betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking binnen de EU • de Commissie is de enige bron van wetgevings- en beleidsvoorstellen • Raad van Ministers en Europees Parlement keuren voorstellen goed • Beleidsuitvoering hoofdzakelijk door de lidstaten en op sommige terreinen (mede) door Commissie • Commissie en Europees Hof van Justitie zien toe op naleving 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking binnen de EU • Europese Raad vaardigt richtsnoeren uit • Lidstaten formuleren nationale actieplannen ter uitvoering van de richtsnoeren • Commissie en Raad van Ministers monitoren en evalueren nationale actieplannen en doen niet-bindende aanbevelingen aan de lidstaten • Verschillende modaliteiten zijn mogelijk voor de rol van de Europese Commissie 	<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking binnen de EU. Het acquis dat via deze samenwerking wordt voortgebracht is echter geen EU-acquis, maar acquis van het desbetreffende nauwere-samenwerkingsinitiatief • Betrokken actoren en hun bevoegdheden zijn afhankelijk van het beleidsterrein waar de nauwere samenwerking wordt ontplooid en de daar geldende bevoegdheden en procedures
Vorm van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Bindende samenwerking: <ol style="list-style-type: none"> 1. hiërarchisch vastgesteld, gecentraliseerd beleid 2. harmonisatie gebaseerd op gemeenschappelijke beslissingen 3. wederzijdse erkenning 4. harde beleidscoördinatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Niet-bindende samenwerking: <ul style="list-style-type: none"> - gemeenschappelijke evaluatie van de economische situatie - overeenstemming over het geschikte economische beleid (benchmarking/best practice) - uitoefening van politieke druk (peer pressure) op basis van niet-bindende politieke instrumenten (bijv. richtsnoeren van de Europese Raad en aanbevelingen van Raad en Commissie) - vrijwillige nationale aanpassing van beleid (mutual learning) 	<ul style="list-style-type: none"> • De vorm van samenwerking wordt vastgesteld door de groep die deelneemt aan het nauwere-samenwerkingsinitiatief en kan bindend of niet-bindend zijn

uit de EG-begroting, met enige uitzonderingen (zoals het Europese Ontwikkelingsfonds).

Zo beschouwd, wordt enigszins duidelijk waarom veel omschrijvingen van de communautaire methode weinig precies zijn: de communautaire methode omvat simpelweg vele institutionele strategieën. Deze rijkdom aan varianten wordt miskend wanneer de communautaire methode in recente discussies als ‘methode achter het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ of ‘integratietechniek van het verleden’ wordt getypeerd.

Harde en zachte beleidscoördinatie

Alternatieven voor de communautaire methode die hiervoor al ter sprake zijn gebracht, zijn eveneens te ontleden in een reeks van institutionele keuzen (zie tabel 2.1). Zo kan de open coördinatiemethode (OCM), een variant van beleidscoördinatie die sinds de jaren negentig furore maakt, als volgt worden ontleed:

- Zij is een combinatie van nationale aanpassing en Europese samenwerking.
- Zij vindt plaats binnen de kaders van de EU, waarbij de Europese Raad en de lidstaten de belangrijkste betrokken actoren zijn (de betrokkenheid van de Europese Commissie kan variëren).
- Er wordt voor een niet-bindende vorm van samenwerking gekozen.
- Alle lidstaten nemen er doorgaans aan deel (maar differentiatie is niet uitgesloten).
- Er wordt via consensus tot beslissingen gekomen.

Het ‘open’ karakter van deze vorm van coördinatie refereert aan het feit dat de gewenste beleidsaanpassingen in niet-bindende richtsnoeren worden geformuleerd, en aan het gegeven dat de deelname aan het coördinatieproces open is voor verschillende partijen. De grote aandacht voor de OCM gedurende de laatste jaren laat overigens onverlet dat dit maar één vorm van coördinatie is, en dat er vele andere varianten van coördinatie in Europa worden ontplooid. Bepaalde vormen daarvan kennen een vergaande binding, inclusief sancties indien de afstemming niet plaatsvindt of de doelstellingen niet worden gerealiseerd. Een voorbeeld van een dergelijke ‘harde’ coördinatievorm is de coördinatie in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact.

Nauwere samenwerking

‘Nauwere samenwerking’ betreft *governance*-vormen die gekenmerkt worden door differentiatie van rechten en plichten op basis van de bepalingen voor nauwere samenwerking uit de verdragen. Deze bepalingen zijn ingevoerd bij het Verdrag van Amsterdam en zijn versoepeld bij het Verdrag van Nice. Indien een groep van ten minste acht lidstaten voldoet aan de voorwaarden die in de algemene bepalingen en in de specifieke bepalingen van de verschillende pijlers van de Unie zijn vermeld, kan deze groep gebruikmaken van de instellingen en procedures van de Unie om deze samenwerking te realiseren. Uit tabel 2.1 wordt duidelijk dat nauwere samenwerking eveneens een reeks van institutionele keuzen herbergt ten aanzien van de rol en bevoegdheden van de betrokken

actoren, de samenwerkingsvariant en de besluitvormingsmethode. Wat deze keuzen gemeen hebben is dat een groep landen voor Europees optreden kiest (terwijl de overige landen dat niet doen), binnen het kader van de EU, op basis van de verdragsbepalingen voor nauwere samenwerking, waarbij de operationele kosten worden gefinancierd door de deelnemende lidstaten (en de administratieve kosten uit de EG-begroting komen) tenzij de EU-lidstaten unaniem anders beslissen. Het besluit tot de instelling van een nauwere-samenwerkingsinitiatief kan bij gekwalificeerde meerderheid door de Raad worden genomen. In de tweede pijler is echter voorzien in een 'noodremprocedure' die verwijzing door de Raad naar de Europese Raad mogelijk maakt, welke vervolgens unaniem beslist.

Dynamiek

De keuze van een alternatief voor de communautaire methode is soms permanent, maar brengt mogelijk een evolutie naar een andere vorm van *governance* op gang. Een kopgroep van een klein aantal lidstaten kan bijvoorbeeld een subsysteem binnen de EU blijven, maar kan zich ook ontwikkelen tot een EU-breed initiatief door stapsgewijze toetreding van alle lidstaten. Een soortgelijke dynamiek is denkbaar voor niet-bindende vormen van samenwerking binnen de EU. Lidstaten kunnen besluiten de samenwerking ten aanzien van een bepaald issue beperkt te houden tot niet-bindende informatie-uitwisseling, het afspreken van *benchmarks* en *peer pressure* als in de OCM, of ze kunnen open coördinatie als eerste stap naar bindende regelgeving gebruiken. In het eerst beschreven geval zijn kopgroepvorming en de OCM permanente alternatieven voor de communautaire methode, in de tweede situatie fungeren zij als opstap naar bindende regelgeving voor alle lidstaten. De hiernavolgende beleidshoofdstukken besteden aandacht aan deze dynamiek, die kan ontstaan in het kielzog van bepaalde institutionele keuzen.

NOTEN

- ¹ De term ‘europeanisering’ wordt in dit rapport in navolging van onder andere Fritz Scharpf gebruikt ter aanduiding van een toenemend bewustzijn van de *wederzijdse afhankelijkheid van Europese actoren* en de agendering van issues op Europees niveau in reactie daarop (Scharpf 2000). Europeanisering van een bepaald issue (bijvoorbeeld van de criminaliteit) impliceert dus niet per se dat de probleemoplossing ook (volledig) op Europees niveau (bijvoorbeeld binnen de EU) wordt gezocht.
- ² Het Verdrag betreffende de EU kent drie zogenoemde pijlers. De eerste is de communautaire pijler, die overeenkomt met de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, de EGKS en Euratom. Daaronder vallen thema’s als het burgerschap van de Unie, de beleidsterreinen van de Gemeenschap, de EMU, enz. De tweede pijler omvat het GBVB, dat wordt behandeld in titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De derde pijler omvat de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, die wordt behandeld in titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Bij het Verdrag van Amsterdam is een deel van de gebieden die onder de derde pijler vielen, overgeheveld naar de eerste pijler (het vrij verkeer van personen).

3 DE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

3.1 INLEIDING

‘Euroland’ is de veelgebezigde benaming van de huidige groep van 12 EU-lidstaten waarin de euro is ingevoerd. Deze monetaire unie opereert in een veel breder verband, de Economische en Monetaire Unie (EMU), waarin alle 15 EU-lidstaten deelnemen. De diepgang en de reikwijdte van de EMU vormen een blijk van de dynamiek van de EG gedurende de afgelopen vijftien jaar. Tegelijk impliceert deze dynamiek dat de EMU talrijke en vaak hoge eisen stelt aan de deelnemers. Dit geldt in nog sterkere mate voor de 12 leden van Euroland. Als de Europese Unie straks 25 of meer lidstaten omvat, zullen ook de EMU en Euroland worden uitgebreid. Het is de vraag of in een EMU van 25 en in Groot-Euroland evenzeer aan die hoge eisen kan worden voldaan.

De invoering van de euro in toetredende landen

Dit hoofdstuk concentreert zich op een tweetal aspecten van de uitgebreide EMU en van Groot-Euroland. Het eerste heeft betrekking op de doorgang naar de euro in de toetredende landen (de ‘passage’). Volgend op het lidmaatschap van de EU dienen de kandidaat-lidstaten vroeger of later tot de eurozone toe te treden. Deze doorgang naar Euroland kent geen vastgesteld tijdschema. Het handelingsvermogen van de Unie zal dus worden getest. Is zij in staat tot een succesvolle, liefst schokvrije verwezenlijking van het Europabrede Euroland in het komende decennium?

Met betrekking tot de doorgangsproblematiek ziet de uitgebreide Unie zich voor een dilemma geplaatst. Enerzijds is een snelle toetreding tot de euro toegestaan en deze staat vast zodra nieuwe leden aan de bekende Maastrichtse stabiliteitscriteria voldoen, hoewel invoering van de euro op dat moment niet in het belang van die Europabrede Unie of de eurozone hoeft te zijn. Anderzijds zullen langdurig uitstel van de doorgang en inconsistent of ongericht economisch beleid in de toetredende landen op den duur door financiële markten, en wellicht ook door de politiek, als het falen van de vergrote EMU worden opgevat. Het handelingsvermogen van de Unie dient dus te garanderen dat deze beide klippen worden vermeden. Het is zeer wel denkbaar dat de Unie dit dilemma niet met behulp van de communautaire methode kan oplossen. Voor sommige beleidsonderdelen beschikt de EU of Euroland immers niet over adequate bevoegdheden.

Vandaar dat de eerste onderzoeksvraag van dit hoofdstuk luidt: hoe kan de vergrote Unie haar handelingsvermogen verbeteren ter verzekering van een vloeiende doorgang van tien of meer valuta’s naar de euro?

Effectief handelingsvermogen wordt in dit verband afgemeten aan het bereiken van het doel onder bepaalde randvoorwaarden. Het doel is het bewerkstelligen van een geschikt tijdpad en het daartoe ontwikkelen van een geëigend economisch en

monetair beleid in de kandidaat-Eurolanden. Dit doel moet worden bereikt met een zo gering mogelijke vermindering van de inhaalgroei in Midden- en Oost-Europa en zonder negatieve uitwerking op de euro.

Effectieve en legitieme economische coördinatie

Het tweede aspect dat aandacht verdient binnen de uitgebreide EMU is de economische coördinatie.¹ Op welke terreinen coördinatie effectief en legitiem kan worden toegepast en hoe bindend deze dan wel of niet zou dienen te zijn, mede gezien vanuit het Nederlandse belang, vormen daarbij de sleutelvragen.

Bij economische coördinatie gaat het erom het goede functioneren van EMU en Euroland te waarborgen met behoud van zoveel mogelijk beleidsautonomie voor de lidstaten. Dit heeft geleid tot institutionele innovaties als de open coördinatie-methode (OCM) en omzichtige bewegingen in de richting van kopgroepvorming, naast specifieke toepassingen van de traditionele communautaire methode. Of met al deze economische coördinatieactiviteiten metterdaad het handelingsvermogen van de Unie is verbeterd, en dus momenteel de EMU goed functioneert, is verre van duidelijk.

De indruk is ontstaan dat de voortvarendheid op het gebied van de economische coördinatie in feite tot wildgroei heeft geleid, hetgeen ernstige vragen van effectiviteit en legitimiteit oproept. Daarnaast vraagt men zich af of de graad van binding in sommige processen niet te straf en in andere niet te zwak is gebleken. Die twijfels wakkeren aan indien men beseft dat de belangen van de kandidaat-lidstaten in die grote EMU evenzeer moeten worden gewaarborgd. Vanzelfsprekend raakt de graad van binding direct het Nederlands belang, benevens het indirecte belang dat Nederland bij het algehele functioneren van de EMU heeft.

De tweede onderzoeksvraag die dit hoofdstuk stelt luidt dan ook: hoe kan de vergrote Unie haar handelingsvermogen met betrekking tot de economische coördinatie verbeteren in termen van effectiviteit en legitimiteit voor de werking van de EMU van 25, en van Groot-Euroland in het bijzonder, alsmede in het licht van de gewenste beleidsautonomie van de lidstaten?

De economische coördinatie strekt zich inmiddels uit over zoveel terreinen, dat de WRR zich gedwongen ziet zich te beperken tot de macro-economische aspecten, zij het dat deze worden ingepast in een algeheel perspectief op de EMU-coördinatie.

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 3.2 bespreekt de eigenschappen van de EMU, de drijfveren achter de totstandkoming van de muntunie en de economische coördinatie binnen de EMU. Paragraaf 3.3 gaat in op de 'doorgang naar de euro' en op de problemen die zouden kunnen verhinderen dat dit schokvrij en zonder veel groeivertraging in Midden- en Oost-Europa kan geschieden. Tevens worden oplossingsrichtingen aangedragen en geëvalueerd. Paragraaf 3.4 bespreekt de coördinatie in Groot-Euroland. Het zal blijken dat het Stabiliteits- en groeipact (s&g-pact), ondanks zijn merites, diverse nadelen heeft. Deze zijn

nog belangrijker in het geval van de kandidaat-lidstaten. Paragraaf 3.5 geeft de conclusies en aanbevelingen weer.

3.2 DE EMU: EIGENSCHAPPEN, DRIJVEREN EN COÖRDINATIE

De EMU vormt de bekroning van ruim 40 jaar economische integratie in het kader van de Europese Gemeenschap. De EMU die nu bereikt is, lijkt echter nog niet geheel voltooid te zijn. Op een aantal onderdelen is nog een zekere evolutie te verwachten die zich vermoedelijk geleidelijk zal voltrekken. Deze paragraaf zet kort de eigenschappen van de EMU uiteen (subpar. 3.2.1). Vervolgens worden drie drijfveren achter de toch opmerkelijke totstandkoming van de EMU besproken. Subparagraaf 3.2.3 neemt het evolutionaire karakter van de EMU nader in beschouwing. Hierbij gaat het om de economische coördinatie in de EMU die op basis van de vage bepalingen in het Verdrag van Maastricht niettemin een grote vlucht heeft genomen.

3.2.1 DE EIGENSCHAPPEN VAN DE EMU

Het beschrijven van de EMU is minder eenvoudig dan vaak wordt gedacht. Dat komt omdat het ene deel van de EMU, de monetaire unie, strak en vrij gedetailleerd is omschreven in het verdrag en bijbehorende protocollen, terwijl het andere deel, de economische unie, in het geheel niet is omschreven in enige verdragstekst of wettekst. Toch zijn de contouren van wat bedoeld wordt met de economische unie wel af te leiden uit de voorgeschiedenis van het Verdrag van Maastricht zoals de WRR dat heeft gedaan in *Naar een Europabrede Unie* (WRR 2001).² Een tweede moeilijkheid is om de vervlechting van de E en de M van EMU te ontrafelen, omdat de verbanden ingewikkeld en talrijk zijn. Daar komt bij dat diverse sociale aspecten een rol spelen.

Figuur 3.1 geeft een stilistische weergave van de EMU. De monetaire unie is gecentraliseerd,³ met een gezamenlijke munt, een bovenschikkende doelstelling van prijsstabiliteit en een onafhankelijke Europese Centrale Bank (ECB) voor geheel Euroland.

De economische unie kent in wezen twee onderscheiden aspecten. Beide zijn veel complexer dan de monetaire unie en zijn lastiger af te bakenen. De basis van de economische unie vormt de 'brede en diepe' integratie middels de interne markt, ter bevordering van de sociaal-economische kerndoelstellingen van de EU, namelijk welvaart, groei, werkgelegenheid en cohesie (het linkerdeel van de economische unie in figuur 3.1). De loutere totstandkoming van de economische unie is daartoe een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde. Het gaat evenzeer om het goede functioneren van deze unie, bovenal het goede functioneren van de interne markt in de breedste zin (het rechterdeel van de economische unie in figuur 3.1). De verbetering van het functioneren heeft meer aandacht dan vroeger dankzij de toepassing van beginselen zoals subsidiariteit en proportionaliteit (evenredigheid) en criteria voor de rechtvaardiging van marktregulering

Figuur 3.1 Economische en Monetaire Unie



en interventie. Daarenboven is inmiddels algemeen aanvaard dat het goede functioneren van de economische unie tevens afhangt van het aanpassingsvermogen en de kwaliteit van beleid op lidstaatniveau. Aangezien lidstaten autonoom zijn wat betreft het economische beleid dat buiten de ‘brede en diepe’ integratie valt, dient dit door coördinatie of andere wijzen van besturing te geschieden. Dat is de betekenis van de artikelen 98 en 99 van het EG-Verdrag, die tot coördinatie verplichten op basis van de vaststelling dat nationaal economisch beleid tevens een ‘aangelegenheid van gemeenschappelijk belang’ is.

Het is misleidend om te suggereren dat de monetaire unie gecentraliseerd beleid betreft terwijl de economische unie zich met gedecentraliseerd en dus nationaal beleid bezighoudt, middels coördinatie. Figuur 3.1 laat duidelijk zien dat coördinatie van het economische beleid van de lidstaten *aanvullend* is op de 'brede en diepe' integratie. Deze integratie, de harde kern van de economische unie, beperkt de beleidsautonomie van de lidstaten aanzienlijk.

Verengt men economisch beleid tot budgettair beleid, dan nog zijn er twee restricties op de autonomie van de lidstaten. Aan de inkomstenkant van de begroting zijn de lidstaten gebonden aan de bepalingen betreffende de BTW en accijnzen, alsmede aan de gedragscode tegen schadelijke concurrentie op het gebied van de vennootschapsbelasting. Wat het financieringstekort en de staatschuld betreft, zijn strikte disciplines opgenomen in het verdrag alsmede in het Stabiliteits- en groeipact, met straffe procedures en sancties. Deze disciplines zijn in figuur 3.1 bij de monetaire unie opgenomen, omdat het doel ervan is om inconsistenties tussen (cumulatief) fiscaal beleid in Euroland en het monetaire beleid van de ECB zoveel mogelijk te voorkomen. Deze en andere aspecten van de 'stabiliteitscultuur' van de monetaire unie zijn uiteengezet in tekstbox 3.1. Het is hierbij dienstig te vermelden dat een *centraal* begrotingsbeleid in de huidige EMU geen optie is. Immers, het EU-budget mag geen tekorten vertonen, is bovendien (relatief) zeer gering (slechts 4% van de opgetelde nationale begrotingen) en bestaat voor ruim 85 procent uit vastgelegde overdrachten (gemeenschappelijk landbouwbeleid en cohesie) en personeelskosten.

Wat is dan wel de economische beleidsautonomie van de lidstaten binnen de economische unie? De beleidsvrijheid geldt allereerst voor de structuur en de omvang van de begroting, zowel van uitgaven als belastingen, zij het dat fiscale harmonisatie (BTW en accijnzen) verplicht is en de milde fiscale concurrentie niet kan worden veronachtzaamd. Daarnaast geldt zij voor betere regelgeving, liberalisatie en bevordering van mededinging (zonder marktfalen en zonder dat redelijk vereiste publieke voorzieningen worden aangetast) en voor de kwaliteit van onderwijs en overheidsdiensten. Bovendien kunnen lidstaten beleid voeren met betrekking tot onderzoek en innovatie, alsmede de daarbijbehorende infrastructuur, en de fysieke infrastructuur voor mobiliteit en netwerkmarkten.

De economische unie kan worden beschouwd als verreweg het belangrijkste middel ter bevordering van verdragsdoelstellingen als welvaart, groei, werkgelegenheid en cohesie.⁴ Tegelijk heeft de economische unie een enorme betekenis voor de monetaire unie. Een goed functionerende economische unie verlaagt voor de lidstaten de kosten van het opgeven van het wisselkoersinstrument, waardoor de nettobaten van EMU en de euro toenemen. Tevens zal een diep geïntegreerde economische unie met effectieve coördinatie de economische prestaties van de EU bevorderen en daarmee de externe waarde van de euro versterken. Daarenboven heeft de stabiliteitscultuur van de monetaire unie als groot voordeel de voorspelbaarheid van beleid en van belangrijke variabelen voor markten en bedrijven (zoals prijsniveaus en rentestanden), hetgeen de economische unie

Tekstbox 3.1 Codificatie van de stabiliteitscultuur in de EMU

Teneinde de stabiliteitscultuur in de EMU te garanderen, zijn vergaande bepalingen overeengekomen. Ten eerste is er de bovenschikkende doelstelling van prijsstabiliteit. Ten tweede moeten buitensporige tekorten voor Eurolanden worden voorkomen. Ten derde zijn er stringente toetredingsvereisten. Deze komen neer op een viervoudige toets:

Nominale convergentie: de inflatie mag niet hoger zijn dan $1\frac{1}{2}$ procent boven de drie landen met de laagste inflatie van de Unie.

Fiscale houdbaarheid: dat wil zeggen het vermijden van de buitensporige-tekortenprocedure. Het gaat hier om twee onderdelen. Allereerst dient het overheidstekort beneden 3 procent van het BBP te blijven en ten tweede moet de schuldquote (schuld/BBP x 100%) beneden een referentiewaarde blijven. De referentiewaarde is in een protocol gedefinieerd als 60 procent of als een benedenwaartse trend 'met een bevredigende snelheid'; deze procedure blijft ook gelden na toetreding. *Wisselkoersstabiliteit*, omschreven als het blijven binnen de bandbreedte van het wisselkoersarrangement gedurende twee jaar zonder devaluatie.

Duurzaamheid van de convergentie, als blijkt uit de lange rente. Het convergentieprotocol legt dit uit als een plafond van 2 procentpunten boven de lange rentevoeten van de drie lidstaten (nu, mag men aannemen, Eurolanden) met de laagste inflatie.

Ten vierde is het Stabiliteits- en groeipact tot de harde kern van de EMU gaan behoren. In verordening 1466/97 en 1476/97 zijn straffe procedures en harde financiële sancties voorzien, waarbij de Ecofin-Raad (niet de Eurogroep) uiteindelijk beslist. Het pact legt een middellangetermijnbenadering van het begrotingsbeleid aan de eurozonelanden op. Landen binden zich aan een begroting die, over een gehele conjunctuurcyclus, in evenwicht is of een gering overschot vertoont. Op deze wijze zal zelfs in een recessie het tekort niet gauw boven 3 procent uitstijgen. Aldus vormt het pact een verstrakking van de budgettaire randvoorwaarden.

beter doet functioneren. De stabiliteitscultuur schept ook prikkels om de economische groei door marktwerking te bevorderen en ondernemerschap en innovatie te stimuleren, omdat de weg naar budgettaire kunstgrepen of geldschepping is afgesneden. Anders gezegd, economische coördinatie of unilateraal aanbodbeleid op onderdelen zoals vermeld in figuur 3.1 heeft meer kans op succes in de context van deze stabiliteitscultuur.

Een dynamische relatie tussen de economische unie en de monetaire is gelegen in het functioneren van de financiële markten. Het daadwerkelijk van kracht worden van de euro heeft tot een enorme verdieping van de financiële marktintegratie geleid. Een ambitieus programma tot 2005 versterkt de liberalisatie onder regulering en toezicht. Dit zal de transactiekosten verder verlagen, de investeringen bevorderen en de kwaliteit van de dienstverlening op Europees niveau verbeteren. Ook vergemakkelijken de verdiepte interbancaire geldmarkt in Euroland en de verdere financiële integratie een soepele doorwerking van het monetaire beleid van de ECB.

Tekstbox 3.2 Enkele sociale aspecten van de EMU

Er zijn zeker drie gronden om de sociale dimensie met de EMU te verbinden.

Ten eerste is het voor het goed functioneren van de economische unie onontbeerlijk dat de lidstaten ten behoeve van groei en werkgelegenheid geschikte combinaties vinden van sociale protectie in de arbeidsmarkt, flexibiliteit in deze markten en minimale prikkels in het zekerheidsstelsel. Dit is noodzakelijk omdat groei voortdurende aanpassing van producten en productiefactoren vereist naar inzet, sector, kwaliteit, locatie, relatieve prijs, enz. Deze 'geschikte combinaties' hebben ook betekenis voor het zo gering mogelijk houden van de kosten van de monetaire unie voor individuele lidstaten in het geval van zogenoemde asymmetrische schokken. Zo'n schok die slechts een of enkele lidstaten treft, kan niet langer opgevangen worden door het inzetten van het wisselkoers-instrument. Flexibele economieën met redelijke maar niet al te rigide sociale bescherming minimaliseren de kosten en de periode van aanpassing.

Ten tweede is het voor het goed functioneren van de monetaire unie van belang dat de loonontwikkeling niet inconsistent is met hoe de ECB de economische ontwikkeling en de inflatietrend 'leest'. Een goed wederzijds begrip van elkanders intenties is gewenst, maar daarbij gaat het wel om een uitwisseling op het niveau van Euroland omdat de ECB alleen geïnteresseerd is in de inflatie in Euroland als geheel. Voorzover Nederland alleen 'uit de pas' loopt is er hooguit een probleem met de nationale concurrentiepositie, niet met de EMU.

Ten derde is er nog een verband via de begrotingsdisciplines. Natuurlijk geldt dat alle uitgaven van de verzorgingsstaat onder de randvoorwaarden van de disciplines vallen. Echter, bij de pensioenen die door de staat als 'sociale verworvenheid' worden gegarandeerd (in Nederland de AOW) wordt in Europa meestal een omslagstelsel (pay-as-you-go-systeem) toegepast, dat op lopende afdrachten van werknemers is gebaseerd. Dit scheidt speciale problemen. Door de vergrijzing kan de afdracht per werknemer extreem hoog worden, hetgeen de arbeidskosten per eenheid product nadelig beïnvloedt en aldus de vraag naar arbeid doet dalen. Het tijdelijk ontlasten van de lopende afdrachten door tekorten is echter onmogelijk door de disciplines op tekorten en staatsschuld. Gezien de in de komende decennia versterkende vergrijzing in Europa wordt deze beklemming steeds groter. Door de langdurige 'nasleep' van verworvenheden op de feitelijke betalingen biedt alleen grondige pensioenhervorming uitzicht op een bevredigende oplossing die zowel de disciplines als de toekomstige werkgelegenheid respecteert. Opnieuw geldt hier dat deze hervormingen weliswaar nationaal zijn, en door hun politieke gevoeligheid uitsluitend op dat niveau kunnen worden opgelost, maar dat er eveneens van een gezamenlijk belang op langere termijn sprake is. Voor Euroland geldt dat alleen geloofwaardige hervormingen in alle betrokken lidstaten de financiële houdbaarheid van relatief lage staatsschuld kunnen bewerkstelligen.

Daarnaast bestaan er verbanden tussen EMU en sociale politiek. Het verdrag spreekt niet van een 'sociale unie', maar bevat wel een aantal sociale bepalingen. Niettemin geldt dat de drie hoofdelementen van wat een sociale unie vermoedelijk zou inhouden, hoofdzakelijk op lidstaatniveau worden geregeld (namelijk sociaal beleid, regelgeving voor de arbeidsmarkt en regulering van de uitgaven van de verzorgingsstaat). Tekstbox 3.2 schetst de diverse bestaande of potentiële verbanden met de EMU.

Ook de Europese werkgelegenheidsstrategie die middels het Verdrag van Amsterdam is ontstaan, zou men tot de sociale aspecten van de EMU kunnen rekenen. In het licht van de plaats en de rol van de EMU, die immers onder andere op werkgelegenheid als doel is gericht, is een aparte strategie niet onmiddellijk te begrijpen. Een Europese strategie kan evenmin rekenen op communautaire gelden van grote omvang, aangezien een Europese begrotingspolitiek geen optie is. Bovendien geldt dat alle relevante micro-instrumenten (met name voor de arbeidsmarkt) gedecentraliseerd zijn. Zoals in hoofdstuk 4 uitvoerig wordt toegelicht, bleek echter in het midden van de jaren negentig dat het ontberen van een actief en herkenbaar Europees werkgelegenheids-offensief tot een legitimiteitscrisis leidde, waarop het Verdrag van Amsterdam een antwoord moest formuleren. Vervolgens heeft de EU in het zogenoemde Luxemburg-proces een originele hoewel selectieve benadering van de notie van ‘werkgelegenheidsstrategie’ ontwikkeld die in hoofdstuk 4 wordt besproken.

3.2.2 DRIJFVEREN VAN DE MUNTUNIE

Voor een goed begrip van de eigenschappen van de EMU en de daarin vervatte ambitie is het nuttig deze eigenschappen te contrasteren met die van een eerdere poging tot een EMU te komen. Reeds tegen het einde van de overgangperiode die diende om het Verdrag van Rome stap voor stap in te voeren (1958-1970), besloot de top van Den Haag in 1969 om naar een EMU te streven. Het Werner-rapport van 1970 omschreef wat dit zou inhouden en gaf een tijdpad aan tot 1980. In 1971 nam de Raad een resolutie aan die dit ondersteunde. Rond 1975 bleek de strategie volstrekt onhaalbaar en werd zij losgelaten. Een terugblik is instructief om het gebrek aan ambitie van deze eerste poging te begrijpen en daarmee tegelijk de hoge vereisten van de huidige EMU en van de muntunie op waarde te schatten. Op *alle* hoofdpunten van de constructie van de EMU leed deze eerste poging aan fatale tekortkomingen: noch de E noch de M waren ook maar bij benadering toereikend, de politieke verbintenis bleef retorisch, zij bleef beperkt tot een rommelige eerste fase en dat zonder een voorgestelde verdragswijziging, en ten slotte ontbrak het aan institutionele en juridische invulling, bijvoorbeeld van een onafhankelijke centrale bank.

De vergelijking van de eerste poging een EMU te vormen met die volgend op het rapport-Delors van 1989 legt op pijnlijke wijze bloot hoe armetierig, onrijp en ongeloofwaardig de eerste poging was. Het scherpe contrast roept de vraag op welke krachtige drijfveren de muntunie voortbrachten als bekroning op zo’n 20 jaar verdieping van de economische unie. We zullen kort de volgende drijfveren bespreken: de geleidelijke convergentie van macro-economische beleidsopvattingen in de Unie; het verband tussen de interne markt en monetaire integratie; de dominantie en ankerfunctie van Duitsland en de daarmee verbonden ‘stabiliteitscultuur’.

De convergentie van macro-economische beleidsopvattingen in de Unie

Aanvankelijk liepen de macro-economische beleidsopvattingen in de Gemeenschap sterk uiteen. Dit werd pijnlijk duidelijk gedurende de eerste helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw. De eerdergenoemde raadsresolutie van 1971 viel in hetzelfde jaar als het einde van het stelsel van Bretton-Woods.

Daarmee ging de dollar zweven en werd wisselkoersstabiliteit voor de EG-valuta's een doel dat door onderlinge samenwerking moest worden bereikt. Allerlei pogingen om tot een dergelijke samenwerking te komen (met schilderachtige namen als de 'slang in de tunnel' en dergelijke) strandden steeds weer op het verschil in bereidheid tussen lidstaten om het binnenlandse macro-economische beleid zo te voeren dat het consistent zou zijn met de afgesproken wisselkoersstabiliteit. Soms had dat te maken met onderscheiden prioriteiten, bijvoorbeeld tussen het belang van prijsstabiliteit versus het belang van hogere werkgelegenheid dat, althans op korte termijn, ten koste van enige inflatie kon worden nagestreefd. Op langere termijn leidde dat veelal tot depreciatie van de nationale munt en daaraan werd klaarblijkelijk minder prioriteit toegekend. Monetaire samenwerking bleek aldus uiterst moeilijk: alleen door vallen en opstaan is uiteindelijk in het Europees Monetair Stelsel (EMS) vanaf 1979 enige coöperatie geïnstitutionaliseerd. Maar ook dit stelsel vereiste voldoende binding van het binnenlandse macro-economische beleid aan de afgesproken spilkoersen en dat bleek een niet-aflatend probleem. Gaandeweg echter deelden steeds meer lidstaten het inzicht dat kortetermijnexpansie geen extra werkgelegenheid opleverde, maar wel extra inflatie. Pas toen de externe discipline werd aanvaard voor het binnenlandse monetaire en budgettaire beleid kon het EMS geleidelijk tot een strakkere opzet komen. Verder ontstond twijfel over de effectiviteit van het wisselkoersinstrument, zeker bij herhaald gebruik van devaluaties, waardoor wisselkoersstabiliteit nauwelijks nog als een beperking van nationaal beleid werd beschouwd. De aldus ontstane convergentie in macro-economische beleidsopvattingen vormde de belangrijkste drijfveer voor het totstandkomen van de monetaire unie.

Interne markt en monetaire integratie

Een tweede drijfveer was gelegen in de voltooiing van de interne markt na het Witboek van 1985 en de Europese Eenheidsakte. De akte gaf een ruime definitie van de interne markt en dit leidde tot het opgeven van valutacontroles die zes van de twaalf lidstaten nog kenden. Tegelijk werd aan de liberalisatie van financiële diensten over de grenzen heen gewerkt. Dit betekende dat lidstaten veel gevoeliger werden voor de respons van financiële markten op het macro-economische beleid. Aangezien de nationale valutacontroles niet door Europese werden vervangen, werd daarmee ook de openheid naar de wereldwijde kapitaalstromen volledig. Op zijn beurt riep dit het spookbeeld op van dollarstromen die diverse munten in het EMS uit elkaar zouden drijven, zoals in de jaren zeventig herhaaldelijk was gebeurd. De lidstaten voelden zich dan ook gedwongen hun afstemming en binding in het EMS te versterken. Dat ging jaren goed, tot de EMS-crisis van 1992-1993. Toen bleek dat vrij beperkte inflatieverschillen na verloop van tijd toch speculatie en kuddegedrag konden uitlokken, met abrupte en diepe devaluaties als gevolg, die de economische vervlechting in de interne markt weer schade konden berokkenen.

De dominantie en ankerfunctie van Duitsland

Om beide voorgaande redenen tezamen moest een hechtere binding tussen valuta's worden gecombineerd met 'harde' geloofwaardigheid van beleid. Geloofwaardigheid van het belang van prijsstabiliteit kon niet worden bereikt door regeringen deze prioriteit louter en alleen te laten verkondigen. Immers, de politieke prikkels om dit beleid plotseling, bijvoorbeeld met het oog op verkiezingen of tijdens een kabinetscrisis, te verlaten waren in een aantal landen gewoonweg te groot. Had de geschiedenis niet aangetoond dat afruil van prijsstabiliteit tegen werkgelegenheid steeds opnieuw te verleidelijk was gebleken, enkel en alleen om redenen van politieke winst op korte termijn? De prijs van deze ongeloofwaardigheid werd in Europa steeds groter, want Duitsland (later het D-markblok) bleek wel in staat consistent naar prijsstabiliteit te streven. In het EMS bleven dientengevolge de renteverschillen, zelfs bij een beleid van disinflatie en nauwe samenwerking, vrij aanzienlijk. Waar de staatsschuld ook nog eens groot was, leidde dit tot hoge lasten op de begroting. Klaarblijkelijk wilden de markten bewezen zien dat disinflatie, zelfs ten koste van tijdelijk hogere werkloosheid, werd doorgevoerd ongeacht politieke belangen. Dit kon eigenlijk alleen door een nauwe binding met het geloofwaardige stabiliteitsregime van Duitsland, in feite het opgeven van autonoom monetair beleid. Daarmee ontstond een soort quasi-monetaire unie, zonder verdrag en gezamenlijke instituties, en gekenmerkt door asymmetrie. In een dergelijke EMS zou het beleid grotendeels in Frankfurt worden bepaald. Dit besef, gecombineerd met de twee eerdere drijfveren, leidde tot het rapport-Delors en de snelle en succesvolle onderhandelingen over het EMU-gedeelte van het Verdrag van Maastricht.

Men koos voor de strategie om de kalender in het verdrag zo vast te leggen dat de monetaire unie vrijwel zeker in 1999 zou aanvangen, ook al zou dit slechts met een kleine voorhoede gebeuren. Deze aanpak heeft vervolgens een buitengewoon krachtige uitwerking gehad op de binnenlandse politiek van alle huidige eurolanden. Budgettaire consolidatie werd serieus genomen en de inflatie werd op een laag niveau geconvergeerd, met als bonus een forse verlaging van de korte en lange rente in tal van landen. De harde toetredingsvoorwaarden en de disciplines in het verdrag kwamen neer op een ommezwaai voor vele lidstaten in Euroland. In wezen werd de stabiliteitscultuur gecodificeerd en tot de hunne gemaakt.

De stabiliteitscultuur

De stabiliteitscultuur in de EMU kan men op twee complementaire wijzen rechtvaardigen. Vanuit overwegingen van politieke economie kon Duitsland, met de hardste munt, natuurlijk nooit zijn munt inruilen voor de euro indien het beleidsregime niet diezelfde 'hardheid' kon garanderen naar burgers en instanties in Duitsland. Zo gezien heeft de EMU een stabiliteitscultuur omdat deze aan de basis lag van de harde Duitse mark. Vanuit de economische analyse zijn er zowel negatieve als positieve argumenten aan te dragen voor de 'cultuur'. De negatieve zijn reeds genoemd. Macro-beleid voor de korte termijn (*stop-and-go*) wordt zowel op theoretische als empirische gronden als ineffectief, zelfs als contra-productief beschouwd. De verklaring van *stop-and-go*-beleid ligt dan ook veelal

in politieke of electorale overwegingen op de korte termijn. Positief gezien heeft een stabiliteitscultuur als groot voordeel de voorspelbaarheid van beleid. Versterking van de aanbodzijde vormt dan een logisch complement van de stabiliteitscultuur: zo'n cultuur moet wortelen en kan het beste worden gecombineerd met langetermijnstrategieën van structurele hervormingen en innovatie. Het verloochenen van politieke bestedingsimpulsen bij elke tegenvaller en de verbetering van de aanbodzijde dienen uiteindelijk te worden gedragen door vele krachten in de maatschappij, anders komen de disciplines in de eurozone wel onder erg grote druk te staan.

3.2.3 ECONOMISCHE COÖRDINATIE IN DE EMU

Tabel 3.1 maakt duidelijk welke voortvarendheid de Unie heeft betoond op het terrein van de economische coördinatie. Deze activiteiten zijn talrijk en bestrijken enorm veel aspecten van de EMU. Men zou haast vergeten dat het hier gaat om activiteiten die, zoals figuur 3.1 laat zien, aanvullend zijn op de 'brede en diepe' markt- en beleidsintegratie. De coördinatiedynamiek wordt geïllustreerd met het eenvoudige gegeven dat *geen enkele* van deze zeven processen bestond vóór het Verdrag van Maastricht en vier ervan niet eens voorkwamen vóór het Verdrag van Amsterdam.

53

Tabel 3.1 bevat drie macro-economische processen van coördinatie. Het Stabiliteits- en groeipact is strikt en nauwkeurig (met een hoge graad van binding) en maakt bovendien straffe financiële sancties mogelijk, terwijl de Eurogroep en het Keulen-proces juist geen binding beogen. Toch verschillen de laatste twee ook weer radicaal. Bij de Eurogroep (de ministers van Financiën van de 12 eurozonelanden en de Ecofin-commissaris) is permanent vertrouwen een gevoelig, zij het ongeschreven, thema in informele discussies, terwijl Keulen louter halfjaarlijkse consultaties betreft.

Daarnaast zijn er, na het Verdrag van Amsterdam, drie ingewikkelde micro-economische vormen van coördinatie ontstaan. Alle drie kunnen in beginsel op lidstaatniveau leiden tot beleidsverbeteringen die de groei en de werkgelegenheid bevorderen. In het Lissabon/Barcelona-proces zijn zij verweven met verdere verdieping van de interne markt (netwerkindustrieën en financiële markten). In Cardiff en Luxemburg is dat slechts uitzonderlijk het geval, omdat deze beleidsgebieden geacht worden primair of uitsluitend onder nationale bevoegdheden te vallen. In de praktijk is echter gebleken dat Cardiff en de internemarktstrategie wel degelijk nauw samenhangen en dat, naarmate Luxemburg meer aandacht besteedt aan de verbetering van de werking van arbeidsmarkten, er verbindingen ontstaan met de nieuwe initiatieven ter verhoging van intra-EU-mobiliteit van werknemers. Cardiff en Luxemburg passen beide de open coördinatiemethode toe.

Ten slotte hebben de brede economische beleidsrichtsnoeren (BEPG's) zich ontwikkeld tot veelomvattende beleidsdocumenten voor de EU voor het nationale macro-

Tabel 3.1 Economische coördinatie in de EMU

	Inhoud	Indicatoren/ implementatie	Sancties	Motivering
Macro-economisch				
1.Stabiliteits- en groeipact	Evenwichtige begroting of licht overschot op de middellange termijn; geldt alleen voor Euroland	Ja Strikter dan buitensporige tekorten (3%), op basis van middellange begrotingsstrategie	Ja, financieel	Voorkomt free-ridergedrag in Euroland; versterkt wederzijds vertrouwen in stabiliteitscultuur
2.Eurogroep	Informeel samenspraak over het macro-economische beleid (waaronder het begrotingsbeleid)	Nee	Nee	Prijsstabiliteit en de kwaliteit van de euro zijn voor Euroland een collectief goed ('clubgoed'); onderlinge afhankelijkheid is dieper en permanent vertrouwen is wezenlijk
3. Keulen	Halfjaarlijkse uitwisseling van Europese sociale partners met ECB en macro-beleidsautoriteiten	Nee	Nee	Loonvormingsproces en monetair beleid zijn interactief en een goed onderling begrip is gewenst
Macro-/micro-economisch				
4.Brede economische richtsnoeren (BEPG's)	Jaarlijks pakket economische beleidsaanbevelingen op EU- en lidstaatniveau; overkoepelt en incorporeert vrijwel alle coördinatie	Ja Kwalitatieve rapportage over implementatie in de lidstaten	Ja, alleen (besloten of openbare) aanbevelingen	Economische unie als fundament van de monetaire unie, zal beter functioneren door coördinatie van economisch beleid (waaronder hervormingen) van lidstaten, ten behoeve van groei en werkgelegenheid in de EMU

Tabel 3.1 **vervolg**

	Inhoud	Indicatoren/ implementatie	Sancties	Motivering
Micro-economisch				
5. Cardiff	Structurele hervormingen door de lidstaten met als doel marktwerking, en aldus groei en aanpassingsvermogen bevorderen; werking van de interne markt	Nauwelijks OCM is sterk casuïstisch per lidstaat; implementatierapporten verifiëren beleidsbeloften; meting marktintegratie	Nee	Groei in de economische unie moet van verbeterde marktwerking komen; OCM combineert een rem op EU-bevoegdheden met groeibevorderende beleidsconcurrentie in de context van een 'diepe' interne markt
6. Luxemburg	Voert de EU werkgelegenheidsstrategie uit, voornamelijk door beleidsimmitatie (best practices) in sociaal beleid en 'employability' gedifferentieerd naar lidstaten; tripartiete	Ja Vele indicatoren; implementatierapporten	Nee	Oorspronkelijk motief: vrees voor 'race-to-the-bottom' in sociaal beleid wegens de EMU; inmiddels is er enige aandacht voor de werking van arbeidsmarkten (zie ook hoofdstuk 4)
7. Lissabon/ Barcelona	Combineert allerlei beleids- en liberalisatievoorstellen onder de gemeenschapsmethode, met coördinatie en stimulering van lidstaatprogramma's ten behoeve van innovatie, e-Europe, hoger onderwijs, enz.; loopt tot 2010	Deels Het is lastig door de enorme reikwijdte en gedurige wijzigingen; de doel-instrumentrelatie is onduidelijk	Nee	Algemeen (vaag) doel: EU als meest concurrerende economie in de wereld in 2010

en micro-beleid. Van de zegge en schrijve vier bladzijden die de BEPG's in 1993 besloegen, is men in 2002 op een uitgebreid rapport uitgekomen met talloze specifieke details. Ook de implementatierapporten zijn inmiddels omvangrijk (Europese Commissie 2002i). Dit zware BEPG-proces wordt geacht drie merites te hebben: de combinatie van en interactie tussen macro-economisch en (micro-

economisch) structuurbeleid, consistentie tussen de diverse beleidsaspecten zodat een coherent en effectiever pakket ontstaat, en beleidsovereenstemming tussen lidstaten, die bovendien *peer pressure* en daarmee *naming and shaming* legitimeert.

Economische coördinatie is een continubedrijf geworden, opererend op grote schaal en vrijwel de gehele jaarkalender vullend. Het algemene idee achter deze voortvarendheid kan men met enige moeite ontwaren bij het bestuderen van de recente BEPG's⁵, maar het verdrag is er weliswaar kort doch helder over: de lidstaten beschouwen hun economisch beleid als een 'gezamenlijk belang' (art. 99 EG-Verdrag) en dragen bij aan de doelstellingen van het verdrag. Daarbij gaat het om de doelstellingen als een hoge graad van werkgelegenheid en gestage, niet-inflatoire groei. Zoals figuur 3.1 illustreert, is het goed functioneren van de economische unie geen gegeven en volgt het ook niet zonder meer uit een gerechtvaardigde combinatie van regelgeving en liberalisatie. Niettemin is het goed functioneren van de economische unie cruciaal voor de EU. Echter, (verdere) centralisatie is veelal niet gewenst op basis van een functionele subsidiariteits-toets of (zoals in het geval van arbeidsmarkten en sociaal beleid) op basis van sociaal-politieke voorkeuren. Anderzijds is ongebreidelde beleidsconcurrentie door lidstaten al evenzeer ongewenst of genereert zelfs grensoverschrijdende, schadelijke effecten. Coördinatie in de context van een vergaande economische unie kan fungeren als (beter) alternatief van verdere centralisatie en als afgewogen kader voor intra-EU-beleidsconcurrentie en -beleidsimitatie teneinde groei en werkgelegenheid te bevorderen.

De Eurogroep

De Eurogroep heeft geen verdragsbasis en is niet geregeld in andere formele wetgeving of besluiten. Zij is ontstaan uit de behoefte tot samenspraak, informatie-uitwisseling en informele, gezamenlijke positiebepaling van de landen van de eurozone voorafgaand aan formele bijeenkomsten van de Ecofin-Raad. Aanvankelijk hebben hierbij twee motieven een rol gespeeld. Ten eerste is het voor Euroland van groot belang dat er weldoordachte beleidsovereenstemming in de groep bestaat, zodat in de Ecofin-Raad, waar de besluiten over Euroland worden genomen, dit belang optimaal tot zijn recht kan komen. Ten tweede is er een procedureel argument dat direct te maken heeft met het onderlinge vertrouwen binnen de club die zich Euroland noemt. Ecofin-vergaderingen zijn nogal formeel en massaal (15 x 6 delegatieleden plus Commissievertegenwoordigers en het secretariaat van de Raad) en gaan bovendien over allerlei thema's die soms wel en soms niet uitsluitend Euroland betreffen. Deze opzet moedigt eerder formele positionering aan die tot onnodige verwijdering tussen Eurolanden kan leiden, dan dat zij aanleiding geeft tot ernstige diepgaande debatten die, mits in besloten verband en informeel, juist het wederzijds vertrouwen neigen te versterken. De Eurogroep bestaat daarentegen slechts uit (12) ministers en de Ecofin-Commissaris, ieder vergezeld door een topambtenaar. De ECB-president is doorgaans op uitnodiging aanwezig. Het gezamenlijk belang in de groep is

welbegrepen en de stabiliteitscultuur wordt niet alleen onderschreven, maar zelfs permanent bewaakt.

In vier jaar is de Eurogroep nog weinig veranderd. De debatten worden inmiddels ondersteund door technische analyses van de Commissie en er worden korte persverklaringen uitgegeven. De Eurogroep is daarmee een informele vorm van samenspraak ('caucus') gebleven. Gezien de dominantie van de groep in de huidige Ecofin-Raad en het vitale belang van de euro, ligt het voor de hand dat de Ecofin-Raad overwegend door de Eurogroep wordt gestuurd. De precieze beïnvloeding is echter buitengewoon lastig te achterhalen.

Tot nu toe zou men de Eurogroep als een nuttige bijdrage aan het handelingsvermogen van de Unie kunnen beschouwen, en wel om een beleidsinhoudelijke en een institutioneel-politieke reden. Beleidsinhoudelijk lijkt het doeltreffend en legitiem de betrokken landen hun beleidsstrategieën op elkaar te laten afstemmen, maar wel binnen de regels van het verdrag en uiteindelijk altijd na besluitvorming in de Ecofin-Raad, met alle garanties van dien. In institutioneel-politiek opzicht is de huidige oplossing de lichtst denkbare vorm van informele kopgroepvorming. De feitelijke politieke kosten zijn daarmee gering gehouden.

Desondanks dient erkend te worden dat de Eurogroep uiterst gevoelig ligt bij de 'outs', omdat deze drie landen niet eens als waarnemer kunnen aanschuiven. Zelfs de bescheiden en informele opzet wordt daarom in Whitehall met enige argwaan bekeken. Immers, de monetaire unie heeft de potentie om een diepsnijdende tweedeling in de Unie te veroorzaken en tegen elk begin van een vermoedde dynamiek in deze richting wordt stelling genomen. Institutioneel heeft de Eurogroep zich, door zijn informele 'caucus'-benadering, eigenlijk buiten de EU-structuren geplaatst. Zo had de groep kunnen kiezen voor 'nauwere samenwerking' hetgeen de 'outs' een plaats als waarnemer of niet-stemmende deelnemer had gegeven. Weliswaar is dat onder 'Amsterdam' formeel erg lastig, maar men had het ook informeel en buiten het verdrag gewoon de facto kunnen toepassen. Onder de Nice-bepalingen is het formeel iets eenvoudiger. Hoe dat ook zij, tot op heden komt de Eurogroep hoofdzakelijk neer op het onderhouden van de vertrouwensband en het gezamenlijk voorbereiden van de Ecofin-Raad. Het 'uitsluiten' is daarmee vooralsnog geen ernstig probleem. Hoe langer dit voortduurt, hoe hoger de politieke kosten zouden kunnen oplopen. Na de uitbreiding zal de dominantie van de Eurogroep in de Ecofin-Raad sterk afnemen en ook dat zou een stimulans dienen te zijn de merites van een 'opener' benadering opnieuw te bezien.

De huidige Eurogroep minimaliseert dus momenteel nog de politieke kosten van kopgroepvorming en levert een bescheiden maar wenselijke bijdrage aan de beleidsafstemming en het onderling vertrouwen in Euroland.

3.3 EEN SOEPELE DOORGANG NAAR GROOT-EUROLAND

Volgend op de uitbreiding van de EU zal Euroland verder uitdijen tot Groot-Euro-land. Na de succesvolle toetreding van Griekenland en de niet-ondenkbare omslag in een of twee van de 'outs', zullen de kandidaat-lidstaten de doorgang naar de euro moeten afleggen. Deze paragraaf verkent de doorgangsroutes en de mogelijke obstakels daarbij. Subparagraaf 3.3.1 gaat in op de problemen bij de doorgang naar de euro van de kandidaat-lidstaten. Subparagraaf 3.3.2 bespreekt een aantal beleidsopties en -keuzen.

3.3.1 PROBLEMEN BIJ DE DOORGANG NAAR DE EURO

Na de komende uitbreiding tot 25 EU-landen zijn de nieuwe leden verplicht een doorgang naar de euro te doorlopen. Het toetreden tot Euroland moet 'verdiend' worden, teneinde de stabiliteitscultuur te waarborgen. Hierbij treden vijf mogelijke problemen op:

- de gelijktijdigheid van drie transitieprocessen;
- de vermoedelijk lange duur van de doorgang voordat alle 12 kandidaat-lidstaten in Euroland zijn opgenomen;
- de ongeschiktheid van de Maastrichtse toetredingscriteria en mogelijke alternatieven;
- de afruil op korte en middellange termijn tussen bepaalde eigenschappen van de eurozone en de hoofddoelstelling van gestage en hoge inhaalgroei voor de kandidaat-lidstaten;
- het risico van valutacrisis in het tijdelijke wisselkoersregime van de kandidaat-lidstaten (ERM-2), dat is gebaseerd op een spilkoers met de euro.

De gelijktijdigheid van drie transitieprocessen

Ten eerste kan de gelijktijdigheid van drie transitieprocessen hoge kosten met zich meebrengen. Het gaat hierbij om de doorgang naar de euro, de voltooiing van de overgang naar goed werkende markteconomieën in een democratisch stelsel, en de overgang naar het volledig toepassen van het '*acquis communautaire*'. Het verdient de voorkeur dat de overlapping van deze drie transities wordt geminimaliseerd. De ideale volgorde daarbij is eerst de transitie naar een goed werkende markteconomie te voltooien, dan het *acquis* zo volledig mogelijk toe te passen en ten slotte de doorgang naar de euro te bewerkstelligen.

De lange duur van de doorgang

Ten tweede valt een lange duur van de doorgang te verwachten vooraleer alle kandidaat-landen tot Groot-Euroland zullen zijn toegetreden. Dit heeft vooral te maken met de kortetermijnkosten van het geforceerd nastreven van alle Maastrichtse toetredingscriteria. Het ligt voor de hand dat men daarbij het volgende scenario hanteert: men laat eerst een of enkele landen tot Euroland toetreden, gevolgd door individuele toetredingen over een reeks van jaren, misschien wel tot 2014 of 2015 toe (zeker indien men Roemenië, Bulgarije en Turkije meerekent). Omdat het economisch gewicht van de toetreders gering is,

is het verwachte effect op de euro zeer gering of niet waarneembaar. Maar een dergelijk scenario duidt niettemin op de noodzaak hiertoe een geschikt en innovatief handelingsvermogen te ontwikkelen, zodat het belang van de vergrote eurozone, zo niet van de Unie, vooropstaat.

De ongeschiktheid van de Maastrichtse toetredingscriteria

Het derde probleem, de mogelijke ongeschiktheid van de Maastricht-criteria voor de doorgang, is nogal technisch van aard en vereist uitvoerige analyse. Dat voert in dit bestek te ver. Wij verwijzen naar de studie van Alexandr Hobza (2002), die in opdracht van de WRR is uitgevoerd en als WRR-werkdocument is verschenen. Enkele punten worden hier kort vermeld, omdat ze eveneens bij de oplossingsrichtingen terugkomen.

Na toetreding tot de eurozone valt het toetredende land onder het Stabiliteits- en groeipact, dat nog striktere beperkingen aan het begrotingsbeleid oplegt dan het Verdrag van Maastricht en daarmee mogelijkwijs overheidsinvesteringen in hun groei beknot. Men vreest dat de fiscale discipline het proces van langdurige inhaalgroei onnodig zou kunnen vertragen. De schulden- en tekortencriteria beknotten de beleidsvrijheid om voor grootschalige overheidsinvesteringen te kiezen. Dit zal (meer) private financiering (vanuit het binnenland en via buitenlandse directe investeringen) en/of EU-overdrachten vereisen, dan wel andere bestedingen in het gedrang brengen.

Andere punten van kritiek betreffen de (te) lage inflatievoet van de eurozone voor kandidaat-landen (Hobza 2002) en de verplichting om twee jaar in het wisselkoersmechanisme ERM-2 te verblijven, met enig risico van wisselkoersinstabiliteit.

Ondanks de kritiek op de Maastrichtse criteria mag men verwachten dat de huidige eurolanden tezamen met de ECB en de Commissie zullen aandringen op een stringente lezing van de criteria. Aangezien de nieuwe lidstaten het recht (!) hebben aan de ERM-2 deel te nemen en zich voor te bereiden op de euro in het licht van de toetredingscriteria, kan men bezorgd zijn over de mogelijke destabiliserende effecten van een geforceerd kortetermijnbeleid om zo spoedig mogelijk aan die criteria te voldoen. Inmiddels onderkennen de monetaire autoriteiten in de eurozone dit risico. Zij roepen soms op tot nieuwe, extra toetsen voor de toetreding, dan wel voeren zij een pleidooi om het lidmaatschap van de eurozone uit te stellen.

Qua oogmerk lijkt de theorie van de optimale valutagebieden (OVG) een betere benadering te vormen voor het toetsen of toetreders 'klaar' zijn voor de euro dan de Maastrichtse criteria. Bij deze theorie gaat het om een kosten-batenanalyse van de deelname aan een monetaire unie. De empirische bruikbaarheid van de OVG-theorie is echter beperkt, zoals een vergelijkende analyse door Hobza (2002) opnieuw aantoonde. Bovendien bestaat het vermoeden, dat wordt ondersteund door enige empirische analyse, dat economische structuren en de gelijktijdigheid

van cycli zich aanpassen en dichter bij het EU-gemiddelde uitkomen na toetreding tot de EMU. Gezien deze overwegingen blijft het mogelijk dat, rond 2006 of kort daarna, enkele kandidaat-lidstaten aan een OVG-toets zouden voldoen. Niettemin moet worden vastgesteld dat een dergelijke toets onmogelijk de eenvoud van de Maastrichtse criteria zou benaderen en tot allerlei technische controversies zou leiden. Het is dus zeer de vraag of zo'n toets in de EU-beleidspraktijk voldoende bruikbaar zou zijn en (rechts)zekerheid zou verschaffen.

De afruil tussen inflatie en inhaal groei

Het vierde probleem betreft de vrees dat de inhaal groei van de toetredende landen zal kunnen worden geremd door het (kunstmatig) laag houden van de inflatie gedurende de doorgang en de eerste jaren daarna. Het kunstmatig laag houden van inflatie resulteert uit de combinatie van enerzijds de convergentie-eis en de lage inflatie van Euroland die de ECB handhaaft, en anderzijds het zogenoemde Balassa/Samuelson-effect.⁶ Dit laatste effect treedt in de huidige eurozone hooguit in verzwakte mate op in Griekenland en Portugal, maar speelt bij de kandidaat-lidstaten nog vele jaren een rol. Het leidt ertoe dat de lage inflatie – de meest wezenlijke eigenschap van de euro – voor Midden- en Oost-Europa een groeivertragend effect dreigt te hebben.

Het risico van valutacrisis

Ten slotte bestaat er gedurende de doorgang een risico van valutacrisis. Er is gedurende drie decennia ervaring opgedaan met allerlei wisselkoersarrangementen. Deze varieerden van *currency boards* of vaste wisselkoersen tot geheel vrij zwevende koersen. Er bestaat wijdverbreide overeenstemming dat tussenvormen inherent instabiel zijn. De ERM-2 heeft zeer ruime bandbreedtes en strikte regels (Hobza 2002). Desondanks is het mogelijk dat financiële markten de kandidaat-lidstaten als *emerging markets* blijven beschouwen, waardoor schommelingen waarschijnlijker worden. Een mogelijke reden daarvan kan zijn dat de instroom van buitenlandse directe investeringen dermate omvangrijk is dat de wisselkoers kwetsbaar wordt voor schommelingen in deze stromen. Indien grote tekorten op de lopende rekening van de betalingsbalans ook worden gecompenseerd door liquide (portefeuille-)investeringen of kort kapitaal wordt deze kwetsbaarheid nog veel groter. De vraag doet zich dus voor of de ERM-2 voldoende garanties biedt tegen heftige valutaschommelingen of -speculaties. Zo niet, dan kan men zich afvragen of de risico's van de ERM-2 de eventuele baten wel waard zijn. Deze verwachte baten bestaan hoofdzakelijk uit het vinden van een fundamentele evenwichtskoers ten opzichte van de euro, die daarna voor altijd wordt vastgelegd.

3.3.2 BELEIDSOPTIES EN -KEUZEN VOOR DE DOORGANG NAAR DE EURO

De oplossingsrichtingen voor de problemen met de doorgang naar de euro staan opgesomd in tabel 3.2. De aandacht gaat uit naar effectiviteit waarbij (het oplossen van) bronnen van conflict en legitimiteit vervolgens als belangrijke randvoorwaarden fungeren.

Ad 1 *Extra toetredingstoets*

Als eerste optie zou de EU een extra toetredingstoets voor Groot-Euroland kunnen introduceren (de eurozone kan dit niet als zodanig formeel opleggen). Zo'n toets zou complementair zijn aan de Maastrichtse voorwaarden en dus vermoedelijk zijn gebaseerd op OVG-criteria. Deze optie scoort slecht, omdat noch aan de effectiviteit noch aan de legitimiteit wordt voldaan terwijl zij bovendien conflicten oproept.

Ad 2 *Soepele uitleg van Maastricht-criteria*

De tweede oplossingsrichting gaat ervan uit dat de Maastrichtse voorwaarden blijven gelden maar dat het inflatieprobleem aparte aandacht krijgt. Twee accommoderende uitwegen zijn denkbaar: een geleidelijke daling van de aanvankelijk te hoge inflatie volgens een afgesproken tijdsplan over circa vijf jaar (optie 2a in tabel 3.2), dan wel toetreding met de vereiste lage inflatie die in de jaren daarna oploopt en vrij lang hoger zal blijven dan het eurozonegemiddelde (optie 2b). De eerste uitweg lijkt onverenigbaar met het verdrag. De tweede verschilt niet van de feitelijke praktijk in Euroland. Maar het aanpassingsproces, waarbij hogere inflatie in een land van de eurozone gewoonlijk afzwakt, is voor de kandidaat-lidstaten onvoldoende.

Een lichte vorm van accommodatie kan worden gevonden door bij toetreding tot Euroland niet te refereren aan de 'drie landen met de laagste inflatie', maar gewoon aan 2 procent (het ECB-plafond) plus de marge van 1½ procent. Dit vereist een geringe wijziging van het convergentieprotocol (unanimiteit). Dat *na* toetreding de inflatie in de kandidaat-lidstaten enigszins zal oplopen, is gerechtvaardigd voor het verwezenlijken van inhaalgroei. Bovendien zal dat nauwelijks of geen invloed hebben op de algehele inflatie in Groot-Euroland en vereist het evenmin een aanpassing van het protocol of het verdrag. Daarmee is het een aantrekkelijke optie. De combinatie van deze opties met betrekking tot de inflatie vereist wel een tijdige prijsaanpassing in Midden- en Oost-Europa voor en tijdens de doorgang, vooral waar prijscontroles nu nog een rol spelen.

Ad 3 *Overreding om later toe te treden*

Als derde oplossing kan de Eurogroep de kandidaat-lidstaten trachten te overtuigen om veel later tot de eurozone toe te treden. Daarbij zouden (financiële) prikkels kunnen helpen. Men stelle zich daartoe de volgende procedure voor. De Eurogroep stelt een informele overeenkomst op, die vervolgens conform de communautaire methode naar de Raad gaat. Kandidaat-lidstaten verkrijgen volgens de overeenkomst extra cohesiefondsen voor een aantal jaren, maar uitsluitend tot de datum dat ze tot Groot-Euroland toetreden. Treden ze meteen toe, dan lopen ze deze fondsen mis. Wachten ze lang, dan worden deze *side payments* steeds aantrekkelijker. Natuurlijk zou dit voorstel overeenstemming vereisen in de Ecofin-Raad, of zelfs in de Europese Raad. Maar de Eurogroep kan wel als blok opereren.

Indien de huidige EU geen afkoopfondsen ter beschikking stelt, hangt de aantrekkelijkheid van de optie af van het beleidsdebat in Midden- en Oost-Europa. Zoals Hobza (2002) aantoont, is het zeker niet meer zo dat beleidselites of politieke leiders in kandidaat-lidstaten zonder dralen tot Euroland willen toetreden. Men bezint zich op de straffe eisen die worden gesteld en op de niet-geringe binnenlandse beleidsimplicaties voor de komende vier à vijf jaar. Naarmate die beter in de politiek doordringen, maakt de functionele overredingsoptie die de autoriteiten van Euroland belijden, meer kans. Zouden er fondsen nodig zijn, dan doet zich de vraag voor of de leiders van Euroland de daad bij het woord (van overreding) willen voegen.

Ad 4 *Omzeiling van de ERM-2*

Ten vierde zijn er manieren om de ERM-2 te omzeilen. Dat is van belang in het geval van *currency boards* zoals in Estland en Litouwen (en in een later stadium wellicht in Bulgarije). Estland heeft inmiddels een decennium achter de rug van strakke, probleemloze binding aan de Duitse mark, nu aan de euro. Echter, voor de andere landen kan het riskant zijn twee jaar in de ERM-2 door te brengen. Een ingenieuze oplossing hiervoor is gesuggereerd door Buiters en Grafe (2002), namelijk *quasi-euroisation*. Dit houdt in dat de circulatie van de euro als wettig betaalmiddel in het desbetreffende land wordt toegestaan in de vorm van een parallelle munt. Gezien de stabiliteit en andere voordelen van de euro kan worden verwacht dat de lokale munt voor het betalingsverkeer geleidelijk in betekenis zal afnemen. De periode van valutasubstitutie zal al gauw twee jaar duren en kan dus in beginsel de ERM-2-periode overlappen. Het land kan ondertussen gewoon aan zijn ERM-2-verplichtingen voldoen, alleen zullen die in de praktijk steeds minder economische betekenis hebben.

Teneinde het probleem te vermijden dat de introductiekoers van de euro als parallelle munt door de EU niet zou worden aanvaard, is het sterk aan te bevelen deze koers te bepalen in een overeenkomst met de Ecofin-Raad en/of de ECB. Dit laatste vereist uiteraard dat de macro-economische autoriteiten van Euroland ontvankelijk zijn voor dit soort oplossingen. Tot nu toe staan de huidige eurolanden en de ECB afwijzend tegenover pleidooien die de ERM-fase willen bekorten of omzeilen. Het (formele en zwakke) argument lijkt te zijn dat men niet wenst te differentiëren tussen de 'oude' en 'nieuwe' leden van Groot-Euroland. Het andere vaak genoemde argument is het zoeken naar een evenwichtskoers. Dit argument is van betrekkelijke waarde, vooral indien landen enkele jaren wachten met 'instappen', aangezien van tevoren vaak wisselkoersstabiliteit kan worden bereikt terwijl de ERM-2 juist instabiliteit kan oproepen.

Ad 5 *Facilitering van de doorgang*

Als vijfde optie kan de doorgang naar de euro worden gefaciliteerd. Dit kan allereerst gebeuren door de huidige *pre-accession economic programmes* (PEP's) om te zetten in convergentierapporten. PEP's zijn in 2001 ingevoerd ten behoeve van de toezichtprocedures op de begrotingen van de kandidaat-lidstaten. Door omzetting ervan in convergentierapporten bereikt men dat het halen van de

Tabel 3.2 Evaluatie van de beleidsopties voor de euro-doorgang

	Beleidsopties	Bronnen van conflict	Effectiviteit	Legitimiteit
1	Extra toetredingstoets eurozone	Extra (afkoop)fondsen; grotere vraag naar een herverdelend Europa	Functioneel: moeilijk te operationaliseren Haalbaarheid: na 2004 nul; voor 2004 gering	Nauwelijks in Midden- en Oost-Europa; minderheid in beleids-elite van eurozone
2	Soepele uitleg van de Maastricht-criteria			
2A	Met hogere inflatie toetreden, dan dalende inflatie	Preferentiële wijziging van het protocol, unanimititeit	Functioneel: moeilijk Haalbaarheid: gering (eenstemmigheid over protocol)	Alleen in Centraal-Europa
2B	Na toetreden, de facto hogere inflatie		Functioneel: doet recht aan het Balassa/Samuelson-effect Haalbaarheid: eenvoudig	Hoog
3	Overreding om later toe te treden			
3A	Zonder afkoopfondsen		Functioneel: gering Haalbaarheid: eenvoudig in de Eurogroep, wisselend in de kandidaat-lidstaten	Verwarrend debat ondermijnt draagvlak
3B	Met afkoopfondsen	Leiderschap en stemmen als 'blok' door de Eurogroep in de Raad Leiderschap van de Eurogroep	Functioneel: hangt af van de omvang van de fondsen Haalbaarheid: zeer lastig	Gematigd

Tabel 3.2 **vervolg**

	Beleidsopties	Bronnen van conflict	Effectiviteit	Legitimiteit
4	Omzeiling van de ERM-2 via quasi-euroisatie	Leiderschap van de Eurogroep	Functioneel: hoog (met Ecofin) Haalbaarheid: aanvaarding door Ecofin ongewis	Hoog (in desbetreffende landen)
5	Faciliteren van de doorgang			
5A	Convergentie-rapporten en globale economische richtsnoeren	- Hoe straf moet het fiscaal beleid zijn voor kandidaten met een lage schuld? - Uiteenlopende economische scholen	Functioneel: hoog, mede door toetredingsprikkel Haalbaarheid: voldoende	Voldoende, met name door de toetredingsprikkel
5B	Vergroting van de Eurogroep met de ERM-2-leden	- positie van Denemarken	Functioneel: ja Haalbaarheid: hoog	Hoog

Maastrichtse toetredingsvoorwaarden in een EU-beleidscontext wordt voorbereid en beoordeeld. Tegelijk kunnen de landen die op het punt staan toetredingsverdragen te ratificeren, worden opgenomen in het BEPG-proces vanaf 2003. Een versnelde opname in de economische coördinatie van de Unie heeft als oogmerk de kosten van deelname aan Euroland zo vroeg mogelijk te verlagen en tegelijkertijd het groeipad te verhogen.

Ten tweede zou de Eurogroep de nieuwe ERM-2-deelnemers als leden kunnen opnemen indien de ERM-regels niet worden versoepeld of kandidaat-lidstaten toch de ERM-2 prefereren. Deze bescheiden stap zou het onderliggende vertrouwen voor coördinatie goed doen en bovendien – mocht het ooit nodig zijn – de geloofwaardigheid van interventies in de valutamarkten versterken. Het dan ontstane onderscheid met Denemarken valt te rechtvaardigen door de uitgesproken wens, en uiteindelijke verplichting, aan Euroland mee te doen.

Deze beide voorstellen scoren hoog in tabel 3.2. Daarbij dient wel te worden beseft dat het kortetermijneffect op de doorgang vermoedelijk niet zo groot zal zijn. Het gaat hier vooral om wederzijds vertrouwen en ‘beleidsleren’.

3.4 ECONOMISCHE COÖRDINATIE: PROBLEMEN EN BELEIDSOPTIES

De coördinatie in de EMU is jong en heeft zich snel verbreed en verdiept. De EMU is in staat gebleken op nogal uiteenlopende beleidsbehoeften gezamenlijk in te spelen (zie tabel 3.1). Het is dan ook misleidend generaliserend te oordelen over 'de' coördinatie in de EMU, omdat die zo uiteenlopend van onderwerp en graad van binding is. In deze paragraaf zal de aandacht vooral uitgaan naar de problemen bij economische coördinatie. Dit kan ongewild het beeld oproepen dat coördinatie te problematisch is en daarmee weinig zinvol. Een dergelijke gevolgtrekking zou incorrect zijn. Wel zal blijken dat effectieve coördinatie veeleisend is en diep kan ingrijpen. Coördinatie zonder dat de betrokken partijen de bereidheid hebben het beleid daadwerkelijk aan te passen, is inderdaad een loze bezigheid.

De coördinatie zoals die na het Verdrag van Maastricht is ontstaan, blijkt problemen van effectiviteit en legitimiteit op te roepen. Subparagraaf 3.4.1 gaat in op enkele generieke problemen van economische coördinatie. In subparagraaf 3.4.2 spitst de discussie zich toe op de *macro*-economische coördinatie en de tekortkomingen daarvan. Een onderscheid wordt gemaakt tussen de problemen betreffende de bestaande coördinatie en de wenselijkheid van macro-coördinatie die daar bovenuit gaat (bijvoorbeeld bij een Europese recessie of bij een nadelige monetaire/fiscale beleidsmix). Subparagraaf 3.4.3 schetst en beoordeelt de diverse beleidsopties.

3.4.1 GENERIEKE PROBLEMEN VAN COÖRDINATIE IN DE EMU

Beleidskeuzen en politieke voorkeur

Economische coördinatie veronderstelt gemeenschappelijke doelstellingen. In de praktijk zijn die doelstellingen vaak lastig te formuleren. Soms zijn het compromissen die de verschillen in politieke voorkeur verhullen. Coördinatie kan dan vruchteloos zijn, omdat het conflictpotentieel achter de gemeenschappelijke doelstellingen niet kan worden opgelost. Coördinatie is pas zinvol indien men over deze voorkeurskwesaties, wellicht naar beleidsonderdelen, overeenstemming heeft bereikt en die op operationele wijze heeft vastgelegd. We onderscheiden hierna vier (verhulde) conflicten over politieke dan wel beleidskeuzen.

Bij de *aard en mate van binding* gaat het erom dat eerst een doorwrochte visie op de economische coördinatie en de doel-instrumentverhouding wordt bereikt die de aard en mate van binding rechtvaardigt. Gebeurt dat niet, dan blijft de coördinatie controversieel en wordt elke binding vermeden. Zulks lijkt enigszins het geval te zijn met de structurele hervormingen die zijn verbonden met de processen van Cardiff en Lissabon/Barcelona in samenhang met de recente BEPG's. Cardiff en onderdelen van Lissabon/Barcelona steunen slechts in beperkte mate op breed gedeelde economische analyse en op beleidsovereenstemming. Bij het ontberen van een gezamenlijke, goed gefundeerde visie is het niet verwonderlijk dat de micro-economische coördinatie nog zo omzichtig wordt aangepakt.

Geheel anders ligt het bij budgettaire coördinatie, waar de aard en de graad van binding wel zijn vastgelegd. Toch volgt daar niet automatisch uit dat, in het geval van begrotingsbeleid, meer binding de enig bepleite weg zou zijn. Er bestaan stromingen die een grotere nationale beleidsvrijheid juist op begrotingsgebied beschouwen als de wenselijke tegenhanger van monetaire centralisatie (Scharpf 2001b; Fitoussi en Le Cacheux 2002).

Er zijn van oudsher uiteenlopende visies op de *richting van de economische coördinatie*, afhankelijk van de onderliggende modellen of van de onderscheiden economische scholen die men aanhangt. Dit lijkt een gepasseerd probleem te zijn, gezien de opmerkelijke convergentie van beleidsinzichten in Europa. Toch is herhaaldelijk gebleken dat uitgangspunten of beleidsfilosofieën op *micro-economisch* gebied nog aanzienlijk uiteenlopen (denk aan de werking van arbeidsmarkten of de mededinging in netwerkmakten). Dit is eveneens, zij het in mindere mate, het geval voor *macro-economisch* beleid (denk aan de wenselijkheid van conjunctuurpolitiek, al of niet tezamen in de EU, en de discussies over de optimale monetaire/budgettaire beleidsmix).

Politiek/strategisch kan de vraag naar coördinatie of verder reikende vormen van europeanisering voortvloeien uit het *falen om de problemen binnenlands aan te pakken* (politiek onvermogen). Een voorbeeld hiervan is het vluchten in coördinatie van *macro-economisch* bestedingsbeleid in plaats van de bereidheid hebben de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren, hetgeen de werkloosheid net zo goed kan verminderen. Soms hoort men een oproep voor ‘meer Europa’ als mogelijke remedie om binnenlandse beleidsblokkades te omzeilen. Zoiets kan succes hebben, maar het kan ook verzet oproepen, te meer daar EU-coördinatie nauwelijks of geen *side payments* kent, gezien de relatief kleine EU-begroting en de rigiditeit van de overdrachten daarbinnen.

Nog verdergaande politisering ontstaat indien de met de coördinatie samenhangende aanpassingen leiden tot de *roep om grotere ‘herverdeling’ in de Unie*. Zo’n oproep is al lang hoorbaar, bijvoorbeeld bij de verdieping van de interne markt in 1988 (het eerste Delors-pakket) en bij de oprichting van de EMU in het Verdrag van Maastricht (het cohesiefonds). Het ligt voor de hand dat dergelijke oproepen komen van de armere leden van de Unie. Zo kan men zich voorstellen dat het toetreden tot de eurozone, dat voor de eerste kandidaat-lidstaten kan samenvallen met de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven voor 2007-2013, zal worden uitgebuit om grotere overdrachten te verkrijgen dan wel een progressief systeem van nationale ‘bijdragen’ in te voeren.

Algemene tekortkomingen van economische coördinatie in de EMU

Los van onderliggende kwesties van beleidskeuzen kent het gehele panorama van economische coördinatie in de EMU een aantal algemene tekortkomingen. Achtereenvolgens bespreken wij de ontstane wildgroei en de kosten ervan, het gebrek aan nationale inbedding, en het ontbreken van een heldere en overtuigende beleidsboodschap.

Het feit dat in 1992 nog geen van de zeven processen van economische coördinatie uit tabel 3.1 bestond, wekt de indruk van *wildgroei*. Klachten over wildgroei, hoewel niet nieuw (SER 2000), zijn de laatste jaren overstemd door tal van pleitbezorgers die willen experimenteren met methoden als alternatief voor de communautaire methode. Daarmee wordt de wildgroei beschouwd als een noodzakelijke fase in de opbouw van een moderne Unie waarin een waaier van methoden naast elkaar kan bestaan. Hoewel het Portugese voorzitterschap zelf een nieuw proces aan de zes tot dan toe bestaande processen heeft toegevoegd, stelde deze lidstaat een moratorium voor op verdere uitdijning van de economische coördinatie. Ogenscheinlijk lijkt het bij zeven processen te blijven, doch er doemen steeds weer verschijnselen van nadere expansie op.⁷

De erkenning van wildgroei heeft dus niet geleid tot afslanking, wel tot pogingen coördinatieprocessen meer verifieerbaar te maken. Ook is door middel van implementatierapporten meer transparantie bereikt. De Commissie heeft in september 2002, op verzoek van de Europese Raad van Barcelona, een aantal technische bijstellingen en praktische verbeteringen voor het coördinatieproces voorgesteld die de kosten van wildgroei lijken te verminderen en de baten marginaal zouden kunnen laten toenemen door betere onderlinge afstemming en complementariteit (Europese Commissie 2002g). Grosso modo kunnen deze voorstellen als verbeteringen gelden en als zodanig worden verwelkomd. Niettemin gaat het vooral over de stroomlijning van bestaande processen en een verbeterde afstemming tussen sommige van deze processen. De vraag of minder dan zeven processen gerechtvaardigd zijn, wordt niet gesteld.

Een tweede tekortkoming is het *ontbreken van een inbedding in de nationale beleidscircuits en debatten*. Empirisch werk van TEPSA (2002) en Wessels en Linsenmann (2002) toont aan dat economische coördinatie in de EMU zelden is vervlochten met nationale beleidsdebatten. Waar dat al geschiedt, gebeurt dat vaak te laat in de (Europese) kalender en/of te oppervlakkig. Daarbij is het zinvol een onderscheid te maken tussen het Stabiliteits- en groeipact en (onderdelen van) het Lissabon-proces enerzijds en de vijf andere processen anderzijds. Het Stabiliteits- en groeipact beperkt de nationale beleidsautonomie juist wel en raakt wezenlijke parlementaire bevoegdheden. De geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid op de middellange termijn zou toenemen indien nationale parlementen zich expliciet binden aan de afspraken op Europees niveau. Ingeval van het Lissabon-proces is, op onderdelen, een overlapping te constateren met de verdieping en verbreding van de interne markt en aldus met het voortraject van Europese wetgeving bij parlementen.

Bij de andere vijf processen is de nationale inbedding uiterst gering dan wel afwezig. In het geval van de BEPG's – het overkoepelende perspectief voor de EMU en per lidstaat – blijkt van wijdverbreide onbekendheid en desinteresse sprake te zijn (TEPSA 2002). Parlementaire debatten erover zijn dun gezaaid. Indien de vermoedens van een verregaand ontbreken van nationale vervlechting met EU-coördinatie inderdaad correct zijn, is dat onthutsend in het licht van de legiti-

teit op nationaal niveau en waarschijnlijk ook van de effectiviteit op EU-niveau. Het zou voeding geven aan de veelgehoorde bewering dat de coördinatie in de EMU snel is verworden tot een ambtelijk supercircuit dat noch transparant noch legitiem is. Nog erger: de coördinatie is nauwelijks effectief, want wijzigingen in nationaal beleid worden alleen geaccepteerd indien ze stroken met de beleidsintenties van regering en parlement. Dat zou tevens verklaren waarom parlementen zich er niet druk over maken. Zo stelt een recente evaluatie van het Cardiff-proces dat “it remains an open question whether the Cardiff process and the Lisbon strategy have effectively induced Member States to undertake reforms that they would not have chosen to undertake anyway” (Dierx et al. 2002: 23).

De legitimiteit op Europees niveau is al evenmin gediend met het *negeren van het Europees Parlement*. Toch ligt hier de zaak anders. Voorzover coördinatie of de OCM gaat over nationale bevoegdheden, kan het Europees Parlement in formele zin niet meespelen. Het Europees Parlement controleert die bevoegdheden niet en heeft noch met de Commissie noch met de Raad een politieke verhouding die zich laat vergelijken met die tussen een nationale regering en parlement. Anderzijds kan deze argumentatie nooit toereikend zijn. Immers, het oogmerk van artikel 98 en 99 van het EG-Verdrag is overduidelijk om het goede functioneren van de EMU te bevorderen en aldus de verdragsdoelstellingen van groei en werkgelegenheid te dienen. Het Europees Parlement kan en behoort daarin niet gepasseerd te worden. In feite is het EP vrij actief op het terrein van algemene EMU-vraagstukken: het houdt wel een debat over de BEPG's, bespreekt de monetaire unie regelmatig met de president van de ECB en tracht de Europese Voorjaarsraad in het Lissabon-spoor te houden.

Een derde tekortkoming, die de Commissie overigens terdege beseft, is gelegen in de nog te zwak onderbouwde en onvoldoende wervende *economische beleidsboodschap over structurele hervormingen*. Het is in elk geval zo dat de vaak bepleite noodzaak van structurele hervormingen voor marktwerking zelf en voor macro-economische prestaties zoals hogere trendgroei, snellere daling van kerninflatie bij recessies en grotere werkgelegenheid weinig invloed lijkt te hebben op de feitelijke voortgang van structurele coördinatie noch op de macro-economische coördinatie. Er is te weinig hervormingswil of de baten worden onvoldoende overtuigend uitgelegd of beide. Dit is een fundamentele tekortkoming van de EMU. De economische analyse worstelt met de vaak ‘zachte’ variabelen die regelgeving en marktwerking bepalen, zodat empirische verificatie moeilijk en zelden zonder controversie blijft (zie bijvoorbeeld Theeuwes et al. 2001; Salgado 2002; Nicoletti 2001; Pelkmans en Galli 2000). Toch is het uitbuiten van de complementariteit van structurele hervormingen en macro-economische stabiliteit de belangrijkste coördinatieopgave in de EMU. Het cruciale verband tussen micro-economische en macro-economische coördinatieprocessen dient in de EMU centraal te staan. De verbanden worden echter onvoldoende duidelijk en de vrijblijvendheid van micro-economische aanpassingen op nationaal niveau verzwakt het functioneren van de EMU (Dierx et al. 2002: 22).

Tekstbox 3.3 Feitelijke verdiensten van de coördinatie en het EMU-ontwerp

De heftigheid van de debatten over de macro-economische coördinatie wekt de indruk dat er geweldige problemen bestaan die wellicht zelfs de kwaliteit van de euro in gevaar zouden brengen of (onnodig) hoge kosten in termen van groei en werkgelegenheid genereren. Die indruk is onterecht. Er is alle reden de verdiensten van de huidige EMU voor het voetlicht te brengen, want die zijn niet gering. Op hoofdpunten heeft het Maastrichtse ontwerp van de monetaire unie, daarbij de budgettaire randvoorwaarden voor de lidstaten inbegrepen, een aantal memorabele successen geboekt. De volgende opsomming illustreert dat:

- De toetredingsvoorwaarden voor Euroland hebben in de 12 EU-landen – en zelfs in de drie ‘outs’ – geleid tot vergaande budgettaire consolidatie en prijsstabiliteit, nog voordat de eurozone van start ging. Daarmee is een ‘stabiliteitscultuur’ tot stand gebracht die EU-landen decennia niet meer hadden gekend. Deze valt bovendien uit te breiden tot de kandidaat-lidstaten.
- Technisch is de monetaire unie al evenzeer een succes. Dit is af te meten uit het algemene functioneren van de ECB, het ontwikkelen van een Europese interbancaire geldmarkt, en de introductie van het chartale eurogeld in 2002.
- De budgettaire beleidscoördinatie heeft in de eerste drie jaren van de EMU bevredigend gewerkt. Er zijn geen buitensporige tekorten opgetreden tot juli 2002, toen Portugal bleek een te hoog tekort te hebben opgelopen. Dreigende conflicten die zijn ontstaan door gebrek aan begrotingsdiscipline in sommige lidstaten zijn in de kiem gesmoord. Dit laatste punt ligt niet toevallig zo gevoelig, aangezien de geloofwaardigheid van het Stabiliteits- en groeipact afhangt van snelle beleidswijzigingen in de juiste richting waarmee de rest van Euroland zich kan verenigen. Ondertussen zijn ook de hogeschuldlanden in staat gebleken hun schuldquotes gestaag te verlagen, al is het tempo van verbetering vertraagd en zijn de quota’s nog te ver boven de 60 procent. Zelfs de Franse luchtigheid over een tragere vermindering van het (nog niet buitensporige) tekort op middellange termijn die in oktober 2002 in Luxemburg aan het licht kwam, vormt eerder een aantasting van het vertrouwen waar het pact op steunt dan een gevaar voor de prijsstabiliteit. De unanimitie van de overige elf uit Euroland, die het gevaar van liftersgedrag inzien, is dan ook een bevestiging van de stabiliteitscultuur.

3.4.2 TEKORTKOMINGEN VAN MACRO-ECONOMISCHE COÖRDINATIE

De macro-economische coördinatie in de EU heeft belangrijke merites, maar zeker ook tekortkomingen. De uitvoerige behandeling van deze tekortkomingen die hierna volgt, heeft als bedoeling om tot verbeteringen te komen. De merites dienen echter niet te worden vergeten, vandaar dat deze in herinnering worden geroepen in tekstbox 3.3.

Het debat over de macro-economische coördinatie in Euroland valt uiteen in twee onderdelen, namelijk begrotingsdisciplines en coördinatie die uitgaat boven een strak keurslijf van disciplines. Eerst komen de nadelen van Eurolands begrotingsdisciplines ter sprake en daarna komt de vraag aan de orde in hoeverre deze nadelen uit de rechtvaardiging van het pact volgen. Daarna vatten we het debat over verdere coördinatie samen.

Begrotingsdisciplines in Euroland: nadelen

De begrotingsdisciplines in Euroland bestaan uit de buitensporige-tekorten-procedure en het daarop voortbouwende Stabiliteits- en groeipact. Hierna wordt deze gezamenlijke discipline voor het gemak 'het pact' genoemd. Het levendige debat over de nadelen ervan valt op te splitsen in drie onderdelen: nadere harmonisatie- en implementatievereisten, de rigiditeit en de geloofwaardigheid van de sancties.

- 1 Het pact behelst een vorm van harde coördinatie, waarbij ex-ante-regels en doorlopende bewaking (en niet onderhandeling) doorslaggevend zijn. De feitelijke werking van het pact en de zekerheid van een geloofwaardige bewaking ervan hangen mede daarom af van *nadere harmonisatie* van nationale begrotingsregels en kalenders, alsmede van allerlei technische *implementatievereisten*. De details hiervan voeren veel te ver voor het doel van dit WRR-rapport. Wel is het van belang te begrijpen dat zo'n systeem tot zoveel secundaire aanpassingen op lidstaatniveau aanleiding geeft, dat lidstaten soms het gevoel krijgen dat hun beleidsautonomie nog verder wordt ingesnoerd. Dit proces van leren en vooral aanvaarden in het gezamenlijk belang is echter onvermijdelijk en dient niet als Brusselse bureaucratie te worden gebrandmerkt. Het gaat veelal om technische (soms zelfs modelmatige) kwesties die om een functioneel, niet een politiek debat vragen. Er zijn aspecten waarbij techniek kan overgaan in politiek. Een voorbeeld hiervan is de soms uitgesproken voorkeur voor de 'gouden regel'. Deze regel bepaalt dat overheidsinvesteringen (die immers ook de toekomstige generaties dienen en door hen mede zouden moeten worden betaald) in het tekort niet zouden moeten worden meegenomen. Dit zou de beweerde beknotting van groei-faciliterende langetermijninvesteringen opheffen en bovendien voor de kandidaat-landen van eminent belang zijn voor de komende decennia (voor een pleidooi zie Creel et al. 2002). Het nadeel van deze regel is bekend: hij geeft sterke prikkels om allerlei uitgaven als overheidsinvesteringen voor te stellen en het is zowel economisch als politiek lastig heldere afbakeningen te bepalen. Het betreft hier overigens niet een academisch punt. Groot-Brittannië hanteert momenteel zo'n regel (en zou die wellicht willen handhaven wanneer het tot Euroland toetreedt) en de Franse regering heeft een nieuwe politieke variant geopperd, namelijk dat dringend gewenste defensie-investeringen niet onder de tekortdefinitie van het pact zouden vallen. Een andere harmonisatiekwestie betreft de conjuncturele benadering op de middellange termijn, waar inmiddels vergaande overeenstemming over is bereikt.
- 2 Het pact kenmerkt zich door enkele onnodige, zelfs schadelijke *rigiditeiten*. Overigens verschillen allerlei auteurs van mening over de soort schade die deze rigiditeiten veroorzaken. Zo achten Fitoussi en Le Cacheux (2002: hoofdstuk 2) de rigiditeiten schadelijk voor de groei, vooral door de beknotting van publieke investeringen (zie tevens Creel et al. 2002). De Grauwe (2002) oordeelt dat er voor zo'n strak keurslijf geen rechtvaardiging is

(dus geen baten zijn). Daarnaast kunnen rigiditeiten in bepaalde situaties procyclisch uitwerken en dat is uiteraard contraproductief. Dit laatste hangt weer samen met het wel of niet opbouwen van budgettaire marges in tijden van hoogconjunctuur. Immers, de 3 procent-regel voor een ‘buitensporig tekort’ zal tijdens een recessie minder snel tot een beknellend plafond worden (hetgeen pro-cyclisch zal uitpakken, want dan moet er tijdens de recessie extra worden bezuinigd) indien in betere tijden voldoende marge is opgebouwd. Het is echter politiek naïef om zo’n beleid spontaan van lidstaten te verwachten, gezien de politieke verleiding om bij belastingmeevallers tot lastenverlichting over te gaan. Anders gezegd, teneinde schade te voorkomen door de 3 procent strak te handhaven tijdens een laagconjunctuur, zou juist meer rigiditeit nodig zijn tijdens een hoogconjunctuur. Daarbij kan men denken aan een norm voor maximale lastenverlichting of zelfs aan een ex-ante-toestemmingsregime boven een dergelijke norm.

- 3 De *geloofwaardigheid* van de sancties en daarmee van de disciplinerende werking van het pact blijft aan twijfel onderhevig. Kan een decentraal systeem zulke sancties (politiek) uiteindelijk wel opleggen indien zelfs een ‘voortijdige waarschuwing’ (niet meer dan een eerste stap in een lang traject dat aan sancties voorafgaat) op het hoogste niveau en bovenal op politieke gronden wordt bestreden (Heeringa 2002)?

Volgen de nadelen uit de rechtvaardigingen van het pact?

De grote politieke gevoeligheid in alle eurolanden voor de beknutting van de beleidsautonomie op begrotingsgebied maakt dat het debat veel aandacht krijgt in de media – zelfs tot de technische aspecten toe. Dit schept een klimaat waarin politiek opportunisme, gebaseerd op drogredenen en politieke winst op korte termijn, kan gedijen, terwijl tegelijk vrijwel overal lippendienst wordt bewezen aan de motieven die aan het pact ten grondslag liggen. Citaten worden uit hun verband gerukt en het idee zou kunnen postvatten dat het pact een onding is. Het is daarom nuttig de economische rechtvaardigingen van het pact opnieuw in herinnering te roepen en te beoordelen of de nadelen wel of niet door deze motieven worden verklaard. Daarbij zal het vooral gaan over het tweede nadeel (de rigiditeiten) en deels het derde (de geloofwaardigheid van de sancties) en wordt verondersteld dat de harmonisatie- en implementatiekwesaties uiteindelijk functioneel worden opgelost en aanvaard.

Het pact kent drie economische rechtvaardigingen (Beetsma 2001). De eerste is gelegen in het uitbannen van de negatieve effecten van opportunistisch gedrag, een vraagstuk dat ook wel bekendstaat als het *moral hazard*-probleem voor de ECB. Het grote belang hiervan wordt algemeen onderschreven. Het debat gaat dan ook eerder over de vraag met welke regels deze doelstelling, tegen de geringst mogelijke kosten, kan worden bereikt. De huidige disciplines zijn effectief (zij bereiken de doelstelling), maar niet efficiënt (niet tegen de geringste beleidskosten). Het *moral hazard*-probleem vloeit voort uit de onhoudbaarheid van de overheidsfinanciën. Potentieel onhoudbare schuldposities zijn zo kwetsbaar dat

de ECB in een onmogelijke positie zou worden gedwongen: of zij houdt de rente lager dan eigenlijk wenselijk is met het oog op haar taak (prijsstabiliteit), of zij vervult haar primaire taak en verergert daarmee de financiële crisis. Het Verdrag van Maastricht voorziet hierin door de *no-bail-out*-clausule. De risico's in crises zijn echter groot. Vandaar dat de buitensporige-tekortenprocedure in het verdrag onder de titel 'fiscale houdbaarheid' is opgenomen (zie tekstbox 3.1). Zelfs dat is onvoldoende gebleken. Immers, in het Verdrag van Maastricht zijn geen sancties opgenomen en de prikkels om de schuldquotes niet te laten oplopen na toetreding tot Euroland zijn natuurlijk veel zwakker. Daarom is in 1996-1997 het pact opgezet. Maar het pact slaat helemaal geen acht op de schuldquote, terwijl die juist cruciaal is. Het verdrag (en protocol) doet dat wel, maar legt geen enkele koppeling tussen het tekort en de huidige schuldpositie. Dat is begrijpelijk, gezien de aanvankelijk grote groep lidstaten met betrekkelijke hoge schuldquotes en gezien het algemene signaal naar de markten dat Euroland een stabiliteitscultuur wenste te koesteren. Heden ten dage kan men hier echter twee vraagtekens bij zetten:

- Is een iets te groot tekort van een land met een lage schuldquote aanleiding om van een nakende 'onhoudbaarheid' te spreken? Dit is niet in rede te verdedigen.
- Is een straffe discipline gerechtvaardigd nu vele eurolanden met hun schuldquotes rond 60 procent of aanmerkelijk lager zitten?

De rigiditeit van het pact is dus *niet langer af te leiden uit de onderliggende rechtvaardiging* van de nationale begrotingsdisciplines *behalve* waar schuldquotes nog (te) hoog zijn. Het ligt meer voor de hand om een koppeling te leggen tussen de hoogte van de schuldquote en de mate van flexibiliteit in de tekortenprocedure. Dit kan van belang zijn ingeval van een recessie, waarbij de werking van de automatische stabilisatoren wellicht zou moeten worden afgeknepen omdat anders de 3 procent-norm wordt overschreden, hetgeen dan pro-cyclisch werkt en niet wenselijk is. Bij een lage schuldquote zou deze soepelheid moeten bestaan; bij een hoge echter niet. Ook de kandidaat-lidstaten met lage schuldquotes kunnen dan een *stop-and-go*-beleid vermijden, hetgeen een hoger groeipad mogelijk maakt.

De tweede rechtvaardiging is gelegen in de zogenoemde macro-economische, grensoverschrijdende effecten die nationale beleidsmakers niet of onvoldoende in beschouwing nemen. Zowel theoretisch als empirisch liggen hier controverses. We beperken ons tot de hoofdpunten van dit onopgeloste debat. Kern van de kwestie is dat in een monetaire unie prikkels ontstaan voor 'liftersgedrag' van lidstaten, dat leidt tot een gedeeltelijke afwenteling van de kosten van een gebrek aan begrotingsdiscipline op andere eurolanden. Dat gaat via twee mechanismen. Een gedurige stijging van de schuldquote zal, zeker in grotere landen, op den duur een opdrijvend effect hebben op de lange rente in Euroland. Dit heeft nadelige gevolgen voor investeringen en groei en zal de rentelasten op begrotingen wederom tot een hardnekkig probleem maken. Eigenlijk is dit een bijzonder geval van het eerste argument.

Het tweede mechanisme betreft de korte rente, bij uitstek het instrument dat de ECB hanteert voor het monetaire beleid. Gegeven het vrije kapitaalverkeer in Euroland suggereert het standaard Mundell/Fleming-model dat een expansie via een tekort twee tegengestelde effecten op de europartners zal hebben: een positief effect via extra invoer van goederen en diensten en een negatief effect via renteverhoging. De verwachting is dus dat het netto-effect bij voorbaat niet erg groot zal zijn. Empirische studies hebben hiervoor geen oplossing gebracht, want er bestaat geen consensus over.⁸ Wat wel als consensus kan worden gezien, is dat fiscale expansie noch op theoretische noch op empirische gronden meer dan marginale en meestal geen blijvende effecten op de productie heeft.

Dit leidt tot de volgende conclusies. Een al te strakke discipline voor begrotings-saldi kan niet worden gerechtvaardigd met liftersgedrag en grensoverschrijdende effecten zolang de schuldquotes geen zorgen baren. Een grotere autonomie kan, althans op deze gronden, worden toegestaan zolang zij wordt gebonden aan de hoogte en trend van de schuldquotes. De vraag of lidstaten er goed aan doen om tekorten (enigszins) op te voeren door beleid, en niet alleen door de werking van automatische stabilisatoren in een recessie, is een geheel andere kwestie. Alles duidt erop dat de effectiviteit van expansief beleid gering is en na verloop van tijd zelfs negatief kan uitpakken.

De conclusie komt in feite neer op een zekere verschuiving van de nadruk op al te strakke tekortdiscipline naar een nadruk op de juiste combinatie van schuld en tekort. Daarbij gelden nog twee belangrijke kanttekeningen. Ten eerste impliceert de filosofie van het pact (begrotingsevenwicht of een klein overschot op middellange termijn) dat op de lange duur een beweging naar een schuldpositie van 'nul' gerechtvaardigd zou zijn. Immers, daar zou men op uitkomen na een aantal conjunctuurcycli. Van Ewijk (2001) heeft uitvoerig aangetoond dat hiervoor geen economische argumenten bestaan, zelfs dat het suboptimaal is. Ten tweede dient de middellangetermijnbenadering van het pact te worden aangevuld met een intergenerationele benadering wegens de vergrijzing in Europa. De vergrijzing zal de lopende kosten van zorg opstuwten en daarnaast de (niet-private) pensioenclaims geweldig doen toenemen. Afhankelijk van de discontovoet is het denkbaar dat ogenschijnlijk lage schuldquotes op dit moment veranderen in hoge en kwetsbare posities op termijn, zelfs na pensioenhervormingen. Een benadering die zich meer toespitst op schuldposities dient dit te incorporeren. Tevens kan men betogen dat een OCM op pensioenterrein alleen tijdelijk als een vorm van experiment en leren dient te worden toegestaan. Juist op dit terrein bestaan wel grote risico's voor onaanvaardbare *spill-overs* of het beperken van de beleidsvrijheid van de ECB. Uiteindelijk dient een direct verband te worden gelegd met de trend van de toekomstige schuldquotes.

Het derde argument voor fiscale discipline is politiek. In de zogeheten 'politieke conjunctuurcyclus', met op korte termijn denkende politici, bestaan sterke prikkels om tekorten voor verkiezingen op te voeren. Het blijkt moeilijk te zijn die tekorten vervolgens weer te verminderen, vooral in een monetaire unie waarin

de depreciatie van de nationale munt als signaal niet meer bestaat. Strikt logisch is dit argument moeilijk te plaatsen. Mocht deze zucht naar tekorten *spill-overs* veroorzaken, dan zijn we terug bij het vorige punt. Mocht zij structureel de schuldquote opdrijven, dan zijn we aangekomen bij het allereerste punt. Zijn er geen effecten voor andere lidstaten, dan valt moeilijk te bepleiten dat Euroland toch een disciplinerende taak hierin heeft (Pisany-Ferry 2002). Een praktisch argument is echter wel te geven. Los van de precieze inhoud van de regels op EU-niveau versterkt elke ernstig te nemen Europese begrotingsdiscipline de binnenlandse hand van de minister van Financiën. Men kan dit beschouwen als een voordeel van een gedecentraliseerd en toch 'euro-lateraal' systeem.

Al deze punten overziend valt niet aan de indruk te ontkomen dat het pact, inclusief de buitensporige-tekortenprocedure, op onderdelen te rigide is en tevens ontwerpfouten bevat. De enigszins krampachtige bewaking van tekorten is niet goed te rechtvaardigen uit de motieven voor het pact. Toch valt deze conclusie moeilijk te begrijpen. Als men al ontwerpfouten zou verwachten bij harde coördinatie, dan ligt het eerder voor de hand te denken aan te geringe discipline en te veel discretie, veroorzaakt door de koestering van de nationale beleidsautonomie, en niet aan te strakke regels vanaf het begin. De verklaring voor de te grote rigiditeit moet dan ook elders worden gezocht, namelijk in de hardheid van de sancties. De hardheid wordt bepaald door de omvang van deze sancties en hun geloofwaardigheid. De omvang van de sancties heeft ongetwijfeld afschrikkende werking, maar bij de geloofwaardigheid rijzen fundamentele problemen. Een voor de hand liggende hypothese is dat de lidstaten en de Commissie de sancties niet geloofwaardig vinden, hoewel zij dat nooit en te nimmer kunnen uitspreken. Als zij in de lange procedure op het punt van sancties zal zijn aangeland, staat de Commissie voor het dilemma van een mogelijke crisis en moeten de andere lidstaten dit vonnis vellen. Beide partijen zullen er alles aan doen dit te voorkomen en het liefst op een gestructureerde, op regels gebaseerde wijze waarbij de kans om van een politiek oordeel te worden beschuldigd zo gering mogelijk is. Deze 'vermijdingshypothese' zou de stramheid van het pact goed kunnen verklaren. Hoe straffer de discipline, hoe geringer de kans dat de sancties ooit in zicht komen als reële optie.⁹ Hoe gevoelig dit alles ligt en hoe weinig animo er bij lidstaten bestaat elkaar te vonnissen, blijkt uit de door de Commissie voorgestelde 'voortijdige waarschuwing' aan Duitsland in 2002. De Ecofin-Raad (en de regeringsleiders op de achtergrond) wenste koste-wat-het-kost een formele voortijdige waarschuwing te vermijden. De inhoudelijke oplossing bleek uiteindelijk dezelfde als door de Commissie was bedoeld, maar het als sanctie aangevoelde idee van een openbare berisping werd omzeild.

Op den duur bergt dit gevaren in zich. Geloofwaardigheid vereist harde regels als noodzakelijke voorwaarde. Een voldoende voorwaarde is het testen van de toepassing ervan juist indien het politiek moeilijk is. Het falen bij werkelijke toetsing kan de zorgvuldig opgebouwde geloofwaardigheid van de discipline in korte tijd tenietdoen. Mocht de vermijdingshypothese juist zijn, dan verklaart dat tevens waarom zelfs tijdens de huidige economische stagnatie een aantal

kleine landen procyclische bezuinigingen als noodzakelijk voor de geloofwaardigheid van het pact verdedigen. Immers, hier kan binnen beperkte overschrijdingen geen economische verklaring voor zijn. Wat deze ministers vermoedelijk met geloofwaardigheid bedoelen, is dat met het loslaten van strakke disciplines vroeg of laat de sanctieprocedures in zicht komen, en die zijn voor hen nou eenmaal niet geloofwaardig.

Meer macro-economische coördinatie?

Reeds geruime tijd ontwikkelt zich een debat over de wenselijkheid van verdere macro-economische coördinatie. Pleitbezorgers wijzen er terecht op dat wel aandacht wordt besteed aan fiscale *spill-overs* en niet aan allerlei andere economische *spill-overs*. We zullen ons beperken tot twee hoofdzaken in dit debat: nadere budgettaire coördinatie om conjuncturele redenen, gegeven het pact, en de zogenoemde *policy mix* van monetair en budgettair beleid. In het eerste geval wordt nauwere coördinatie bedoeld, gegeven het ECB-beleid. In het tweede geval reageert het monetaire beleid op geaggregeerd budgettair beleid in Euroland.

Stel dat de eurozone oververhit raakt of in een recessie terechtkomt (een zogenoemde symmetrische schok). Voor de ECB zal voorop (moeten) staan dat zij let op prijsstabiliteit. Gegeven dat het monetaire beleid wordt gericht op lage inflatie kan met budgettaire coördinatie de hoogst mogelijke groei worden bereikt (of, zo men wil, de geringste groeiverliezen door negatieve *spill-overs* van elkanders fiscale beleid). Gezien de reeds bereikte centralisatie, disciplines en lichte coördinatie in de EMU moet het als twijfelachtig worden beschouwd of dergelijke extra (groei)baten wel realiseerbaar zijn (Wierds en Van der Lecq 1999). Het Nederlandse standpunt, dat deze extra coördinatie afwijst, lijkt dan ook goed onderbouwd te zijn. Waar dit standpunt over zwijgt, is echter dat een gezamenlijke recessie zo ernstig kan zijn dat de automatische stabilisatoren te weinig effect ressorteren en bij sommige landen (te) snel tegen de 3 procent-grens aanlopen. Men kan vermoeden dat de Commissie op dit soort situaties doelt indien zij de coördinatie wil bevorderen binnen de gezamenlijke budgettaire positie van Euroland. Hier zou zich de situatie kunnen wreken dat uiteindelijk 'niemand' beleidsmatig verantwoordelijk kan worden gehouden voor de algehele beleidsrespons in Euroland. Dat is ook niet nodig bij asymmetrische schokken, maar wel bij een diepe gezamenlijke recessie. Afstemming betekent dan dat het pact moet worden versoepeld voor lageschuldlanden, zodat die een iets grotere stabilisatie-impuls kunnen geven. Of die bereidheid bestaat, is verre van duidelijk.

Deze discussie laat onverlet dat er tegelijk problemen kunnen bestaan over de beleidsmix. Het kan zijn dat de ECB en de 12 (of later 22 of meer) fiscale autoriteiten conflicterende doelstellingen hebben, zodat hun beleidsreacties elkaar deels tegenwerken. Een economische analyse van deze mogelijkheid valt buiten het bestek van dit WRR-rapport.¹⁰ Wel dient te worden onderstreept dat het loutere bestaan van een strikt pact (met de daarbijbehorende buitensporige-tekortenprocedure en de 60%-schuldenregel) de meest schadelijke conflicten reeds uitbant. In die zin is er sprake van een secundaire kwestie.

In gestileerde vorm kan men twee benaderingen onderscheiden voor de oplossing van dit kortetermijnconflict: een groep pleitbezorgers voor verdere coördinatie, en een groep die tegen is om theoretische of empirische redenen.¹¹

Er is een beweging in de recente theoretische en beleidsliteratuur die bepleit dat er ten minste enkele beginselen en verdergaande richtsnoeren voor beleidsreacties in Euroland worden overeengekomen. De Commissie heeft een gedragscode voorgesteld over toewijzingsbeginselen voor beleidsreacties op schokken in Euroland, gedragsregels voor nationaal begrotingsbeleid en een gezamenlijke visie op de ratio en reikwijdte van de coördinatie in Euroland (zie ook Pisani-Ferry 2002). Deze oplossingsrichtingen zullen verderop worden aangestipt. Wat wel duidelijk is, is dat de roep om verdere coördinatie weliswaar terecht mogelijke beleidsconflicten voor ogen heeft, maar op analytische gronden nog veel te onontwikkeld is. Daar komt bij dat recent empirisch werk benadrukt dat er nauwelijks empirische kennis is over het prijsopdrijvend effect van fiscale stimuli. Dit nieuwe onderzoek neemt in vier landen met kwartaalgegevens sinds 1980 zelfs helemaal geen prijseffect waar (Gros et al. 2002). Mocht deze bevinding juist zijn, dan zou er in feite helemaal geen conflict tussen ECB en fiscaal beleid bestaan. Hoe belangrijk dit is, illustreren de onderzoekers aan de hand van een voorbeeld over Ierland uit 2001 (Gros et al. 2002: 72-73). De Ecofin-Raad gaf Ierland een openbare aanbeveling voor afwijking van de BEPG die een aantal verbanden tussen fiscaal beleid en inflatie expliciteerde, waarvoor in de literatuur geen enkele empirische ondersteuning bestond.

Tevens dient het idee van verdere coördinatie niet automatisch geassocieerd te worden met *gouvernement économique*. Daaronder verstaat men een meer interventionistische benadering van fiscale autoriteiten gekoppeld aan nadere samenwerking met of beïnvloeding van de ECB. Ook bij acceptatie van de *huidige* regels van Euroland, inclusief een volstrekt autonome ECB en het pact, treden impliciete en expliciete beleidsconflicten op en kan de *policy mix* tot ongewenste effecten leiden. Het systematisch bespreken van de geaggregeerde fiscale positie van de muntunie – door sommigen lange tijd als verdacht gezien – is eveneens zinvol, zo niet onontbeerlijk. Dan wordt ook duidelijk dat het negeren van verdere analyse van diepere coördinatie, al is het maar in de vorm van richtsnoeren of gedragsregels of minstens goed overwogen visies, eveneens schadelijk kan zijn.

3.4.3 BELEIDSOPTIES EN KEUZEN VOOR ECONOMISCHE COÖRDINATIE

In tabel 3.3 zijn beleidsopties opgenomen voor een zestal aspecten van de macro-economische coördinatie. Deze dient in een bredere context te worden beschouwd, zoals de BEPG's inmiddels ook doen. In het bijzonder dient de belangrijkste zwakte van de totale economische coördinatie in de EMU te worden aangepakt. Deze zwakte is het koppelen van de macro-economische coördinatie aan grondige hervormingen op het gebied van marktwerking in alle typen markten en de interactie daartussen (Boeri et al. 2000). In dit hoofdstuk is deze micro-economische coördinatie (veelal de OCM) niet in detail geanalyseerd.

Voor het Luxemburgse proces zij verwezen naar hoofdstuk 4. Wel zij opgemerkt dat de effectieve en soepele werking van arbeidsmarkten voor het goed functioneren van Groot-Euroland van cruciaal belang is. In het Luxemburg-proces bestaat voor deze problematiek tot nu toe relatief weinig aandacht en in Cardiff werd zij niet bestudeerd, laat staan dat er met indicatoren en *peer pressure* expliciete en krachtige doelen kunnen worden nagestreefd. Deze omissie is des te belangrijker, omdat Europa inmiddels een diensteneconomie is geworden en uitgerekend dienstenmarkten (en de relevante segmenten van de arbeidsmarkt voor diensten) vaak minder concurrerend zijn. Uiteindelijk kan de groei in Groot-Euroland op de langere termijn alleen uit marktwerking komen, gegeven een actief beleid voor harde en zachte infrastructuur en innovatie op langere termijn. Tegen deze achtergrond kunnen de zes opties worden toegelicht en op de criteria van effectiviteit en legitimiteit worden beoordeeld.

Gaande van boven naar beneden in tabel 3.3 kan gesproken worden van toeneemende ambities in de beleidsopties. Binnen sommige beleidsopties zijn weer uiteenlopende graden van ambities waar te nemen. Onder de rubriek ‘harmonisatie en implementatie’ vallen louter technische aspecten (zoals een methodologie over conjunctuurbeïnvloeding) naast uiterst gevoelige kwesties als prikkels (of een ex ante-toestemmingsregime) voor de mate van lastenverlichting in tijden van hogere groei.

De functionele argumenten achter deze voorstellen dienen ernstig genomen te worden. Het ontwijkende gedrag van lidstaten aangaande de implementatierapporten van de BEPG's behoort te worden gecorrigeerd. Het invoeren van prikkels voor discipline tijdens een hoogconjunctuur is cruciaal, omdat recentelijk is gebleken dat daar een belangrijke reden ligt voor de huidige dreiging van zogenoemde buitensporige tekorten in drie grote landen en Portugal. Een politiek gevoelige maar wel geloofwaardige oplossing is ex ante-toestemming van de Ecofin-Raad of de Eurogroep voor belastingverlaging boven een bepaalde norm (mede gezien eventueel verlaagde uitgaven). De opties in deze rubriek scoren hoog, zij het niet steeds op haalbaarheid. Dat laatste geldt ongetwijfeld voor de wijze waarop de niet-private pensioenen de toekomstige begrotingen zullen belasten en voor de disciplines in goede tijden.

In de rubriek ‘geloofwaardigheid’ zijn twee voorstellen van de Commissie opgenomen die haar formele hoedersfunctie in de coördinatie beter tot haar recht moeten laten komen en bovendien het EP enige invloed geeft. Hoewel de logica van deze ideeën moeilijk te bestrijden is, liggen er niettemin politieke gevoeligheden bij een eventueel alleenrecht van de Commissie om landen een ‘waarschuwing’ voor mogelijke tekortoverschrijding te geven. Bij de BEPG's valt te betwijfelen of de analytische fundering zonder bijvoorbeeld een onafhankelijk advies van een panel wel zo dwingend dient te worden opgelegd. De scores voor deze suggesties leiden dan ook tot een onderscheid tussen functionaliteit en haalbaarheid, al zouden beide de legitimiteit van het pact ten goede komen. Het is wel van

Tabel 3.3 Macro-economische coördinatie: beleidsopties

Doel van het voorstel	Voorstellen	Bronnen van conflict	Effectiviteit	Legitimiteit
1. Harmonisatie en implementatie	Gedetailleerde gedragscode; methodologie met betrekking tot conjunctuurinvloeden	Van OCM over pensioenhervorming naar binding van pensioenlasten in toekomstige tekorten	Functioneel: hoog Haalbaarheid: hoog voor alle aspecten behalve omslagstelsel pensioenen	Geen issue, behalve bij omslagstelsel pensioenen
	Nadruk op implementatie van BEPG's			Helpt
	Prikkels voor discipline tijdens jaren van groei (of ex-ante-toestemming boven een norm)	Te veel macht aan de Commissie	Functioneel: ja Haalbaarheid: moeilijk; een besluit van Raad of Eurogroep is wel voorwaarde	Beperkt; politiek lastig; een besluit van de Raad of Eurogroep is wel voorwaarde
2. Geloofwaardigheid				
2.1 BEPG's	Formeel recht van initiatief ('voorstel') van de Commissie in plaats van suggesties voor een aanbeveling (BEPG's); vereist amendering van artikel 99 van het EG-Verdrag	Analyses zonder onafhankelijke toetsing	Functioneel: ja, bij onafhankelijke toetsing Haalbaarheid: ?	Helpt (EP)
2.2 Stabiliteits- en groeipact	Versterking van de rol van de Commissie bij waarschuwingen ('blauwe brieven'); sancties (dus hogere stappen) wel door de Ecofin-Raad of Eurogroep laten bepalen	Grote landen	Functioneel: ja Haalbaarheid: ?	Belangrijk voor perceptie markten en kleine landen

Tabel 3.3 **vervolg**

Doel van het voorstel	Voorstellen	Bronnen van conflict	Effectiviteit	Legitimiteit
3. Transparantie, voorspelbaarheid van nationaal beleid	Gemeenschappelijke normen (ter explicitering van zogenoemde reactiefuncties van nationaal beleid), opgesplitst naar drie beoogde effecten van economisch beleid (fiscale houdbaarheid, groei, schokken)	Marktwerking als fundering voor groei is gevoelig	Functioneel: ja Haalbaarheid: heel geleidelijke convergentie mogelijk	
4. Versterking van de Eurogroep	Sterke variant: Ecofin-II-Raad eist verdragswijziging	'Outs' gevoelig	Ecofin-II variant: Functioneel: ja Haalbaarheid: in IGC onduidelijk	Met garanties, bijvoorbeeld 'outs' als waarnemers
5. Hervorming van het Stabiliteits- en groeipact plus tekorten-protocol	- Koppeling tussen tekortregels en hoogte en trend van schuldquotes - Versoepeling van tekortregels voor lageschuldlanden	Wat lage schuldquotes zijn, mag niet worden gepolitiseerd	Functioneel: ja, mits marge beneden 60% Haalbaarheid: denkbaar	Helpt
6. Monetaire/fiscale beleidsmix	Bindende richtsnoeren, zodat de ECB zal reageren op een te voorziene wijze Ingeval van een asymmetrische schok is het committeren aan een EU Stabilisatiefonds (op verzekeringsbasis) een heldere vorm van ex ante-coördinatie	Extra geld voor fonds (let wel: storting kapitaal zelden nodig)	Functioneel: ja, maar coördinatie vereisten hoog Haalbaarheid: voorlopig niet; Functioneel: ja Haalbaarheid?	In zoverre solidariteit meer draagvlak schept, ja

belang te zien dat sancties, waarbij ook niet-analytische argumenten spelen, door de Raad dienen te worden opgelegd, hetgeen de legitimiteit zou ondersteunen.

De derde optie richt zich op verdergaande afstemming dan de huidige budgettaire coördinatie, die veelal neerkomt op de bewaking van strakke afspraken. De Commissie heeft een soort beleidscode voorgesteld die helderheid dient te verschaffen over de gezamenlijke beleidsvisie in analytische zin. Zonder een dergelijke explicitering is het moeilijk voor te stellen hoe *verdere* coördinatie (dan het pact) zou kunnen worden bereikt. In jargon: de 'reactiefuncties' van de nationale beleidsmakers met betrekking tot fiscale houdbaarheid, groei en schokken worden expliciet en dit bevordert de beleidsconsistentie en de kwaliteit van coördinatie in de EMU. Ook de afruil bijvoorbeeld tussen het eerste en tweede beoogde effect (dus fiscale houdbaarheid en groei) wordt duidelijk en de rolverdeling van spelers wordt helder. Alleen is coördinatie geen louter technisch of 'eurocratisch' proces. Vandaar dat de scores moeilijk te geven zijn. Zo kan deze beleidscode op zichzelf als 'onschuldig', zelfs als een analytisch nuttige consultatie, worden beschouwd en toch is het denkbaar dat sommige lidstaten niet meewerken omdat ze de code opvatten als een opstapje naar verdergaande coördinatie, die ze afwijzen.

Gezien de informele opzet van de Eurogroep, als (onbedoelde) kopgroep, vormt institutionele versterking daarvan een logische stap (de vierde optie). Nu worden kardinale beslissingen over een zo belangrijk instrument als de euro door de gehele Ecofin-Raad genomen. Die structuur is in sommige gevallen niet effectief. Denk aan lastige en politiek gevoelige besluiten over begrotingsaanpassingen of waarschuwingen daartoe, of aan beslissingen over wisselkoersarrangementen met derde valuta's. Een kleinere Eurogroep zou kunnen experimenteren met vergaande vormen van coördinatie, bijvoorbeeld (vrijwillige?) bindingen aan richtsnoeren, terwijl de eerder besproken beleidscode de gehele EMU kan betreffen. De prikkels om tot *verdere* coördinatie te komen zijn in elk geval krachtiger in de eurozone dan in de EMU van 15 lidstaten.

Hoe langer Euroland (zelfs Groot-Euroland) een kopgroep blijft, hoe sterker de druk zal worden om de Eurogroep te formaliseren. Dit hangt onder andere samen met het feit dat de Eurogroep na de uitbreiding veel minder gemakkelijk een gekwalificeerde meerderheid in de Ecofin-Raad zal verkrijgen, althans in de periode dat Groot-Euroland nog niet bestaat. Het loutere bestaan van de Conventie en de komst van de IGC van 2004 hebben al geleid tot voorstellen om hiervoor in het nieuwe verdrag een juridische basis te verschaffen. Een Ecofin-II-Raad (een vorm van 'nauwere samenwerking' van de 12 waarbij alleen de Eurogroep stemrecht heeft) ligt gevoelig bij de drie *outs*. Wel dient zo'n Raad de *outs* als waarnemers of niet-stemmende leden garanties te bieden. Bij de beoordeling van deze optie dient niet te worden vergeten dat de twaalf toetredende leden uiteindelijk de verplichting hebben om tot Groot-Euroland toe te treden terwijl de huidige drie *outs* een ruime discretie bezitten op dit punt. Men mag dus veronderstellen dat de kandidaat-lidstaten veelal zullen neigen zich te conformeren aan

standpunten van de eurolanden, zeker naarmate sommige van hen tot Groot-Euroland gaan toetreden. Toch zijn er ook hier twijfels. Zo zouden kandidaat-lidstaten zich zeer behoedzaam kunnen opstellen ingeval de Ecofin-Raad waar-schuwingen moet uitdelen of buitensporige tekorten moet beoordelen. Immers, de druk om gedurende vele jaren de publieke investeringen in de kandidaat-landen hoog te houden, is enorm groot en dit beleid kan, bij tanende groei, in de knel komen en later ook tot een buitensporig tekort leiden. Deze vrees wordt als argument gehanteerd om zo spoedig mogelijk tot een Ecofin-II-Raad te komen. Hoe sterk dit argument is, is onduidelijk. De recente rimpelingen in de handhaving van het pact worden uitsluitend veroorzaakt door eurolanden, en de drie *outs* zijn op de achtergrond gebleven. Een sterker argument lijkt het om de openheid en transparantie van Euroland, als onbedoelde kopgroep, te handhaven in een Ecofin-II-Raad (het enige verschil met de gewone Ecofin-Raad is dan de stemming) en daarom tot een juridische basis ervoor te komen. De feitelijke toepassing kan dan worden gekoppeld aan de komende eurodebatten (en referenda) in Zweden, Denemarken en Groot-Brittannië; alleen bij afwijzing van deelname aan de eurozone wordt van de juridische optie gebruikgemaakt.

De vijfde beleidsoptie betreft de hervorming van het pact. Het gaat hier om eerder beargumenteerde wijzigingen in het Stabiliteits- en groeipact. Daarbij zij nogmaals onderstreept dat deze voorstellen op geen enkele wijze de stabiliteitscultuur aantasten. Het kan dan ook niet zo zijn dat zulke hervormingen een gebrek aan discipline dat heeft geleid tot 'buitensporige tekorten' als het ware belonen. Wel is het rationeel een beter verband tussen doel en regels aan te brengen en daarmee onnodige rigiditeiten weg te nemen. Men denke aan een koppeling tussen schuldquotes en tekortregels, al of niet als amendement van het huidige pact of in een parallel pact. Gegeven de stabiliteitscultuur dienen beleids-makers ervoor te waken dat de definitie van 'lage' schuldquotes niet politiek wordt opgerekt. Door deze optie zullen de lageschuldlanden onder de groep nieuwe EU-leden iets meer mogelijkheden hebben om langetermijninvesteringen te doen ter bevordering van gestage inhaalgroei. Trouwens, ook Ierland vindt dat het dringend moet investeren in infrastructuur en kan dat doen gezien zijn sterk gereduceerde schuldquote.

De laatste optie gaat in op de kwestie van de monetaire en fiscale beleidsmix in Groot-Euroland. Deze oplossingsrichting lijkt een langetermijnkwestie gezien de vele vereisten. Dit geldt te meer omdat binnen afzienbare tijd de eurozone zal overgaan in Groot-Euroland. Indachtig de conclusies van Beetsma et al. (2001) is het interessant de oude optie van een stabilisatiefonds opnieuw te beschouwen. Beetsma et al. vinden immers dat bij asymmetrische schokken coördinatie (het meest) welvaartsverhogend zal zijn indien er heldere, strakke coördinatie plaatsvindt. De gedachte van een op verzekeringsbasis gestoeld EU-Stabilisatiefonds is voorgesteld in de fase onmiddellijk na het Verdrag van Maastricht, maar is door de Raad nooit serieus genomen. Door de speciale kenmerken van het fonds (alleen bij asymmetrische schokken; op verzekeringsbasis; kapitaalstorting uitsluitend wanneer en voorzover nodig) zou het slechts zelden operationeel zijn

(zie voor simulaties Italianer en Vanheukelen 1993). Echter, het garandeert precies de georganiseerde, van tevoren vaststaande fiscale respons die Beetsma et al. bedoelen. Het is evident dat de ECB zal kunnen reageren op een voorspelbare wijze indien de gezamenlijke fiscale respons bij voorbaat vaststaat. Voor deze laatste optie schijnt in beleidskringen nog koudwatervrees te bestaan. Dit is merkwaardig. Hoewel de toewijzing van het monetaire beleid aan prijsstabiliteit helder en bovendien prioritair is, terwijl de automatische stabilisatoren het begrotingsbeleid reeds zonder vertraging en min of meer voorspelbaar anti-cyclisch maken, tonen simulaties van (speltheoretische) modellen aan dat het ontberen van verdere coördinatie met betrekking tot de beleidsmix wel degelijk onwenselijke welvaartseffecten kan hebben (Beetsma et al. 2001; Von Hagen en Mundschek 2002). Overigens zou zo'n fonds relatief geringe bijdragen van de lidstaten in het te storten kapitaal vereisen.

De roep om verdere coördinatie, in nauwe samenspraak met de ECB, wordt vaak zonder nadere argumentatie afgewezen, omdat zo'n suggestie gebaseerd lijkt te zijn op politieke kortetermijnbelangen of -voorkeuren, dan wel op het politieke verlangen de ECB te binden. Dit WRR-rapport dient niet geassocieerd te worden met deze politieke overwegingen. Het gaat hier om een louter functionele benadering, waarbij de ECB haar zelfstandigheid geheel behoudt, maar waarbij oplossingen worden gezocht voor die gevallen waarbij interactie tussen budgettair en monetair beleid tot onwenselijke effecten leidt.

3.5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk is ingegaan op een tweetal aspecten van de uitgebreide EMU en/of Euroland, namelijk het verzekeren van een vloeiende doorgang van tien of meer valuta's naar de euro en het verbeteren van de economische coördinatie in termen van effectiviteit en legitimiteit.

De conclusies met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag zijn als volgt. De overlapping van drie transitieprocessen zal tegen 2006, de vroegste datum van toetreding tot Groot-Euroland, vermoedelijk geen grote problemen opleveren. Bovendien is in Midden- en Oost-Europa het besef gegroeid dat de doorgang naar de euro niet geforceerd dient te worden ten koste van groei en werkgelegenheid: het officieel ontbreken van een tijdspad wil dus niet langer zeggen dat de timing niet zorgvuldig wordt bezien. Sommige van de Maastrichtse toetredingscriteria zijn minder gunstig, vooral de lage inflatie en het tweejarige verblijf in het wisselkoersmechanisme ERM-2. Voor een soepele doorgang is het van belang dat de EU-15 bereid is enige differentiatie en flexibiliteit toe te staan.

Bij de doorgangsproblematiek zijn enkele oplossingsrichtingen de revue gepasseerd, die op hun effectiviteit en legitimiteit zijn geëvalueerd. Het Nederlands belang lijkt het meeste gediend te zijn met het nastreven van een optimale combinatie van gestage inhaalgroei in Midden- en Oost-Europa en het soepel verlopen van de doorgang. Het beleid dient zich daarom te richten op:

- een lichte vorm van differentiatie met betrekking tot de inflatie waarmee deze landen Groot-Euroland binnentreden (2% plus 1½%);
- een flexibele opstelling aangaande het verblijf in de ERM-2, dan wel een door de Ecofin-Raad gefiatteerde quasi-euroisatie (indien verzoeken van kandidaat-landen voor deze oplossing worden ingediend);
- ‘zachte’ maatregelen zoals overreding – eventueel zelfs met afkoopfondsen – om later toe te treden;
- onmiddellijke opnemings van de kandidaat-lidstaten in het BEPG-proces.

Dit pakket respecteert de diversiteit in Groot-Euroland waar mogelijk, zonder de stabiliteitscultuur ook maar enigszins aan te tasten.

De coördinatie in de EMU is nauwelijks tien jaren jong en reeds uiterst divers qua aard en mate van binding. Generalisaties over ‘de’ economische coördinatie kunnen daarom al snel misleidend zijn. Overziet men het panorama van de zeven onderdelen van de coördinatie in de EMU, dan gelden eerst enkele algemene conclusies.

Na de experimentele fase volgend op het Verdrag van Maastricht is nu nadere consolidatie gewenst die de wildgroei corrigeert. De lidstaten dienen werk te maken van een effectievere nationale inbedding. Verder is het dringend gewenst dat een heldere en overtuigende beleidsboodschap als grondslag voor de BEPG's wordt aangewend die de micro-economische en macro-economische maatregelen op complementaire wijze presenteert. Bij de macro-economische coördinatie is onderscheid gemaakt tussen de bestaande begrotingsdisciplines en de verdere coördinatie die daarboven uitgaat. Er is geen twijfel mogelijk aan de economische fundering van het Stabiliteits- en groeipact en de buitensporige-tekortenbenadering in het algemeen. Maar de rigiditeit van het pact is niet te rechtvaardigen door de achterliggende economische motieven ervan, zoals liftersgedrag en *spill-overs*. De ‘vermijdingshypothese’ verklaart die rigiditeit uit de door bewindslieden en Commissie gevreesde sanctieprocedure die uiteindelijk wellicht niet geloofwaardig zou kunnen zijn.

De aanbevelingen zijn de volgende. Volgend op de nuttige stroomlijningsvoorstellen van de Commissie van september 2002 zou een meer grondige en onafhankelijke reflectie op de algehele coördinatie in de EMU dienen te worden opgezet. Verder dient de coördinatie nationaal te worden ingebed, waardoor zij aan geloofwaardigheid, legitimiteit en uiteindelijk effectiviteit wint.

Wat de macro-economische coördinatie betreft, kan een iets grotere budgettaire autonomie aan de lidstaten worden toegestaan, mits die strikt afhankelijk wordt gemaakt van (lage) schuldquotes en gunstige trends. Anderzijds geldt tegelijk dat een OCM op pensioengebied alleen als tijdelijk experiment en vorm van ‘leren’ kan worden toegestaan; uiteindelijk dient een direct verband met de trend van schuldquotes te worden gelegd en wel op een bindende wijze. Ook zou de vrees voor liftersgedrag onder de eurolanden kunnen worden verminderd door middel

van vuistregels en een ex ante-toestemmingsregime voor de mate van lastenverlichting in tijden van hoogconjunctuur. De Commissie moet het alleenrecht krijgen om een ‘vroegge waarschuwing’ uit te geven, omdat dit een analytische en geen politieke vraag is of mag worden. In het geval van de BEPG’s past meer behoedzaamheid en zouden de Commissie-aanbevelingen onafhankelijk getoetst dienen te worden alvorens zij alleen met unanimiteit kunnen worden verworpen. De institutionele versterking van de Eurogroep is vooralsnog niet dringend. In Groot-Euroland wordt de huidige opzet steeds moeilijker te verdedigen, zeker indien de ‘outs’ voorlopig niet toetreden. Een eventuele Ecofin-II-Raad dient wel garanties te bieden voor de niet-eurolanden. Het debat over mogelijke welvaartsverliezen door een ongelukkige monetaire en fiscale beleidsmix in Euroland is, door de strikte opzet van de budgettaire disciplines, van secundaire betekenis. Recente literatuur slaat bruggen tussen de twee kampen.

Bij een zgn. asymmetrische schok (bv. conjunctuurterugslag in slechts enkele EU-landen) zou een eenvoudige oplossing voor dit coördinatievraagstuk kunnen worden gevonden in het teruggrijpen naar het tien jaar oude idee van een Eurostabilisatiefonds op verzekeringsbasis. De kosten hiervan zijn gering. Het grote voordeel is dat de ECB dan precies weet wat de geaggregeerde bestedingsrespons van Euroland zal zijn, zonder dat vrees hoeft te bestaan voor pressie op de ECB om expansie te accommoderen.

NOTEN

- ¹ Andere belangrijke aandachtspunten ter verwezenlijking van de EMU van 25 zijn gerelateerd aan de overname en toepassing van het *acquis*. Deze punten zijn door de raad reeds besproken in het WRR-rapport *Naar een Europabrede Unie* (WRR 2001).
- ² Zie daarin de figuren 4.1 en 4.2 (blz. 112). De lezer zij erop gewezen dat het EG-Verdrag de economische unie wel steeds noemt (en wel tezamen met de monetaire unie) maar nergens definieert. De hier gekozen benadering gaat terug tot het rapport-Delors over de EMU (Delors et al. 1989) en is de facto sindsdien gevolgd. Het betreft de combinatie van:
- de interne markt in enge zin (de vier vormen van vrij verkeer en de vrijheid van vestiging);
 - de uitvoerige regelgeving en de hoofdvormen van gezamenlijk beleid die deze interne markt goed doen functioneren (handelspolitiek, gemeenschappelijk landbouwbeleid en mededingingsbeleid);
 - alle vormen van cohesie- en structuurbeleid, die beogen de te grote dispariteiten tussen regio's of lidstaten te doen verdwijnen.
- ³ De drie 'outs' zijn per definitie geen lid van Euroland, maar zijn wel verplicht alle maatregelen door te voeren die behoren bij de zogenoemde tweede fase van EMU, zoals bijvoorbeeld de onafhankelijkheid van de nationale centrale bank, en de algemene bepalingen over prijsstabiliteit en gezonde overheidsfinanciën.
- ⁴ Zoals vermeld is het verdrag nergens expliciet over de rol van de economische unie. Wel is het verdrag expliciet over het belang van het totstandkomen en goed functioneren van de interne markt en van cohesie beleid voor deze doelstellingen.
- ⁵ Zie de aanbeveling van de Raad van 21 juni 2002 betreffende globale richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten en de Gemeenschap, Sevilla, 21 juni 2002; Ecofin 225 en 10093/02; tevens in *European Economy*, no. 4/2002. Voor de BEPG's van 2000 zie *European Economy*, no. 70/2000; voor 2001 zie *European Economy*, no. 72; zie tevens Europese Commissie 2002b.
- ⁶ In Hobza (2002) en Pelkmans et al. (2000) vindt men een technische uitleg van het Balassa/Samuelson-effect. Het is een extra inflatie-impuls die vooral optreedt bij de overgang van ontwikkelingseconomieën naar hoog ontwikkelde economieën. Dit soort inflatie onderdrukken voor de toetreding tot de eurozone of permanent binnen Groot-Euroland lijkt onnodig kostbaar. Voorzover hogere inflatie in nieuwe lidstaten wordt veroorzaakt door het Balassa/Samuelson-effect wordt ook het concurrentievermogen van de verhandelbare goederen niet ondermijnd. Maar het leidt, bij de doorgang, tot het overschrijden van het inflatiecriterium en het in gevaar brengen van wisselkoersstabiliteit. De productiviteitsstijgingen zullen tot opwaartse druk op de wisselkoers leiden waarop gereageerd kan worden met een nominale appreciatie ofwel met een reële appreciatie die de vorm aanneemt van gedurig hogere inflatie dan de eurozonepartners. Het eerste is niet strikt verboden in ERM-2 (een devaluatie is wel uitgesloten), doch vereist toestemming van andere eurolanden. De tweede optie is verboden.

- 7 Zo werd milieu in Gothenburg (maart 2001) aan de Lissabon-lijst toegevoegd, werd Cardiff geleidelijk een programma van structurele hervormingen in het algemeen, werd Luxemburg op technische onderdelen uitgebreid, intensiverden de Eurogroep-activiteiten en werd het BEPG-proces aanmerkelijk complexer. Bij het begrotingsbeleid werden langetermijnverplichtingen die in huidige begrotingen niet zichtbaar zijn (zogenoemde off-budget) expliciet in het proces opgenomen, met name niet-private pensioenen over twee generaties. Verder hield de Europese Raad in Lissabon een pleidooi voor meer OCM en definieerde het enkele voorwaarden om het proces verifieerbaar te maken.
- 8 Vergelijk het survey van Perotti (1999) en de diepgravende poging in Gros et al. (2002); zie tevens Buiters (2002) en Stark en Manzke (2002).
- 9 Sieberts pleidooi om het pact niet substantieel te wijzigen lijkt impliciet op dit argument te steunen. Zie Siebert (2002).
- 10 Een voorbeeld is de vraag of de ECB nu wel of niet een strategie van ‘inflation targeting’ dient te volgen, omdat dat minder onzekerheid geeft en bij deflatoire impulsen tot een actief ECB-beleid zou leiden. Momenteel vaart de ECB op een tweesporenstrategie en dit beïnvloedt de verwachtingen van fiscale bewindvoerders. Meer in het algemeen gaat het hier over monetaire (en dus niet fiscale) spill-overs die lopen via de reactiefunctie van de ECB. Dit is uitsluitend een kortetermijnkwestie. Op de lange termijn treedt dit beleidsconflict niet op. Voor discussie zie Von Hagen en Mundschek (2002); Alesina et al. (2001); Pisany Ferry (2002).
- 11 Pleitbezorgers zijn Pisani-Ferry (2002); Collignon (2002); Von Hagen en Mundschek (2002); Buti et al. (2001). Tegenstanders zijn Gros en Hobza (2002); Gros et al. (2002); Beetsma et al. (2001); Giavazzi (2001); De Grauwe en Polan (2001).

4 HET EUROPEES SOCIAAL EN WERKGELEGENHEIDSBELEID

4.1 INLEIDING

Het sociaal beleid staat sinds het midden van de jaren negentig van de twintigste eeuw hoog op de Europese agenda. De voltooiing van de interne markt en de komst van de EMU in een periode van grote werkloosheid hebben een sterke politieke impuls gegeven aan Europese beleidsinitiatieven op sociaal terrein. Gedeelde zorgen over de werkgelegenheid, de houdbaarheid van de pensioenen, de armoede en de sociale uitsluiting zijn meer dan voorheen het onderwerp van initiatieven van de Commissie, bespreking in de Europese Raad, mobilisatie van Europese en nationale belangengroepen en uitspraken van het Europese Hof van Justitie. De intensivering van de internationale concurrentie, de vergrijzing, de veranderingen in arbeids-, gezins- en samenlevingspatronen en de eisen van de kenniseconomie hebben in alle hoogontwikkelde verzorgingsstaten de hervormingsdruk doen toenemen.

De opname van een apart werkgelegenheidshoofdstuk in het Verdrag van Amsterdam (1997) vormde een waterscheiding in de europeanisering van het sociaal beleid. Deze belangwekkende ‘constitutionele keuze’ hield in de eerste plaats een politieke erkenning in van de interdependentie tussen economisch en sociaal beleid in een Europabrede Unie (Van der Meer en Van Riel 2002). In de tweede plaats behelsde het werkgelegenheidshoofdstuk een belangwekkende institutionele innovatie, namelijk een ‘*management-by-objectives*-benadering’ die door de Europese Raad van Lissabon (2000) zou worden gedoopt tot de ‘open coördinatiemethode’ (OCM). Na de Top van Amsterdam is het sociaal beleid niet meer van de Europese agenda verdwenen. In navolging van het werkgelegenheidsbeleid zijn OCM-processen geïnitieerd op het gebied van sociale bescherming (1999) en later toegespitst op armoede en sociale uitsluiting (2000) en pensioenen (2001). De uitbreiding van de OCM naar deze veelal politiek gevoelige beleidsterreinen lijkt een structureel nieuwe coördinatierol voor de EU op sociaal terrein te gaan inhouden.

Geleidelijk aan is een specifiek EU-beleidsregime ontwikkeld voor werkgelegenheid en sociaal beleid. Dit regime bestaat uit vier componenten:

- 1 constitutionele principes;
- 2 bindende regels;
- 3 institutionele innovaties;
- 4 netwerken van instellingen.

Constitutionele principes

Op het niveau van constitutionele principes noemt artikel 2 van het EG-Verdrag expliciet de volgende taken van de Unie: het bevorderen van een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, gelijkheid tussen mannen en vrouwen, het stimuleren van een hoge levensstandaard van de ingezetenen van de EU, de

economische en sociale samenhang en solidariteit tussen lidstaten. In sommige gevallen bieden deze principes een juridische grondslag voor gemeenschappelijke actie op basis van primaire wetgeving, die geheel conform de communautaire methode totstandkomt op initiatief van de Commissie, door meerderheidsbesluitvorming in de Raad en met betrokkenheid van het Europese Parlement.

Bindende regels

In de afgelopen twintig jaar is er een scala van bindende regels op sociaal terrein totstandgekomen, in de vorm van communautaire wetgeving (verordeningen en richtlijnen) en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. In het Verdrag van Rome (1957) is bepaald dat sociale bepalingen in overeenstemming moeten zijn met de interne markt (met name het vrije werknemersverkeer). Deze bepaling staat aan de basis van een uitgebreid stelsel van Europese regelgeving en jurisprudentie dat de overdraagbaarheid van nationaal bepaalde sociale rechten tussen lidstaten garandeert. Ook de Europese gezondheids- en veiligheidswetgeving is fors toegenomen, met name sinds de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt (art. 118a EG-Verdrag). De richtlijnen voor gelijke behandeling en kansen voor mannen en vrouwen waren voorheen ‘dode letters’, maar zijn naar aanleiding van jurisprudentie van het Hof uitgegroeid tot een grensoverstijgend stelsel van bindende rechten. Bovendien zijn er bindende richtlijnen en uitspraken van het Hof over werkgelegenheidsbescherming bij collectief ontslag, bedrijfsovernames en faillissementen en is er regelgeving met betrekking tot de positie van mensen met atypische beroepen, zwangere vrouwen, jongere werknemers en deeltijdwerkers.

Institutionele innovaties

De verdieping van ‘Sociaal Europa’ is gepaard gegaan met een aantal institutionele innovaties met betrekking tot de samenwerking van de lidstaten op de politiek gevoelige terreinen van sociale zekerheid en werkgelegenheidsbeleid. De ‘bipartiete sociale dialoog’ is vastgelegd in een aparte bijlage bij het Verdrag van Maastricht (het Sociale protocol, 1992) en is sinds de Top van Amsterdam opgenomen in het EG-Verdrag (art. 138). Dit artikel stelt de vertegenwoordigers van de sociale partners op communautair niveau in staat overeenkomsten te sluiten, die vervolgens de status kunnen krijgen van (kader)richtlijnen. Naast deze relatief ‘harde’ vorm van coördinatie zijn in de laatste tien jaar ook tal van ‘zachtere’ coördinatievormen ontwikkeld. Te denken valt aan de reeds genoemde OCM-processen of aan de vrijblijvende en overigens weinig vruchtbare macro-economische dialoog die bekendstaat als het Keulen-proces (1999).

Netwerken van instellingen

In de laatste plaats is de ontwikkeling van het EU-regime voor sociaal beleid gepaard gegaan met de vorming van een relatief autonoom netwerk van instellingen en comités die buiten de nationale staat om allianties kunnen sluiten met niet-statelijke actoren ter beïnvloeding van het Europees beleid. Nationale belangorganisaties sluiten in toenemende mate allianties met supranationale organisaties. Eenmaal geïnstitutionaliseerd in het kader van zogenoemde Sociale

Actieprogramma's, procedures voor de sociale dialoog en verschillende OCM-processen, scheppen dergelijke relaties belangrijke beleidsnetwerken met hun eigen fora van meerlagige *governance*. Er zijn ook meer informele netwerken binnen de Unie, zoals de allianties tussen Europese sociale partners, het Directoraat-Generaal voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken en de Comit es voor Werkgelegenheid en voor Sociale Bescherming (met hun speciale adviesfunctie in de richting van de Raad voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken). Vanuit deze netwerken tracht men buiten de gewone besluitvormingsprocessen om inhoud en vorm aan de ontwikkeling van het sociaal beleid te geven (Ferrera et al. 2000; De la Porte en Pochet 2001).

Het sociaal en werkgelegenheidsbeleid kent dus een historisch gegroeid regime van normatieve uitgangspunten en constitutionele principes, 'harde' regulering en basisgaranties, 'zware' en 'lichte' samenwerkingsverbanden en coördinatievormen, ondersteund door een meerlagig beleidsnetwerk. Het is de vraag of dit regime in staat zal zijn de nieuwe inhoudelijke en institutionele uitdagingen van een EU van 25 of meer lidstaten op sociaal terrein het hoofd te bieden. Moet het handelingsvermogen op het terrein van werkgelegenheid en sociaal beleid wel of niet worden versterkt, mede gezien de op handen zijnde toetreding van een groot aantal nieuwe lidstaten met beduidend minder solide systemen van sociale bescherming dan de huidige EU met 15 lidstaten? En zo ja, op welke manier? Welke legitieme institutionele vormen van gemeenschappelijke *governance*, met welke gradaties van participatie en binding, zijn op sociaal beleidsterrein effectief en zijn tegelijk gunstig voor de Nederlandse belangen?

Ter beantwoording van deze vragen gaat dit hoofdstuk in op een drietal institutionele ontwikkelingen op sociaal terrein:

- 1 de verdieping van het sociale *acquis*, geillustreerd aan de hand van de ontwikkeling van  en verdragsartikel, namelijk artikel 137 van het EG-Verdrag (ex art. 118) over de arbeidsomstandigheden;
- 2 de ontwikkeling van de OCM in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie (*European Employment Strategy*; EES) en de pensioenhervormingen;
- 3 de ontwikkeling van de Europese sociale dialoog.

In de hiernavolgende paragrafen fungeren deze drie thema's als 'rode draden' van het Europees sociaal beleid. Paragraaf 4.2 begint met een kenschets van het beleidsveld aan de hand van het 'Europees sociaal model', waarna een historische *tour d'horizon* laat zien dat het sociaal beleid op Europees niveau in de tweede helft van de twintigste eeuw in hoge mate is bepaald door beleidsontwikkelingen op nationaal niveau. Paragraaf 4.3 beschrijft hoe sinds het Verdrag van Amsterdam en de initiatie van de EES het Europees sociaal beleid een wending heeft genomen in de richting van meer flexibele vormen van *governance*.

Tezamen dienen deze paragrafen duidelijk te maken dat de voorkeur voor deze nieuwe institutionele benaderingen op sociaal terrein is ingegeven door sterk verschuivende beleidsambities en probleempercepties. Paragraaf 4.4 zet vervolgens uiteen hoe in de uitgebreide Unie inhoudelijke beleidsproblemen en

institutionele uitdagingen op sociaal terrein op elkaar zullen inwerken. Ingrijpende sociale problemen, zoals hardnekkige werkloosheid en overbelaste pensioenstelsels, worden aanzienlijk gecompliceerd door de grote institutionele verschillen tussen verzorgingsstaten, de politieke gevoeligheid van sociaal beleid en de relatieve achterstand (zowel in materiële als in bestuurlijke zin) van de toetredende landen op de terreinen van sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Paragraaf 4.5 biedt de belangrijkste conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de institutionele vormgeving van het Europees sociaal beleid in de uitgebreide Unie. Flexibele methoden van *governance* (zoals de OCM en de sociale dialoog) vormen bij uitstek op dit beleidsterrein noodzakelijke en veelbelovende aanvullingen op het institutionele raamwerk van de EU.

4.2 DE ONTWIKKELING VAN HET EUROPEES SOCIAAL EN WERKGELEGENHEIDSBELEID

4.2.1 NATIONALE VERANKERING VAN HET EUROPEES SOCIAAL MODEL

Met hun aandeel van gemiddeld 30 procent van het bruto nationale inkomen zijn de West-Europese sociale voorzieningen van cruciale betekenis voor de inkomensverdeling en de levenskansen van Europese burgers. Vergelijkend opinieonderzoek laat zien dat de nationale verzorgingsstaat bij die burgers nog steeds zeer populair is (Svallfors en Taylor-Gooby 2001). Dit geldt overigens ook voor de burgers in Midden- en Oost-Europa (Delhey 1999). De Europese natiestaat ontleent een deel van zijn legitimiteit aan kwalitatief hoogstaande voorzieningen in de sfeer van gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid en werkgelegenheid.

Bij het sociaal beleid gaat het primair om marktcorrigerende en herverdelende maatregelen die kwetsbare groepen zoals gepensioneerden, werklozen, zieken en arbeidsongeschikten direct of indirect in hun levensomstandigheden steunen. Dit geldt als een politiek gevoelig en controversieel beleidsterrein. Onderwerpen zoals de hoogte van de uitkeringen, de financiering van de sociale zekerheid en haar organisatievormen zijn immer politiek omstreden. Het sociaal beleid impliceert overheidsbemoeienis in de economie en er bestaan belangrijke ideologische verschillen tussen relatief solidaristisch-collectivistische en meer liberaal-individualistische oriëntaties ten aanzien van het nut en de noodzaak van marktinterventie ter leniging van sociale problemen. Eenmaal hecht verankerd in het nationaal beleid wordt de sociale zekerheid als een verworven recht beschouwd; ombuigingen en andere ingrepen roepen veel maatschappelijke weerstand op (Pierson 1994; Esping-Andersen 1996). De onplezierige aanpassingen die hervormingen meestal vergen, zijn pijnlijk voor mensen die verworvenheden moeten afstaan of in hun verwachtingen worden teleurgesteld en zijn riskant voor politici en maatschappelijke groepen die eraan meewerken.

Mede tegen deze achtergrond is de uiteindelijke legitimatie van het sociaal beleid, met name waar het gaat om de verdeling van sociale kosten en baten, nog steeds

sterk gebonden aan de politieke instituties van de nationale staat. De stemgerechtigde burgers rekenen primair hun eigen nationale regeringen en politieke partijen af op het succes en falen van de economie en de daarmee verbonden sociale consequenties, ook in een periode van economische internationalisering en beleidsmatige europeanisering. De sterke nationale politieke verankering van het sociaal beleid heeft haar pendant in de relatief geringe reikwijdte van de Europese sociale regelgeving. Er bestaan weinig andere beleidsterreinen waarop principes van subsidiariteit en proportionaliteit met zoveel verve worden verdedigd (Pochet 2001). Op Europees niveau is lange tijd uitgegaan van de idee dat voor een goed functioneren van de economische gemeenschap sociale vraagstukken van de Europese beleidsagenda moeten worden geweerd. Nationale regeringen lieten zich op hun beurt op dit gevoelige beleidsterrein meestal eerder leiden door hun eigen maatschappelijke problemen en politieke voorkeuren dan door gemeenschapsovattingen. Zij waren in de regel fel gekant tegen een ingrijpende europeanisering van het sociaal beleid.

Hoewel de EU-landen in hun verzorgingsstaat grote verschillen vertonen, delen ze ten minste drie kenmerken die het gebruik van de term 'Europees sociaal model' rechtvaardigen (Hemerijck 2002). Ten eerste zijn bepaalde normatieve uitgangspunten van sociale rechtvaardigheid en solidariteit (inclusief bestaansminimumgaranties) politiek-constitutioneel hecht verankerd. De gekwalificeerde verplichting om zwakkeren in de samenleving niet volledig aan hun lot over te laten, wordt Europabreed binnen de belangrijkste politieke stromingen aanvaard. Ten tweede delen de meeste Europese beleidsmakers het inzicht dat sociale rechtvaardigheid kan bijdragen aan economische efficiëntie en concurrentievermogen. Economische vooruitgang en sociale samenhang hoeven dus niet tegenstrijdig te zijn, maar kunnen elkaar ook juist versterken. Het sociaal beleid kan als 'productieve factor' de onzekerheid verminderen, het vermogen en de bereidheid tot het nemen van risico's vergroten en marktfalen mitigeren. Een goed ontwikkeld stelsel van sociale voorzieningen en sociale bescherming stelt burgers in staat om maatschappelijk nuttige en welvaartsvergroten functies te vervullen die voor individuen economisch riskant zijn. Ten derde kenmerkt het Europees sociaal model zich door geïnstitutionaliseerd overleg tussen de overheid en de sociale partners op basis van wederzijds respect en vertrouwen. Het gemeenschappelijke overleg wordt geschaagd door een relatief hoge organisatiegraad van werkgevers- en werknemersverenigingen. In vergelijking met Noord-Amerika zijn de Europese arbeidsverhoudingen vrij stabiel en valt een groot deel van de werknemers onder collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) (Ebbinghaus en Visser 2000). De instituties van georganiseerd overleg stellen de sociale partners in staat om afspraken te maken over de verdeling en de kosten en baten van de economische herstructurering. Zij kanaliseren en temperen daarmee sociale conflicten en bevorderen uiteindelijk de politieke stabiliteit en sociale cohesie (Streeck 1992; 1997).

Er kan dus wel degelijk worden gesproken van een Europees sociaal model. Te vaak wordt aan dit model echter gerefereerd alsof het een uniform fenomeen betreft. De

Tabel 4.1 Ontwikkeling van het Europees sociaal beleid

Periode	Nationaal niveau	Europees niveau	Europese sociale wetgeving	Governance-methode en krachten achter europeanisering van sociaal beleid	Uitbreidings-gerelateerde diversiteit
1950-1973	Economische modernisering; uitbouw van de verzorgingsstaat; activerend Keynesiaans beleid; sociale partners gematigd	EEG Raad van Europa	- Vrij verkeer van werknemers - Gelijke beloning voor mannen en vrouwen - Gemeenschappelijke sociale zekerheid voor migrantenwerknemers - Europees Sociaal Fonds - Sociaal handvest (in de Raad van Europa)	Harmonisatie; gedreven door het tot stand brengen van vrij verkeer van werknemers en gelijke concurrentievoorwaarden Gedreven door politieke ambities voor universele sociale rechten	De Zes: model van continentale verzorgingsstaten en Zuid-Europees model (Italië)
1974-1983	Stagflatie; polarisering; sociaal conflict; nationaal crisismanagement		- Bescherming van werknemersrechten - Gelijke behandeling van mannen en vrouwen - Bescherming van de gezondheid en de veiligheid op het werk	Harmonisatie met relatief weinig succes (eurosclerose)	Denemarken, Groot-Brittannië en Ierland (1973) en Griekenland (1981); Scandinavisch, Angelsaksisch en Zuid-Europees model

sterk nationaal gekleurde wordingsgeschiedenis van het sociaal beleid verklaart de grote diversiteit van sociale stelsels, beleidstradities, politieke voorkeuren, organisatie- en financieringsvormen in de huidige EU. Vergelijkend onderzoek maakt dan ook bij voorkeur gebruik van typologieën. Er worden veelal vier verzorgingsstaatsmodellen onderscheiden (Esping-Andersen 1990; Ferrera et al. 2000):

- De continentaal-Europese, christen-democratische of Bismarckiaanse verzorgingsstaat is gebaseerd op het principe van sociale verzekeringen, waarbij genereuze uitkeringen zijn gerelateerd aan het eerder verdiende loon en de gezinssituatie. De uitvoering van de sociale zekerheid wordt in de continentale verzorgingsstaten van België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk en tot voor kort ook Nederland door de sociale partners zelf ter hand genomen.

Tabel 4.1 vervolg

Periode	Nationaal niveau	Europees niveau	Europese sociale wetgeving	Governance-methode en krachten achter europeanisering van sociaal beleid	Uitbreidings-gerelateerde diversiteit
1984-1994	Neoliberaal intermezzo; deregulering; privatisering; economische internationalisering; interne markt	Europese Eenheidsakte; Sociaal protocol	- Gezondheid en veiligheid op het werk - Sociaal protocol - Uitspraak van het Europees Hof ter bescherming van de nationale diversiteit van de verzorgingsstaat	Minimumharmonisatie via stemming bij gekwalificeerde meerderheid (QMV); Brits opt-out; gedreven door verdieping van de interne markt QMV uitgebreid; gedreven door globalisering, deregulering van markten, EMU-criteria met betrekking tot begrotingstekort en staatsschuld	Spanje en Portugal (1986); Zuid-Europees model
1995-2002	Sociaal-democratische fase; sociale pacten; beleidsdiversiteit bij gedeelde zorgen	Top van Amsterdam Top van Nice	- Europese werkgelegenheidsstrategie, opgenomen in Verdrag van Amsterdam - Sociale dialoog - ocm gelegitimeerd in Lissabon - Handvest van de Grondrechten	Sociale dialoog (kaderrichtlijnen); ocm inzake werkgelegenheid, sociale insluiting, pensioenen; gedreven door structurele werkloosheid, vergrijzing en beperkingen overheidsuitgaven door EMU (Stabiliteits- en groeipact)	Zweden, Finland en Oostenrijk (1995); Scandinavisch en continentaal model

- De Angelsaksische, liberale verzorgingsstaat in Ierland en Groot-Brittannië kenmerkt zich door relatief lage, geïndividualiseerde, inkomensafhankelijke sociale uitkeringen en de grote betekenis van privé-verzekeringen.
- Het Scandinavische, sociaal-democratische verzorgingsstaattypen kent universele en relatief genereuze individuele uitkeringen en sociale diensten, met een beperkte rol voor private verzekeringen en particuliere sociale dienstverlening. De sociale voorzieningen in Denemarken, Finland en Zweden worden grotendeels gefinancierd via de belastingen.

- Het Zuid-Europese model ten slotte lijkt in institutioneel opzicht op de continentale verzorgingsstaat, maar kent een meer verbrokkelde en ongelijke dekking van publieke dienstverlening en sociale verzekeringen, met onevenredig hoge uitgaven voor pensioenen. Gaten in het sociale vangnet worden in landen als Italië, Griekenland, Portugal en Spanje veelal gedicht door familiebanden (Esping-Andersen 1990; Ferrera 1996; Zeitlin 2002).

In de volgende subparagrafen maken wij een *tour d'horizon* langs de historische ontwikkeling van het nationaal en Europees sociaal beleid. Het overzicht illustreert de ongestructureerde ontwikkeling van het Europees sociaal beleid en de achterstand die tot in de jaren negentig heeft bestaan ten opzichte van de dynamiek van het sociaal beleid op nationaal niveau (Barnard 2000: 20). De uiteenlopende ontwikkeling van de nationale verzorgingsstaat en Europees werkgelegenheids- en sociaal beleid in de tweede helft van de twintigste eeuw laat zich globaal onderverdelen in vier karakteristieke periodes (zie tabel 4.1):

- de periode van economische modernisering en uitbouw van de nationale verzorgingsstaat (1950-1973);
- de periode van sociale conflicten en nationaal crisismanagement (1974-1983);
- de periode van economische internationalisering en ontwikkeling van de interne markt (1984-1994);
- de periode van respect voor beleidsdiversiteit bij gedeelde Europese sociale zorgen (1995-2002).

4.2.2 ECONOMISCHE MODERNISERING EN UITBOUW VAN DE NATIONALE VERZORGINGSSTAAT (1950-1973)

Ten tijde van de periode van economische modernisering en uitbouw van de nationale verzorgingsstaat is in een groot aantal West-Europese landen de basis gelegd voor nieuwe grondregels voor nationale eenheid, economische orde, collectieve actie en sociaal burgerschap. De naoorlogse democratische regeringen in West-Europa streefden met behulp van een activistisch en interventionistisch sociaal-economisch beleid naar hoge economische groei, volledige werkgelegenheid (vooral voor mannen) en een hoger niveau van sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs. Gematigde krachten binnen de vakbewegingen en ondernemersorganisaties steunden de verzorgingsstaat en de Keynesiaanse gemengde economische orde, die het vooruitzicht bood op een positieve spiraal van volledige werkgelegenheid, hoge lonen, toenemende effectieve vraag, productiviteitsstijgingen en ten slotte een hogere levensstandaard (inclusief sociale bescherming) voor iedereen (Hall 2001).

De tamelijk ambitieuze sociale beleidsparagrafen in het Verdrag van Rome waren het product van het naoorlogse 'maakbaarheidsvertrouwen' en het 'historische compromis' tussen de gematigde vertegenwoordigers van arbeid en kapitaal. De preambule van het EG-Verdrag legde vast dat de economische en sociale vooruitgang en de voortdurende verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden wezenlijke doelstellingen van de EG zouden zijn (Barnard 2000: 6).

Toch vonden de meeste nationale beleidsmakers, met uitzondering van de Franse, dat de Europese sociale bevoegdheden beperkt dienden te blijven tot het scheppen van de randvoorwaarden voor het vrije verkeer van werknemers en het afstemmen van socialezekerheidsrechten. Desondanks verwees het verdrag naar 'nauwere samenwerking tussen lidstaten' op de gebieden van scholing, werkgelegenheid, arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Deze verdragsbepaling was het resultaat van een Frans-Duits compromis dat op de valreep tijdens de verdragsonderhandelingen totstandkwam nadat het Franse voorstel voor een opwaartse harmonisering van de sociale wet- en regelgeving (bedoeld ter bescherming van de precaire concurrentiepositie van de Franse industrie) op verzet was gestuit van Duitsland, Italië en de Benelux-landen (Hantrais 2000: 2-3). Hiermee werd echter de weg naar harmonisatie niet in de kiem gesmoord. Integendeel, aangezien de eerste lidstaten met uitzondering van Italië tot het continentale verzorgingsstaatcluster behoorden, werd een proces van 'spontane' convergentie als pendant van economische vooruitgang niet ondenkbaar geacht. Impliciet werd in deze periode uitgegaan van de verwachting dat nationale verzorgingsstaten op den duur zouden tenderen naar uniforme, kwalitatief hoogstaande standaarden van sociale bescherming. In een later stadium zouden positieve *spill-over*-effecten van deze gedeeltelijke convergentie alsnog aanleiding kunnen vormen tot verdere harmonisatie. De gedachte was dat in ieder geval eerder van een *race to the top* sprake zou zijn dan van een *race to the bottom*.

In 1961 aanvaardden de lidstaten in het kader van de Raad van Europa het Europese Sociale Handvest, de economische en sociale tegenhanger van de Mensenrechtenconventie van de Verenigde Naties. Hoewel het handvest wel refereerde aan een aantal expliciete doelstellingen voor sociale en economische bescherming, kreeg de tekst geen juridisch bindende werking. In de loop van de jaren zestig groeide vooral onder Europese ondernemers het verlangen om binnen een vrije interne markt ook een *level playing field* op sociaal terrein te ontwikkelen. Deze wens vormde voor de Commissie een voorname drijfveer om gezondheids- en veiligheidsnormen op de arbeidsplaats te agenderen. Met betrekking tot de bevoegdheid van de Gemeenschap ten aanzien van de arbeidsomstandigheden bepaalde het Verdrag van Rome inhoudelijk nog niet veel meer dan dat de lidstaten zich verplichtten om deze te bevorderen (art. 117 EG-Verdrag). De Commissie kreeg de taak toegewezen de activiteiten van de lidstaten op het hele sociale terrein te coördineren, dus ook inzake de arbeidsomstandigheden (art. 51 en 118 EG-Verdrag). Wel werden in het verdrag al de seksegelijkheid bij de beloning en de vrijheid van werknemersverkeer vastgelegd (resp. art. 119 en 48-50 EG-Verdrag; Leibfried en Pierson 2000: 274; Barnard 2000: 1-3). De Commissie entameerde daarop vergelijkende studies om de beleidssuccessen op deze gebieden onder de aandacht van de nationale beleidsmakers te brengen. Deze rapportages dienden als de opmaat tot kwalitatief hoogstaande veiligheidsstandaarden in een reeks richtlijnen en aanbevelingen van de Commissie. Belangrijke wetgeving uit deze periode was verordening 1408/71. In het Verdrag van Rome was in artikel 42 reeds bepaald dat na de voltooiing van de douane-unie het vrije verkeer van werknemers moest worden

gerealiseerd. Met verordening 1408/71 werden de socialezekerheidsrechten van migrerende werknemers geregeld. Hierdoor verloren nationale overheden in ieder geval een deel van hun zeggenschap over 'hun' werkende burgers (Leibfried en Pierson 2000: 279).

4.2.3 SOCIAAL CONFLICT EN NATIONAAL CRISISMANAGEMENT (1974-1983)

Vanaf 1974 verliep het proces van Europese sociale integratie moeizamer. De lidstaten van de Europese Gemeenschap werden geteisterd door de ergste economische crisis sinds de jaren dertig. Ondanks het internationale karakter van de crisis kwam er geen gecoördineerd Europees antwoord op de externe schok van de scherpe olieprijsstijgingen van OPEC-landen en de ondergang van het internationale financiële stelsel van Bretton Woods. Mede door de blijvend hoge looneisen van sterke nationale vakbonden brak een fase aan van sociaal conflict en nationaal crisismanagement. Opeenvolgende internationale recessies leidden tot uiteenlopende nationale reflexen, waarbij iedere lidstaat van de EG op geheel eigen wijze crisismanagement voerde. Beleidsmakers in Groot-Brittannië kozen er na de tweede oliecrisis voor de recessie te lijf te gaan met een beleidsrecept van deregulering en privatisering. Frankrijk viel tot 1983 terug op een expansief fiscaal beleid en een vrij sterk overheidsdirigisme. Duitsland en de meeste kleine lidstaten opteerden met wisselend succes voor corporatistische beleidsreacties van gestructureerd overleg tussen de sociale partners en de overheid.

De naïeve verwachting van spontane convergentie ondersteund door geïntensiverde beleidscoördinatie binnen EU-verband, verdween snel naar de achtergrond. Het sociaal-economische beleid onderging *renationalisering*. Desondanks wist de Commissie heel creatief haar beperkte speelruimte te benutten om de sociale dimensie op arbeidsgelateerde terreinen te versterken. Op basis van de algemene harmonisatiegrondslag van artikel 100a van het EG-Verdrag (nu art. 94) werden diverse richtlijnen aangenomen die de omstandigheden op de werkvloer betroffen, bijvoorbeeld richtlijn 77/576 inzake de veiligheidssignalering op de arbeidsplaats (Kapteyn et al. 1995: 615). Dergelijke vormen van sociale bescherming vormden een functionele *spill-over* van het *acquis* met betrekking tot de interne markt. Toen de regeringsleiders van de Zes tegen de achtergrond van economische neergang en industriële conflicten in de lidstaten besloten het plan-Werner (1970) voor een monetaire unie te agenderen, diende zich een *window of opportunity* aan. Vanaf dat jaar lanceerde de Commissie een serie Sociale Actieprogramma's, die aan de basis stond van een hausse aan wetgevingsinitiatieven van de Commissie. Bovendien ondersteunden uitspraken van het Hof over de directe werking van artikel 119 van het EG-Verdrag (gelijke beloning) de harmonisatieambities van de Commissie in deze periode.

Uiteindelijk stuitten die harmonisatieambities echter op felle tegenstand van de drie in 1973 toegetreden lidstaten, te weten Ierland, Groot-Brittannië en Denemarken. Hun verzorgingsstaatstradities en instituties weken fundamenteel af van het dominante continentale model. Met name Deense en Britse beleids-

makers ontwikkelden zich snel tot verklaarde tegenstanders van elke vorm van Europese wetgeving die een aantasting zou kunnen zijn van de nationale autonomie ten aanzien van het sociaal beleid (Hantrais 2000: 24). De creativiteit van de Commissie en het Hof in de ontwikkeling van het sociale *acquis* werd door dit verzet tegen verdere verdieping aanhoudend op de proef gesteld.

4.2.4 ECONOMISCHE INTERNATIONALISERING EN VERDIEPING VAN DE INTERNE MARKT (1984-1994)

Ondanks een opleving van de conjunctuur in de tweede helft van de jaren tachtig bleef de werkloosheid in de meeste Europese economieën onverminderd hoog. Veel landen stapten af van neocorporatistische beleidsreacties, die aanvankelijk nog zo effectief leken. Een uitzondering was Nederland, waar het Akkoord van Wassenaar van 1982 een nieuwe periode van 'responsief corporatisme' inluidde (Visser en Hemerijck 1997). De meeste continentale lidstaten trachtten de open werkloosheid te bestrijden door onder andere de effectieve pensioengerechtigde leeftijd te verlagen en oogluikend de volumegroei in ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen toe te laten (Ebbinghaus 2000). Van politiek belang was dat het Europese electoraat de sociaal-democratie de rug toekeerde en aansluiting zocht bij de aanbodgerichte neoliberale oplossingen van deregulering en privatisering. De positie van de vakbeweging werd verzwakt door processen van de-industrialisering, snelle technologische veranderingen en de expansie van de dienstensector. In de tweede helft van de jaren tachtig maakte het Keynesiaanse economische beleid plaats voor een meer stringente macro-economische variant, gericht op fiscale stabiliteit en harde munten. Hiermee verschoven de mogelijkheden om de werkgelegenheid te beïnvloeden van het macro-economische beleid naar de aanpalende domeinen van de loonpolitiek, de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. In de sfeer van de arbeidsverhoudingen vond een heroriëntatie plaats in de richting van marktconforme loonmatiging.

Op EU-niveau vond deze dynamische periode van economische internationalisering en verdieping van de interne markt zijn weerslag in de lancering van het '1992-programma' ter voltooiing van de interne markt. De interne markt werd nadrukkelijk gepresenteerd als een project van interne economische ontwikkeling en externe economische assertiviteit ten opzichte van de florerende Japanse en Amerikaanse economieën en niet als een programma van interne sociale interventie.

Met de toetreding van Griekenland (1981) en Portugal en Spanje (1986) debuteerde de Zuid-Europese verzorgingsstaat in de beleidsarena van de EU, hoewel eigenlijk ook (Zuid-)Italië reeds tot dit cluster behoorde. Mede doordat de lidstaten nieuwe richtlijnen op zeer verschillende manieren konden implementeren en de EG niet of nauwelijks controle kon uitoefenen op de handhaving van voorschriften, werd divergentie tussen EU-lidstaten in de hand gewerkt. In de meer ontwikkelde economieën van Noordwest-Europa leidde dit niet alleen tot de vrees voor mogelijke blokkades in de besluitvorming ten aanzien van nieuwe initiatieven, maar ook tot de angst voor sociale dumping. De gedachte was dat

sociale rechten een kostenpost zouden kunnen worden in de grensoverschrijdende concurrentiestrijd, door de ongelijke sociale beschermingsniveaus en de zeer verschillende tradities tussen de lidstaten. Landen met een hoog beschermingsniveau zouden dan uit de markt geprijsd worden door landen met lagere standaarden van sociale bescherming. Rijke verzorgingsstaten die niet in staat zouden zijn een adequaat antwoord te geven op de uitwassen van beleids- en belastingconcurrentie, zouden een hoge prijs moeten betalen in termen van economische stagnatie en werkloosheid.

De verwachting van sociale dumping werd echter niet bewaarheid. In de eerste plaats bleken de sociale kosten maar één factor in een hele reeks van investeringsbeslissingen, naast overwegingen aangaande productiviteit, onderwijs en scholing, innovatievermogen, infrastructuur, ondernemingsklimaat en stabiliteit van de arbeidsverhoudingen. In de tweede plaats werd de neiging tot een *race to the bottom* in de Zuid-Europese lidstaten ook gemitigeerd doordat het EU-cohesiebeleid als *side-payment* werkte om meegaandheid te 'kopen'. Het bleek mogelijk om achtergestelde regio's mede door middel van overdrachten het Europese sociale model binnen te loodsen. Het cohesiebeleid maakte dan ook een vlotte expansie door, zeker in vergelijking met de kleine stappen die werden gezet op de gebieden van arbeidsmarktregulering, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Een andere verklaring voor de snelle uitbreiding van de cohesiefondsen is dat zij geen inbreuk maakten op de beleidsautonomie van de rijke verzorgingsstaten, hoe kostbaar zij ook waren voor de nettobetalers.

De Europese Eenheidsakte van 1986 ontwikkelde een dubbele integratiemethode: enerzijds het vastleggen van Europese richtlijnen en anderzijds het afstemmen van nationale wetgeving. In de akte werden de bevoegdheden van de EG op het terrein van de arbeidsomstandigheden expliciet genoemd. Dit gebeurde naar aanleiding van een Deens voorstel voor een bijzondere competentie van de EG inzake 'het arbeidsmilieu'. Er bleken echter verschillende opvattingen over de reikwijdte van dat begrip te bestaan. Daarom werd het vervangen door 'gezondheid en veiligheid', in het bijzonder op de werkplek. Nadat de bepaling uit de akte als artikel 118a van het EG-Verdrag was opgenomen, werden de bevoegdheden van de EG nader gespecificeerd in de jurisprudentie van het Hof. Toen Groot-Brittannië de bruikbaarheid van het artikel als rechtsgrondslag voor een richtlijn over werktijden betwistte, werd deze door het Hof gehandhaafd (Barnard 2000: 70-71). Doordat artikel 118a van het EG-Verdrag vanaf het begin was onderworpen aan meerderheidsbesluitvorming in de Raad, kon een Brits veto worden omzeild. De Commissie heeft via dit artikel (dikwijls in combinatie met art. 100 EG-Verdrag) veel wetgeving met betrekking tot de arbeidsomstandigheden kunnen uitvaardigen. Al met al heeft artikel 118a van het EG-Verdrag, hoewel ingevoerd onder de noemer van economisch beleid, geleid tot een significante toename van het handelingsvermogen van de EU op sociaal terrein.

Na de ratificatie van de Europese Eenheidsakte trachtte de Commissie onder leiding van Jacques Delors de sociale dimensie van Europa verder te ontwikkelen

(Rhodes 1995). De euforie over de interne markt maakte plaats voor een discussie over de onbedoelde sociale gevolgen ervan. Op de Top van Hannover in 1988 presenteerde de Commissie haar benadering onder de titel *De sociale dimensie van de interne markt*. Een nieuw Sociaal Actieprogramma werd aangenomen tijdens de Europese Raad van Straatsburg in december 1989. Hierin werden verschillende richtlijnen en aanbevelingen voor harmonisatie en uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming en de sociale dialoog samengebracht onder de noemer van het Handvest van fundamentele sociale rechten voor werknemers, oftewel het *Sociaal handvest* (Tsoukalis 2000).

Tegen het einde van de jaren tachtig werd in toenemende mate duidelijk dat het accommoderen van zoveel verschillende beleidstradities, financierings- en uitvoeringssystematieken en besluitvormingsstijlen niet langer op uniforme Europese basis kon geschieden. Dit stimuleerde in de jaren negentig de ontwikkeling van meer innovatieve flexibele institutionele oplossingen. Uiteindelijk was het niet de beleidsconcurrentie tussen de Zuid-Europese en de continentale en Scandinavische verzorgingsstaatclusters, maar de politieke confrontatie tussen de Europese Commissie en Groot-Brittannië (met in het kielzog andere ‘onwillige’ landen) die de noodzaak tot institutionele flexibiliteit in EU-verband op de spits dreef. Tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht strandden pogingen om de doelstellingen van het Sociaal handvest op te nemen als artikel 117 in de verdragstekst op een Brits veto (Cullen en Campbell 1998: 264). Het uiteindelijke onderhandelingsresultaat was een apart, voor elf lidstaten bindend Protocol betreffende de sociale politiek (kortweg het Sociaal protocol) op het terrein van de arbeidsomstandigheden en de stemming bij unanimité inzake de arbeidsvoorwaardenvorming en sociale zekerheid (Brinkmann 1998: 239; Hantrais 2000: 27). Dit compromis over versterkte samenwerking tussen elf landen was aanvaardbaar voor alle twaalf lidstaten. Voor de groep van elf werd het nu mogelijk om met gekwalificeerde meerderheid richtlijnen aan te nemen over de arbeidsomstandigheden, consultatie van werknemers en gelijke kansen voor mannen en vrouwen. De meeste marktcorrigerende interventies bleven echter afhankelijk van de unanimitéprocedure binnen de Raad. In zekere zin markeerde de Britse *opt-out* de eerste aanzet in de richting van meer differentiatie in de Europese sociale-beleidsontwikkeling, waarbij het individuele lidstaten werd toegestaan om op onderdelen van het Europees beleid verschillende inhoudelijke posities te betrekken. Overigens moet direct worden opgemerkt dat de ‘kopgroep’ van elf niet bepaald voortvarend te werk ging. Ondanks de verheven ambities “to continue along the path laid down in the 1989 Social Charter” werden er gedurende de periode van Britse *opt-out* tot aan het Verdrag van Amsterdam niet meer dan vier richtlijnen aangenomen in het kader van het Sociale protocol (Barnard 2000).

Een tweede institutionele innovatie die uit het Sociale protocol voortvloeide, betrof de formalisering van de Europese sociale dialoog tussen de sociale partners op communautair niveau. Hierin participeerden de vertegenwoordigers van de sociale partners, te weten de Union of Industries of the European Communities

(UNICE), het European Centre of Public Enterprises (CEEP) en de European Trade Union Confederation (ETUC). Het Sociale protocol stelde de Europese sociale partners in staat Europese collectieve overeenkomsten te ondertekenen. Deze overeenkomsten konden via besluitvorming in de Raad de kracht krijgen van kaderrichtlijnen met minimumstandaarden die veel beleidsvrijheid toelieten op nationaal en sectoraal niveau (Brinkmann 1998: 241-242). De kaderrichtlijn voor ouderschapsverlof bepaalde bijvoorbeeld dat vrouwen en mannen recht hadden op drie maanden ouderschapsverlof na de geboorte of adoptie van een kind, hoewel lidstaten en/of nationale sociale partners zelf de condities en modaliteiten mochten specificeren. Bovendien was het volgens artikel 4 van het protocol voor een lidstaat mogelijk om de sociale partners op hun verzoek te belasten met de uitvoering van bepaalde richtlijnen. De resultaten van de sociale dialoog voldeden echter niet aan de verwachtingen, ook later niet. Naast de richtlijn over ouderschapsverlof werden er slechts enkele andere collectieve overeenkomsten omgezet in richtlijnen (namelijk die ten aanzien van deeltijdwerk en flexibele contracten en recentelijk, in 2002, die ten aanzien van telewerken).

De *opt-out* van Groot-Brittannië, de magere resultaten van de Europese sociale dialoog en bovendien de verankering van het subsidiariteitsprincipe in het Verdrag van Maastricht (waarmee nog eens werd onderstreept dat sociaal beleid in Europa primair een nationale aangelegenheid was), gaf met name in sociaal-democratische kring aanleiding om te spreken van een 'scheefgroei' tussen economisch en sociaal beleid. Marktcorrigerende 'positieve integratie' zou te weinig gelijke tred houden met marktverruimende 'negatieve integratie'. Veel critici gingen er bovendien van uit dat de autonome beleidsruimte voor de nationale verzorgingsstaten extra op de proef zou worden gesteld na de deelname aan de EMU. Er werd gewezen op het gevaar van negatieve *spill-overs* van de monetaire integratie voor het nationale sociaal beleid, met name voor de loonpolitiek en het werkgelegenheidsbeleid (Scharpf 1999). In de loonpolitiek was sprake van een heroriëntatie van inkomensherverdeling in de arbeidsverhoudingen naar meer marktconforme loonmatiging. In het arbeidsmarktbeleid vond een verschuiving plaats naar meer flexibele en activerende benaderingen. De nieuwe EMU-kaders beperkten de mogelijkheden van nationale overheden om bij asymmetrische schokken macro-economische instrumenten in te zetten (wisselkoers, rentevoet, overheidsuitgaven). Het voeren van een activerend en flexibiliserend arbeidsmarkt- en socialezekerheidsbeleid werd daardoor belangrijker als instrument voor schokabsorptie (WRR 2000: 81-83; Hemerijck en Colijn 2000: 197). Dit betekende echter niet dat de inzet van met name fiscale en budgettaire instrumenten door nationale overheden geheel was achterhaald, aangezien de EMU-kaders in de praktijk toch niet zo strak en de arbeidsmarkten toch niet zo flexibel bleken te zijn als in de jaren negentig wel werd gedacht.

4.2.5 RESPECT VOOR BELEIDS DIVERSITEIT BIJ GEDEELDE EUROPESE SOCIALE ZORGEN (1995-2002)

In de tweede helft van de jaren negentig brak een fase aan die het beste kan worden gekarakteriseerd als een periode van respect voor beleidsdiversiteit bij gedeelde Europese sociale zorgen. Met de invoering van de EMU in 1999 kwamen de concurrentieverhoudingen binnen Europa nog gevoeliger te liggen. Dit hield een kwalitatieve verandering in van de condities waaronder Europese arbeidsmarkten functioneerden. De EMU-convergentiecriteria gaven een belangrijke impuls aan het instrument van 'sociale pacten' in onder meer Ierland, Italië, Finland, Oostenrijk, Portugal en Spanje. De hervormingsdruk op de nationale verzorgingsstaat werd versterkt door de start van het EMU-project. Dat gold ook voor lidstaten die in de eerste instantie daarin niet participeerden, maar op afstand wel gebonden waren aan een beleid van harde munten (Groot-Brittannië, Zweden en Denemarken). Nationale beleidsmakers uit onder meer België en Denemarken namen in dit kielzog de verplichting op zich tot het *benchmarken* van de loonpolitiek. In de sfeer van de sociale zekerheid was sprake van een verschuiving van een passief beleid gericht op inkomensherverdeling (werkloosheidscompensatie) naar een activerend beleid gericht op de participatiebevordering en reïntegratie van kwetsbare groepen. Naarmate meer mensen participeerden op de arbeidsmarkt, leverden zij immers een grotere bijdrage aan het betaalbaar houden van een adequaat niveau van sociale bescherming. Doordat deelname aan de EMU nationale overheden grote beperkingen oplegde ten aanzien van de omvang van de schuldenlast en het begrotingstekort en ook de vergrijzing op middellange termijn enorme kostenstijgingen met zich zou meebrengen, werd het op grote schaal toestaan van vervroegde uittrekking en andere vormen van betaalde inactiviteit steeds meer als destabiliserend gezien. Daarom werd de toelating tot de sociale zekerheid selectiever gemaakt, kregen sociale rechten in toenemende mate een voorwaardelijk karakter en werden tevens de uitkeringen verlaagd. Ten slotte werd ook de financiering en institutionele vormgeving van nationale verzorgingsstaten aan hervormingen onderworpen (Hemerijck en Schludi 2000).

Naast de economische integratie versnelde ook de 'klassieke' verdieping van de Europese bevoegdheden ten aanzien van de arbeidsomstandigheden in de jaren negentig. In Amsterdam (1997) werd artikel 118a van het EG-Verdrag omgenummerd tot artikel 137 (1). Reeds in het Sociale protocol had het betrekking gekregen op een breed scala van aspecten van 'het arbeidsmilieu'. Niet alleen vielen daaronder de veiligheid en gezondheid van werknemers, maar ook de arbeidsvoorwaarden, de voorlichting en raadpleging van werknemers, de integratie van personen die van de arbeidsmarkt waren uitgesloten en de gelijkheid van kansen voor mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt en op het werk. Al deze onderwerpen kwamen in het Verdrag van Amsterdam onder meerderheidsbesluitvorming te vallen. Een aantal nieuwe aspecten werd voorlopig onderhavig gemaakt aan unanimiteitsbesluitvorming (art. 137 (3) EG-Verdrag), te weten de sociale zekerheid en bescherming van werknemers, de bescherming van werknemers bij

beëindiging van de arbeidsovereenkomst, de collectieve belangenvertegenwoordiging en medezeggenschap, de werkgelegenheidsvoorwaarden voor werknemers uit derde landen en de financiële bijdragen ten bate van de werkgelegenheidsbevordering. Op de Top van Nice in 2001 kwamen ten slotte ook deze aspecten onder besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid te vallen (art. 2 (9) Verdrag van Nice). Verdragmatig uitgesloten van de Europese bevoegdheden bleven echter de al sinds Maastricht expliciet uitgezonderde aspecten: de beloning, het recht van vereniging en het stakings- en uitsluitingsrecht (art. 137 (6) EG-Verdrag).

Een belangwekkende stap in het integratieproces, die zich mogelijk spoedig zal 'verharden', betreft het op de Top van Nice afgekondigde Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierin zijn burgerrechten, politieke, economische en sociale rechten uit uiteenlopende Europese en internationale rechtsbronnen samengebracht. Lange tijd is dit een relatief onderontwikkeld terrein gebleven, doordat 'positief' Europees sociaal beleid meestal gericht is geweest op de 'industriële rechten', gerelateerd aan de werkgelegenheid en het vrij verkeer tussen de lidstaten. Sinds enige tijd is de ontwikkeling van sociale rechten echter in een stroomversnelling terechtgekomen. Ambitieuw was reeds het voorstel van het Comité van Wijzen in 1996 om een reeks sociale rechten op te nemen in het verdrag of eventueel in een toekomstig basisverdrag. Hoewel het in Nice afgekondigde handvest formeel niet meer is dan een plechtige politieke verklaring van de Raad, kan het terdege helpen een uniforme uitleg en handhaving van grondrechten te garanderen (Menéndez 2002). Inmiddels hebben al verscheidene rechtbanken er door referentie een juridische werking aan gegeven. Op dit moment is in het kader van de Conventie een discussie gaande over de vraag of het handvest moet worden opgenomen in het EU-Verdrag. In dat geval zouden er botsingen kunnen ontstaan met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Daarom wordt als alternatief voorgesteld om het handvest niet in het verdrag op te nemen, maar de EU rechtspersoonlijkheid toe te kennen om het handvest onder het EVRM te laten vallen. Wordt het handvest wel in het verdrag geïntegreerd, dan is de precieze formulering van de verdragstekst voor de toekomstige vormgeving van het Europees en nationaal sociaal beleid uiteraard van groot belang.

Aanpassingsproblemen manifesteren zich zeer verschillend in de vier Europese verzorgingsstaatclusters (Scharpf en Schmidt 2000; Hemerijck en Schludi 2000). Tabel 4.2 illustreert dat de diverse clusters uiteenlopende prestaties leveren op het punt van de werkgelegenheid. Vanwege deze differentiatie worden de hervormingsprocessen nog steeds gekenmerkt door divergerende beleidsreacties, ondanks de convergentiedruk van de Europese economische integratie, de algehele herwaardering van het activerend beleid ter bestrijding van de werkloosheid en de gelijksoortigheid van de uitdagingen (zoals de economische internationalisering, de opkomst van de diensteneconomie en de vergrijzing). De landen met een *continentale verzorgingsstaat* zijn de afgelopen twintig jaar niet in staat gebleken om werkgelegenheid te creëren in de publieke of private

Tabel 4.2 Arbeidsmarkt cijfers (2000) EU-15, per cluster

	Werk- gelegen- heid in %	Werk- loosheid in %	Werk- loosheid in % (2001)	Langdurig werklozen in %	Werk- gelegen- heid van vrouwen in %	Jeugd- werkloos- heid in %	Werk- gelegen- heid van ouderen in %
België	60,5	7,0	6,5	3,8	51,5	6,5	25,0
Duitsland	64,8	7,9	7,8	4,4	51,7	4,6	37,4
Frankrijk	62,0	9,5	8,5	3,7	55,1	7,1	29,3
Luxemburg	61,7	2,4	2,0	0,7	48,6	2,5	27,2
Nederland	72,9	3,0	2,6	0,8	63,6	4,0	37,9
Oostenrijk	68,2	3,7	3,4	1,0	59,5	2,9	29,2
Ierland	65,2	4,2	3,8	1,6	54,1	3,3	45,1
vk	71,5	5,5	5,3	1,5	64,8	8,3	50,5
Denemarken	76,3	4,7	4,6	1,0	71,6	5,3	54,6
Finland	67,3	9,8	9,1	2,8	64,3	11,1	41,2
Zweden	70,8	5,9	5,2	1,7	69,3	5,5	64,3
Griekenland	55,7	11,1	10,5	6,1	41,2	11,3	39,0
Italië	53,7	10,5	9,8	6,3	39,6	11,8	27,3
Portugal	68,3	4,1	4,6	1,6	60,3	4,2	51,7
Spanje	54,8	14,1	12,8	5,9	40,3	11,4	36,6
EU-15	63,3	8,2	7,7	3,6	54,0	7,8	37,5

Bron: Europese Commissie (2002h)

dienstverlening (Nederland is een positieve uitzondering). De hoge bruto-arbeidskosten, gecombineerd met de relatief lage arbeidsparticipatie van met name (gehuwde) vrouwen en ouderen, vormen een belemmering voor banengroei in de private sector en een aanleiding tot allerlei vormen van vervroegde uittreding. De werkgelegenheid in de publieke sector wordt gefrustreerd door het zware beslag dat de grote groep inactieven legt op de financiering van de verzorgingsstaat. De uitkeringen zijn qua duur en hoogte gekoppeld aan het arbeidsverleden en de gezinssituatie en worden grotendeels gefinancierd uit premies en afdrachten van werkgevers en werknemers. Hierdoor treedt een negatieve spiraal van lage productiviteit, hoge loonkosten en stijgende inactiviteit in werking (Esping-Andersen 1996; Scharpf 1997).

In de landen met het *Angelsaksische verzorgingsstaattyp*e zijn de hervormingen van de afgelopen decennia gepaard gegaan met een gestage groei van laagbetaalde banen en een enorme toename van de inkomensongelijkheid, arbeidsmarkt-

segmentatie en relatieve armoede. De selectieve toegang tot sociale verzekeringen heeft geresulteerd in een vlucht in particuliere sociale verzekeringen (met name in de sfeer van de pensioenen). Vanwege het lage niveau van de uitkeringen voor werkloosheid, ziekte en ouderdom zijn er ondanks de relatief lage belastingdruk nauwelijks fiscale houdbaarheidsproblemen en is de arbeidsparticipatie relatief hoog. Vooral in Groot-Brittannië ontbreekt het echter aan voldoende hoogwaardige kinderopvang voor vrouwen die (onvrijwillig) laagwaardige parttime banen accepteren. Met loonsubsidies wordt geprobeerd het inkomen van laagbetaalde werknemers en hun gezinnen aan te vullen (Clasen 2001). In het relatief traditioneel rooms-katholieke en de afgelopen jaren buitengewoon welvarende Ierland zijn deze sociale problemen minder nijpend.

Het *Scandinavische model* wordt geconfronteerd met toenemende fiscale problemen vanwege de hoge kapitaalmobiliteit, de begrotingsbeperkingen door monetaire integratie en de politieke oppositie tegen de hoge belastingdruk. Hiertegenover staat dat de werkgelegenheids groei in de private, laagbetaalde dienstverlening op gespannen voet staat met Scandinavische nivelleringsambities. Vasthouden aan inkomensnivellering houdt bij een strenge begrotingsdiscipline meer werkloosheid in. Het unieke van de Scandinavische verzorgingsstaat schuilt in de belangrijke rol van de overheid als werkgever in de arbeidsintensieve dienstverlening voor gezinnen met jonge kinderen, gehandicapten en ouderen. De dienstenintensieve Scandinavische verzorgingsstaat scheidt hiermee niet alleen werkgelegenheid voor hoogopgeleide professionals, maar biedt ook veel kansen voor mannen en vrouwen met een lagere opleiding.

In *Zuid-Europa* wordt de continentale 'inactiviteitsval' versterkt door het stringente regime van de arbeidsmarktregulering. Het gevolg hiervan is een groeiende kloof tussen 'insiders' en 'outsiders' op de arbeidsmarkt, met sociale uitsluiting onder jongeren en vrouwen (Ferrera 2000). Jonge vrouwen met kinderen hebben nauwelijks mogelijkheden om een carrière met zorgtaken te combineren. Dat verklaart ook het lage geboortecijfer in Zuid-Europa, naast de extreem hoge pensioendruk. Meer dan elders in Europa is de zuidelijke verzorgingsstaat blijven steken in het traditionele kostwinnersmodel, met de zwarte markt als belangrijke additionele inkomensbron voor familienetwerken.

Gelijksoortige ontwikkelingen (groei van de diensteneconomie, daling van de vraag naar laaggeschoolde arbeid, vergrijzing, enzovoorts) leiden dus in wisselwerking met de vigerende stelsels van sociale zekerheid tot zeer verschillende beleidsproblemen (vergelijk tabel 4.2). Er bestaat derhalve niet één ideale remedie voor deze problemen. Daarvoor is alleen een regime-specifieke aanpak op basis van bestaand nationaal beleid voldoende effectief. Dit bewijst eens te meer het blijvend belang van nationale politieke en sociaal-economische instituties, ondanks – of misschien wel dankzij – de grotere rol van de EU in het macro-economisch en sociaal beleid.

4.3 FLEXIBILISERING VAN DE EUROPESE GOVERNANCE OP SOCIAAL TERREIN

In de jaren negentig van de twintigste eeuw wisten de sociaal-democratische partijen in een groot aantal lidstaten terug in het zadel te klimmen. Ten tijde van de Europese Raad in Amsterdam in juni 1997 waren in niet minder dan 13 van 15 lidstaten de sociaal-democraten en socialisten aan de macht, waaronder de belangrijke grote lidstaten Frankrijk, Italië en Groot-Brittannië. Het sociaal-democratische politieke overwicht gaf aan de europeanisering van het sociaal beleid een belangrijke impuls. Aanvankelijk stonden de sociaal-democratische regeringsleiders echter voor een uitermate lastig dilemma. Zij erkenden de noodzaak van een gevarieerde aanpak van de sociale problemen, met name van de hardnekkige werkloosheid van gemiddeld meer dan 10 procent anno 1993. Tegelijk was zowel voor specifiek nationaal als voor gezamenlijk Europees beleid de politiek-institutionele ruimte zeer beperkt geworden. Een uitweg werd gevonden in nieuwe vormen van coördinatie van nationale hervormingstrajecten op basis van brede gemeenschappelijke sociale doelstellingen, waarbij voor het eerst de diversiteit van de nationale verzorgingsstaten op Europees niveau volledig werd erkend. Dit uitgangspunt had reeds zijn weerslag gevonden in het *Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid* van Jacques Delors (1993). Ook werd heel expliciet gerefereerd aan nationale institutionele omstandigheden in een aparte resolutie van de Raad te Essen bij de vaststelling van het Sociaal Actieprogramma 1995-1997 (Europese Raad 1994).

De rol van het Hof

De rol van het Hof was in deze periode zeer belangrijk voor de erkenning van de nationale integriteit op het gebied van de sociale zekerheid. Lange tijd hadden besluiten van het Hof de soevereiniteit en autonomie van de lidstaten ten aanzien van hun verzorgingsarrangementen vooral ingeperkt. Dat gold met name voor de richtlijnen en uitspraken inzake het vrije werknemersverkeer binnen de interne markt (Kapteyn et al. 1995: 636). Hoewel deze op zichzelf bedoeld waren om de markt opener te maken, droegen zij tevens sterk bij aan de europeanisering en *de-nationalisering* van het sociaal beleid. Lidstaten waren steeds minder goed in staat hun sociale bescherming te beperken tot hun eigen burgers, ingezetenen en territorium. Zij verloren een deel van hun monopolie ten aanzien van het bieden van sociale bescherming. Andere binnenlandse en buitenlandse zorgaanbieders namen deze taak deels over (Leibfried en Pierson 2000: 277-280).

Tegen deze achtergrond was het opmerkelijk dat het Europese Hof tegelijk meer opkwam voor de relatieve autonomie van nationale systemen van sociale bescherming. In een aantal belangrijke uitspraken erkende het Hof expliciet dat de toepassing van de artikelen 85, 86 en 90 van het EG-Verdrag (nu 81, 82 en 86) over (on)eerlijke concurrentie het nationale arbeidsrecht en de nationale systemen van sociale zekerheid konden ondermijnen. Het Hof ontwikkelde zelfstandig het zogeheten 'principe van nationale solidariteit'. Volgens dit principe konden activiteiten die waren gebaseerd op nationale solidariteit niet worden

opgevat als economische activiteiten in zin van de bovengenoemde artikelen en mochten nationale overheden voorrang geven aan overwegingen van solidariteit boven vrije concurrentie (Barents en Brinkhorst 2001: 439; Ferrera 2000).¹ In 2001 werd deze positie van het Hof overgenomen door de Raad en vastgelegd in het Verdrag van Nice. Daarbij werden bijvoorbeeld aan artikel 137 (inzake de sociale bescherming van werknemers, ex art. 118 EG-Verdrag) nieuwe bepalingen toegevoegd. Deze “laten het recht van lidstaten de fundamentele beginselen van hun socialezekerheidsstelsel vast te stellen onverlet en mogen geen aanmerkelijke gevolgen hebben voor het financiële evenwicht van dat stelsel.”

Deze ontwikkeling stond in wezen haaks op de overtuiging van veel juridische specialisten dat het Hof in zijn uitspraken met een beroep op het primaat van de interne markt vooral het proces van ‘negatieve integratie’ zou bevorderen, met als mogelijk gevolg verregaande erosie van de integriteit van nationale systemen van sociale bescherming. Als dat voorheen al het geval was geweest, ging het nu in ieder geval niet meer op. Met de verschuiving van het politieke klimaat in Europa van neoliberal in de jaren tachtig naar sociaal-democratisch in de jaren negentig leek ook het Hof zijn accenten anders te gaan leggen: “[T]he European Court of Justice has, in cases of conflict become increasingly inclined to give more weight to social values, not economic freedoms” (Menéndez 2002: 478-479).

Het werkgelegenheidshoofdstuk

De hernieuwde agendering van het Europees sociaal beleid volgens het principe van respect voor de integriteit van nationale systemen en hun onderlinge verschillen nam in belang toe. Het hoogtepunt werd bereikt toen de Europese Raad zich in Amsterdam unaniem schaarde achter de opname van een apart werkgelegenheidshoofdstuk in de artikelen 125-130 van het EG-Verdrag (ex art. 109n-109s). Daarnaast ondertekende de regering-Blair het Sociale protocol, waarmee het een integraal onderdeel werd van het EG-Verdrag. Het aangepaste sociale hoofdstuk ging gepaard met een opwaardering van de codecisiebevoegdheid van het Europese Parlement, een verdere verruiming van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad, een expliciete referentie aan fundamentele sociale rechten en een nieuwe bepaling voor het ontwikkelen van programma's van sociale insluiting.

De opname van het aparte hoofdstuk over werkgelegenheid in het Verdrag van Amsterdam was niet zozeer een ‘functionele’ als wel een ‘politieke’ *spill-over* van de EMU (Van der Meer en Van Riel 2002). Dat wil zeggen dat de totstandkoming van het Europees werkgelegenheidsbeleid vooral moest worden opgevat als compensatie voor het besluit om de EMU tot stand te brengen en niet alleen als antwoord op het verlies van nationale beleidsinstrumenten door economische internationalisering en Europese integratie. Op de opname van het werkgelegenheidshoofdstuk werd sterk aangedrongen door de Commissie en door de meeste centrum-linkse regeringen (behalve die van de nieuwe toetreders Zweden, Finland en Oostenrijk ook van de Franse regering-Jospin). Door een gezamenlijke aanpak van de werkloosheid wilden zij aannemelijk maken dat Europa meer

was dan ‘markt en munt’ en wel degelijk een sociale dimensie had. Hierdoor werd getracht de Unie dichterbij de Europese burgers te brengen. In deze politieke betekenis kon het werkgelegenheidsbeleid zeker als een ‘correctie’ op Maastricht worden beschouwd. In inhoudelijk en institutioneel opzicht kreeg de Europese werkgelegenheidsstrategie EES een belangrijke voorbeeldfunctie voor latere ontwikkelingen op het terrein van het Europees sociaal beleid.

De European Employment Strategy (EES)

In Amsterdam nam de Europese Raad tevens een aparte resolutie aan over ‘groei en werkgelegenheid’ en werd besloten tot de extra Top van Luxemburg in november 1997, alwaar de EES werd gelanceerd. In het kader van de EES verplichtten de lidstaten van de Europese Unie zich ertoe hun werkgelegenheidsbeleid beter op elkaar af te stemmen op basis van gedeelde doelstellingen (richtsnoeren) gekoppeld aan een multilaterale toezichtprocedure (de OCM). De gemeenschappelijke ‘richtsnoeren’ die werden vastgesteld op initiatief van de Commissie, moesten worden vertaald in nationale beleidsmaatregelen en bestonden uit relatief concrete beleidsoriëntaties, met waar mogelijk kwantitatieve indicatoren. Ze werden opgesteld naar analogie van de *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG’s), de gezamenlijke richtsnoeren voor het economische beleid. Bij de BEPG’s was sprake van vrij ‘harde’ coördinatie: lidstaten konden elkaar formeel ter verantwoording roepen indien er van de regels werd afgeweken en indien er begrotingstekorten optraden kon de Raad als uiterste middel boetes opleggen. Hierbij vergeleken was de OCM in het kader van de EES onmiskenbaar ‘zachter’.

Het verdrag bepaalde dat de Gemeenschap tot taak had het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten te ondersteunen door de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen, maar tevens de eigen nationale bevoegdheden van de lidstaten te eerbiedigen. De EES werd aangenomen tegen de voorwaarden dat er geen overdracht van bevoegdheden van het nationale niveau naar Brussel zou plaatsvinden, dat er geen extra kosten mee gemoeid zouden zijn (een voorwaarde van de Benelux-landen) en dat de EMU-bepalingen volledig zouden worden gerespecteerd (Van der Meer en Van Riel 2002).

De EES bestaat uit vier pijlers of prioriteiten: *employability*, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen. Afgesproken is dat iedere lidstaat jaarlijks een Nationaal Actieplan (NAP) voor werkgelegenheid ontwikkelt, waarin richtsnoeren worden vertaald in nationale beleidsmaatregelen, in overeenstemming met duidelijk af te bakenen, vaak meerjarige doelstellingen. Binnen de brede, gemeenschappelijk overeengekomen doeleinden blijft er ruimte voor nationale diversiteit. Binnen de EES is er een multilaterale toezichtprocedure, waarin de lidstaten jaarlijks elkaars NAP’s evalueren (*peer review*) (zie art. 128 EG-Verdrag). De sociale partners op nationaal en Europees niveau worden betrokken bij de ontwikkeling van de NAP’s, respectievelijk de (kader)richtlijnen. De Commissie speelt een faciliterende rol bij het vaststellen van indicatoren, het uitwisselen van informatie en het opstellen van vergelijkende analyses. De (Sociale) Raad kan in het kader van de EES met gekwalificeerde meerderheid

Tekstbox 4.1 Dynamiek van het Europees sociaal beleid in de jaren negentig

Het Europees sociaal beleid heeft zich in de jaren negentig stormachtig ontwikkeld. De wordingsgeschiedenis in vogelvlucht:

- Het Sociale protocol wordt opgenomen in het Verdrag van Maastricht (1991). Dit betekent de verankering van de sociale dialoog en een Brits *opt-out*.
- De Commissie presenteert haar Witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid (1993).
- In Essen (1994) scharen de Europese leiders zich achter een middellangetermijnstrategie voor de aanpak van de werkloosheid.
- In Amsterdam (1997) wordt het verdrag voorzien van een apart werkgelegenheidshoofdstuk.
- In Luxemburg (1997) wordt de Europese werkgelegenheidsstrategie vastgesteld, onder de vier noemers (in jargon: pijlers) van *employability*, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen.
- In Keulen (1999) wordt dit aangevuld door de zogeheten macro-economische dialoog (het Keulen-proces) tussen de sociale partners, de Commissie, de Ecofin-Raad, de Sociale Raad en de Europese Centrale Bank.
- In Lissabon (2000) worden concrete werkgelegenheidsdoelstellingen vastgesteld, wordt de OCM erkend en uitgebreid naar de strijd tegen de armoede en sociale uitsluiting en de modernisering van de sociale zekerheid.
- In Nice (2000) worden de gemeenschappelijke doelstellingen mede op basis van uitspraken van het Hof geïntegreerd in het verdrag en wordt de Sociale Beschermingscommissie in het verdrag vastgelegd (art. 144).
- In Laken (2001) wordt de OCM geïntroduceerd voor de pensioenhervormingen.

en op voorstel van de Commissie aan lidstaten aanbevelingen doen, zonder overigens sancties op te leggen. Ook kan de Raad de pijlers bijstellen en richtsnoeren aanpassen op basis van de verworven inzichten en voorstellen van de Commissie. Deze richtsnoeren zijn sterk geconcretiseerd: op de Top van Lissabon werd overeenstemming bereikt over een werkgelegenheidsniveau van 70 procent in het algemeen en 60 procent voor vrouwen in 2010.

In Stockholm is de EES verder versterkt door tussentijdse doelstellingen vast te leggen en door een expliciete doelstelling op te nemen van het werkgelegenheidsniveau onder oudere werknemers (55- tot 64-jarigen) van 50 procent in 2010.

De open coördinatiemethode (OCM)

De EES kan worden beschouwd als de bakermat van de OCM (zie tekstbox 4.1). Sinds de Top in Luxemburg is er van de eerste experimenten met de OCM op het terrein van werkgelegenheid een ware olievlekwerking naar andere sociale terreinen uitgegaan. Deze methode is onder andere toegepast op het gebied van de sociale uitsluiting (Lissabon, 2000) en de modernisering van pensioenvoorzieningen (Gotenburg en Laken, 2001). Hiernaast wordt de OCM nog gebruikt bij de implementatie van kaderrichtlijnen voor levenslang leren en telewerken. De Europese Raad in Lissabon heeft de OCM formeel erkend als een legitieme

Europese *governance*-vorm. De OCM is daarmee toegevoegd aan het institutionele arsenaal van de Unie. Er lijkt aan het begin van de 21ste eeuw derhalve een nieuwe coördinerende rol voor de Europese Unie in het verschiet te liggen bij de pogingen van de lidstaten om hun verzorgingsstaat te herijken. Vooralsnog is de nationale staat de enige instantie die het sociaal beleid kan voorzien van voldoende democratische legitimiteit. Bij de ontwikkeling van het sociaal beleid op Europees niveau komt het er dus des te meer op aan de ‘scharnierfunctie van de nationale staat’ optimaal te benutten. Flexibele methoden zoals de OCM bieden meer mogelijkheden om aan die vereiste te voldoen dan de methode van harmonisatie van bovenaf.

De Belgische minister van Sociale Zaken en Pensioenen, Vandenbroucke, definieert de OCM als “a mutual feedback process of planning, examination, comparison, and adjustment of the policies of [EU] Member States, all this on the basis of common objectives” (Vandenbroucke 2002: viii). In de praktijk werkt de methode ongeveer als volgt. Lidstaten identificeren in overleg met de Commissie een bepaald terrein of probleem als onderwerp van gemeenschappelijke aandacht (*common concern*). Zij formuleren in onderlinge overeenstemming en onder begeleiding van de Commissie beleidsdoelstellingen en stellen duidelijke, liefst meetbare indicatoren vast. De doelstellingen worden vervolgens vertaald in nationaal beleid, waarbij elke lidstaat in principe zijn eigen aanpak kiest. De uiteindelijke keuze van het beleid zelf blijft dus overeenkomstig het subsidiairiteitsbeginsel onder de nationale verantwoordelijkheid vallen. Elke lidstaat is vrij het nationale beleid te organiseren, zolang de prestaties maar compatibel zijn met de overeengekomen doelstellingen. In hoeverre dit het geval is, wordt beoordeeld door evaluaties van de Commissie en door periodieke *peer reviews* (jaarlijks in het kader van de EES, tweejaarlijks in het kader van sociale uitsluiting en driejaarlijks in het kader van de pensioenhervormingen). Het doel hiervan is dat nationaal beleid door de confrontatie met *benchmarks*, mechanismen van *naming and shaming* en de overname van *best practices* wordt bijgesteld. Op basis van de evaluaties kan de Raad indien nodig aanbevelingen uitvaardigen. De OCM gaat hiermee verder dan vrijblijvende vormen van *benchmarking* zoals de *Jobs Study* van de OESO uit 1994. In vergelijking met de *benchmarks* die behalve door de OESO ook worden uitgevoerd door de Wereldbank en het IMF, wordt bij de OCM relatief veel rekening gehouden met de nationale context van beleidsoplossingen (*contextualized benchmarking*) (Hemerijck en Visser 2001; WRR 2002a: 51). Hoewel sancties ontbreken, ligt de nadruk sterk op onderlinge druk en op evaluaties waarin niet de professionele beleidsanalisten van internationale organisaties, maar de politiek verantwoordelijke beleidsmakers zelf elkaar de maat nemen. Voor effectieve vormen van vergelijkende evaluatie en *naming and shaming* zijn uiteraard wel betrouwbare en robuuste indicatoren nodig. Voor een zinvol gebruik in OCM-processen moeten deze indicatoren volgens Atkinson et al. (2002) aan enkele belangrijke methodologische eisen voldoen (zie ook WRR 2002a). Ze moeten:

- de essentie van een beleidsprobleem weergeven en een geaccepteerde normatieve interpretatie hebben;

- robuust en statisch valide zijn;
- beleidseffecten in de tijd laten zien die niet manipuleerbaar zijn;
- vergelijkbare situaties weergeven als vergelijkingen tussen landen worden gemaakt;
- relatief eenvoudig en zonder al te veel kosten te meten zijn;
- zo transparant mogelijk zijn en idealiter door burgers begrepen kunnen worden.

Op basis van de eerste evaluaties van het langst lopende OCM-proces (de EES) kunnen we inmiddels een aantal conclusies trekken, die uitmonden in een gemengd oordeel (Best en Bossaert 2002; Hemerijk 2002; Zeitlin 2002; Goetschy 2000).² In het algemeen is sprake van hogere werkgelegenheidsambities met veel meer aandacht voor activerende benaderingen, een sterkere focus op het verhogen van de arbeidsparticipatie en een betere afstemming tussen arbeid en zorgtaken in jonge gezinnen. In de praktijk vallen vooral processen van institutionele herijking op. Zo is er een betere horizontale afstemming tussen voorheen gescheiden terreinen van arbeidsmarktbeleid en sociale bescherming. Ook is er een betere verticale coördinatie tussen verschillende lagen van politiek en bestuur, ondersteund door liberaliseringsoperaties in de arbeidsvoorziening.

Voorzover in sommige landen de beleidsoriëntaties al grotendeels waren aangepast vóór de start van de EES (zoals in Nederland en Denemarken), is het effect van deze ontwikkeling uiteraard moeilijk op de strategie terug te voeren (Trubek en Mosher te verschijnen: 43; voor Nederland zie Visser en Hemerijck 1997 en Zijl et al. 2002). Toch is ook in deze landen de institutionalisering van bepaalde oplossingen door de deelname aan de EES versneld. Een goed voorbeeld hiervan is de 'sluitende aanpak' die vanuit Denemarken naar Nederland is overgewaaid en waarin werklozen binnen een bepaalde termijn nieuwe mogelijkheden van werk of scholing worden gegarandeerd. Ook in andere landen is een positief verband tussen deelname aan het OCM-proces en beleidshervormingen aanwijsbaar. Zo is in Italië het besluitvormingsproces onder invloed van het Luxemburg-proces aanzienlijk gerationaliseerd. In het Italiaanse arbeidsmarktbeleid waren voorheen fragmentatie en improvisatie troef en bleven coördinatie en evaluatie uiterst beperkt. Na 1998 is door de jaarlijkse cyclus rond de NAP's een geïnstitutionaliseerd coördinatieproces ontstaan, dat wordt ondersteund door een gemoderniseerd statistisch apparaat en dat openstaat voor *input* van de sociale partners (Italië 2002: 98-99). Wel wordt in de Italiaanse zelfevaluatie het bezwaar geuit dat de EES en de daarbijbehorende richtlijnen niet specifiek genoeg zijn toegesneden op de Italiaanse praktijk (Trubek en Mosher te verschijnen: 44). In Frankrijk hebben zich volgens het eigen evaluatierapport door de EES grote verbeteringen voorgedaan. Er hebben verschuivingen plaatsgevonden in de richting van een meer activerend en preventief werkgelegenheidsbeleid voor de langere termijn en een opener beleidsproces, waarin de betrokken ministeries en de sociale partners beter samenwerken (Trubek en Mosher te verschijnen: 44-45).

Mogelijke verbeteringen van de OCM

Het open coördinatieproces binnen de EES is ondanks deze eerste, overwegend positieve geluiden nog zeker niet volmaakt. Er is bijvoorbeeld vooralsnog weinig voortgang geboekt bij de identificatie van *best practices* in het arbeidsmarktbeleid, de sociale zekerheid en het belastingregime en er is nog maar weinig empirisch bewijs voor het ontstaan van een leernetwerk over de grenzen van nationale verzorgingsstaten heen. Uit de evaluaties van de EES blijkt dat het tot dusver moeilijk is geweest vast te stellen welke specifieke instrumenten van activerend arbeidsmarktbeleid, belastinghervormingen en aanpassingen in de uitkeringen het meest effectief zijn geweest onder welke specifieke omstandigheden. Voorzover hierover geen duidelijkheid bestaat, tast men met het aanpassen van de richtsnoeren nog vaak in het duister. Anders dan bij de EMU hebben de lidstaten op het sociale terrein zich niet verbonden aan eenvoudige en harde indicatoren. Er circuleert bijvoorbeeld al jaren een lijst met ongeveer 35 arbeidsmarktindicatoren waarover voortdurend wordt getwist. Ten slotte worden ook vraagtekens gezet bij de 'openheid' van de OCM. Er lijkt vooral sprake te zijn van een ambtelijk proces waarvoor nationale politici, belangengroepen en media nauwelijks aandacht hebben. Ook de betrokkenheid van de sociale partners bij de EES verloopt vaak nog stroef, onder andere vanwege procedurele starheden en de te korte tijdspanne van de jaarlijkse rapportagecyclus. De komende jaren zal blijken of dit kinderziektes van de OCM zijn of structurele tekortkomingen, maar een aantal verbeteringen is nu al denkbaar (zie verder par. 4.5).

Door een benadering van *management by objectives* stimuleert de OCM de convergentie van doelen, prestaties en beleidsoriëntaties, maar niet (direct) van het nationale beleid. Ook in een vrijblijvend proces van afstemming zijn beleidsconvergentie en integratie denkbaar, zij het zonder dat de nationale autonomie in sterke mate wordt aangetast. Het decentrale karakter van de implementatie van de op Europees niveau ontwikkelde richtlijnen en de betrokkenheid van de nationale ambtelijke apparaten die over een eigen beleidsruimte beschikken, helpen mee bij het verbeteren van nationale beleidsstructuren en -stijlen. Door de Europese inbedding van de verschillende experimenten nemen de mogelijkheden voor onderling beleidsleren en -innoveren toe. Zo ontstaat op den duur een zekere congruentie tussen 'europeanisering' en 'nationalisering' in de betrokken beleidsvelden.

In feite is de OCM een mengvorm van leren en monitoren. De deelnemers worden enerzijds gestimuleerd om voor elkaar open te staan, terwijl ze anderzijds elkaar ook in de gaten kunnen houden en de les kunnen lezen. De prikkels om deel te nemen kunnen dus zowel positief als negatief gemotiveerd zijn. Voor de Midden- en Oost-Europese landen creëren de recente institutionele innovaties van het Europees sociaal beleid een belangrijke leerschool voor de socialisering in modern sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid. De huidige lidstaten kunnen op hun beurt via hetzelfde proces de Midden- en Oost-Europese landen in de gaten houden, bijvoorbeeld om te zien of ze wellicht geen achterstal-
lig onderhoud op het gebied van het sociale *acquis* trachten te maskeren. De mate

waarin men er elders in Europa in slaagt om de werkgelegenheid op peil te houden en de pensioenstelsels te ontlasten, bepaalt immers mede de situatie op de arbeidsmarkt en de waarde van de pensioenen alhier (zie de vierde aanbeveling in par. 4.5). Zendingswerk via deze OCM-processen naar Midden- en Oost-Europa is daarom ook een vorm van verlicht eigenbelang.

4.4 HET SOCIAAL EN WERKGELEGENHEIDSBELEID IN DE EUROPABREDE UNIE

4.4.1 UITGANGSSITUATIE VOOR DE UITBREIDING

De aanstaande uitbreiding van de EU zal gepaard gaan met forse budgettaire, bestuurlijke en operationele lasten voor zowel de toetredende landen als de EU-instellingen. De economische ontwikkelingsachterstand van de toetreders is groter en het te implementeren sociale *acquis* omvangrijker dan bij eerdere uitbreidingen. Hoewel de meeste landen blijkens de voortgangsrapportages van de Commissie het tempo van aanpassing aan het *acquis* hebben opgevoerd, is nog steeds niet alle sociale wetgeving geïmplementeerd. Dat hangt ten dele samen met een gebrek aan bestuurlijke en financiële capaciteit van de overheden en met onbekendheid met het sociale *acquis* bij de sociale partners. Om hier iets aan te doen biedt de EU al geruime tijd Phare-hulp en organiseert zij internationale conferenties voor deskundigen uit de huidige en de kandidaat-lidstaten. Ten dele hangt de implementatievertraging samen met een sluimerende vrees bij het midden- en kleinbedrijf in de Midden- en Oost-Europese landen voor de mogelijk nadelige effecten van het *acquis* voor hun concurrentievermogen (Draus 2001). Het leidt dan ook geen twijfel dat de implementatie van het *acquis* de komende jaren nog tekort zal blijven schieten en in sommige sectoren een belasting voor de inhaalgroei zal vormen (WRR 2001). In het ergste geval ontstaan hierdoor conflicten over oneigenlijke beleidsconcurrentie en een afnemend vertrouwen in de Europabrede naleving van de sociale wetgeving. Daarnaast is het denkbaar dat de aanpassing van de bestaande regelgeving aan de snel veranderende diensteneconomie en de invoering van wetgeving na de uitbreiding vaker bij een of meer lidstaten op verzet zal stuiten en daardoor trager zal verlopen.

Tegenover de implementatieproblematiek en de mogelijke blokkades in de besluitvorming over nieuwe regelgeving staat de gunstige omstandigheid dat de sociale uitgaven in de kandidaat-lidstaten mede als gevolg van de erfenis van een egalitaire communistische beleidsfilosofie nu al vrij hoog zijn in verhouding tot hun niveau van economische ontwikkeling (zie tabel 4.3). De belastingssystemen in deze landen zijn weliswaar gebrekkig in vergelijking met die in de huidige lidstaten, maar de samenstelling van de inkomsten in termen van belastingen en sociale premies wijkt niet ver af. Bovendien heeft de ontwikkeling van het Europees sociaal beleid laten zien dat verbreding en verdieping van het sociale *acquis* kunnen samengaan. Er zijn dan ook vooralsnog geen aanwijzingen dat de synergie tussen beide door de uitbreiding met tien of meer Midden- en Oost-Europese landen tot een einde zal komen.

Tabel 4.3 Koopkracht, inkomensverdeling (Gini-index) en sociale uitgaven in tien Midden- en Oost-Europese landen

	BBP per hoofd (in procenten van het EU-15-gemiddelde)			Gini-index 1996-1998	Sociale uitgaven (in procenten van het BBP in 1997)		Sociale premies (in procenten van belastingen) 2000
	1995	1999	2000		Pensioenen	Zorg en onderwijs	
Bulgarije	28	22	24	0,41	6,2	7,4	11,2
Estland	32	36	38	0,37	-	12,2	9,9
Hongarije	46	51	52	0,25	9,4	11,4*	12,8
Letland	24	27	29	0,32	10,7	9,5	10,7
Litouwen	28	29	29	0,34	7,0	9,7	6,8
Polen	32	37	39	0,33	15,1	11,2	11,3
Roemenië	32	27	27	0,30	-	5,9	10,9
Slovenië	64	71	72	0,30	-	13,3	13,7
Slowakije	44	49	48	-	8,0	10,7	11,2
Tsjechië	62	59	60	0,25	8,9	11,2	14,7
Totaal	39	41	42	-	-	-	11,3
EU-15	100	100	100	-	-	-	14,4

* peiljaar 1996

Bronnen: Kunz (2002) en Dauderstädt (2002)

De problematiek op sociaal terrein is in de Midden- en Oost-Europese landen niet wezenlijk anders dan in de huidige lidstaten (Clark-Dageville 2002: 123). Hardnekkige werkloosheid in een ongunstig macro-economisch klimaat, overbelaste pensioenstelsels door vergrijzing en toenemende sociale ongelijkheid staan immers ook in de EU hoog op de nationale en gemeenschappelijke agenda's. Zoals hierna zal blijken, zijn deze problemen in Midden- en Oost-Europa echter wel intenser. Het transitieproces van planeconomie naar markteconomie is in de jaren negentig gepaard gegaan met een dramatische toename van de werkloosheid, grote ongelijkheid en sterk toenemende armoede. Slechts recent is in enkele Midden- en Oost-Europese landen op deze punten sprake van een lichte verbetering. Vooral landen als Tsjechië, Slovenië en Hongarije presteren in deze opzichten beter dan langzame hervormers als Bulgarije en Roemenië. Niettemin hebben ook de eerstgenoemde landen nog een lange en moeizame weg te gaan voordat hun arbeidsmarktstructuren en socialezekerheidsvoorzieningen op hetzelfde peil zijn als die van de huidige lidstaten.

4.4.2 WERKLOOSHEID

Sterker dan de huidige lidstaten hebben de meeste Midden- en Oost-Europese landen te kampen met het probleem van ‘baanloze groei’: structureel hoge werkloosheid bij een relatief robuuste economische groei (zie tabel 4.4). In zes van de tien landen bedraagt de werkloosheid meer dan 12 procent van de beroepsbevolking. De werkloosheid in Bulgarije, Slowakije en Polen benadert zelfs 20 procent. Ondanks de forse groeicijfers in de Baltische staten blijft ook daar de werkloosheid hoog. Alleen in Roemenië, met zijn amper gemoderniseerde arbeidsmarktstructuur, en in de ‘koplopers’ Hongarije, Slovenië en Tsjechië bewegen de werkloosheidspercentages zich rond het EU-gemiddelde. De gunstige werkloosheidscijfers kunnen echter ook hier gemakkelijk de ernst van de situatie maskeren. In Hongarije moet de relatief lage werkloosheid bijvoorbeeld worden afgezet tegen de geringe arbeidsparticipatie. Met percentages lager dan 60 ligt de arbeidsparticipatie in landen als Bulgarije, Hongarije, Letland, Polen en Slowakije in de buurt van het relatief lage werkgelegenheidsniveau van de zuidelijke lidstaten Griekenland, Spanje en Italië.

De lange duur van de werkloosheid is eveneens problematisch. In de meeste Midden- en Oost-Europese landen zit meer dan de helft van het totaal aantal werklozen langer dan 12 maanden zonder baan. Het gaat veelal om mensen met

Tabel 4.4 Arbeidsmarktindicatoren in de tien Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten, 2001

	Economische groei bij constante prijzen (in %)	Werkloosheidspercentage	Langdurige werkloosheid (langer dan 12 maanden, in %)	Werkloosheid onder jongeren (jonger dan 25 jaar, in %)	Werkloosheid onder vrouwen (in %)	Werkgelegenheid onder ouderen (55-64 jaar, in %)
Bulgarije	4,0	19,9	63,1	39,3	18,9	23,9
Estland	5,0	12,4	46,6	24,5	13,1	48,6
Hongarije	3,8	5,7	44,8	10,5	4,9	23,7
Letland	7,7	13,1	59,1	22,9	11,5	36,4
Litouwen	5,9	16,5	56,2	30,9	13,5	39,1
Polen	1,1	18,4	50,1	41,5	20,0	30,5
Roemenië	5,3	6,6	48,6	17,6	6,0	50,5
Slovenië	3,0	5,7	63,3	15,7	6,0	23,4
Slowakije	3,3	19,4	58,3	38,9	18,5	22,5
Tsjechië	3,3	8,0	52,9	16,3	9,6	36,9
EU-15	3,3	7,6	44,0	15,1	9,9	38,2

Bronnen: Eurostat (2002a; 2002b; 2002c)

een lage opleiding die niet gemakkelijk kunnen worden gereïntegreerd in de groeiende diensteneconomie. Ook de jeugdwerkloosheid is extreem hoog, mede door een gebrek aan werkervaring en scholing (zie tabel 4.4). De arbeidsparticipatie van vrouwen is met de transitie eveneens structureel gedaald, onder meer ten gevolge van bezuinigingen op goedkope kinderopvang. Deeltijdwerk en tijdelijke banen zijn geen algemeen geaccepteerd fenomeen in de Midden- en Oost-Europese landen. Het aandeel van deeltijdwerk in de totale werkgelegenheid varieert van 2 procent in Slowakije tot 17 procent in uitschieter Roemenië (het EU-gemiddelde is 18%). Ook is het aantal tijdelijke banen in de Midden- en Oost-Europese landen beduidend lager dan in de EU-15, behalve in Polen en Slovenië, waar het percentage voor tijdelijk werk in de totale werkgelegenheid het EU-gemiddelde van 13 procent dicht benadert (Eurostat 2002b: 4-5).

Achter de werkloosheids crisis in Midden- en Oost-Europa gaat een ingrijpend proces van economische herstructurering schuil, dat gepaard gaat met een uitstroom van arbeid van de publieke naar de private sector en van de zware industrie en landbouw naar de lichte industrie en de dienstensector. Vooral de situatie in de landbouwregio's is zorgwekkend.³ Het overgrote deel van de werknemers in deze streken produceert voor eigen gebruik in niet-concurrerende bedrijfjes. De werkgelegenheid in de landbouw loopt in alle Midden- en Oost-Europese landen snel terug. In Polen is de landbouw nog steeds goed voor 18 procent van de banen, maar die zullen in de toekomst grotendeels verloren gaan (zie tabel 4.5). Net als in West-Europa worden de meeste nieuwe banen gecreëerd in de diensteneconomie, met name in het openbaar bestuur, de sociale zorg, de handel, het toerisme en de financiële dienstverlening. De groei van de

Tabel 4.5 Opbouw van de arbeidsmarkt in de tien Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten

	Dienstensector in %	Industriesector in %	Landbouwsector in %
Bulgarije	54,0	32,8	13,2
Estland	58,3	34,7	7,0
Hongarije	59,8	33,8	6,5
Letland	58,7	26,8	14,4
Litouwen	54,2	27,4	18,4
Polen	50,3	31,1	18,7
Roemenië	29,0	25,8	45,2
Slovenië	52,7	37,7	9,6
Slowakije	55,8	37,3	6,9
Tsjechië	54,8	39,9	5,2
Totaal	52,8	32,7	14,5
EU-15	68,8	26,9	4,4

Bron: Kunz (2002: 16)

dienstensector compenseert voorlopig echter nog geenszins het verlies aan banen in de landbouw en de industrie.

Hoewel er nog heel veel ruimte is voor productiviteits- en werkgelegenheids groei in individuele sectoren, zal het overgrote deel van de nieuwe banen dus moeten worden gecreëerd in de dienstensector. Dit vergt forse investeringen in scholings- en huisvestingsmogelijkheden om de doorstroming van werknemers uit de landbouw en de industrie naar de dienstensector te bevorderen. Tegelijkertijd is duidelijk dat het stimuleren van de werkgelegenheids groei via fiscale bestedingsimpulsen niet mogelijk is, aangezien de begrotingstekorten daarvoor in de meeste landen te hoog zijn. Bovendien zullen de aanstaande lidstaten hun schuldquote, begrotingstekort en inflatiecijfer in lijn moeten zien te brengen met de convergentiecriteria van de EMU.

De toetredende Midden- en Oost-Europese landen lijken dus nog een behoorlijk lange periode van structurele werkloosheid in het vooruitzicht te hebben, zoals in het verleden bijvoorbeeld ook in Spanje het geval was. Om de stijging van de werkloosheid af te remmen, hebben veel regeringen in de jaren negentig allerlei initiatieven ondernomen op het gebied van vervroegde uittreding, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en pensioenregelingen, die het niveau van werkgelegenheid verder onder druk hebben gezet. Veel werknemers hebben zich hierdoor geheel van de arbeidsmarkt teruggetrokken of hun toevlucht genomen tot de zwarte economie. Belastingverlagingen op kapitaal om buitenlandse investeringen aan te trekken zijn deels gecompenseerd door verhogingen in inkomstenbelasting en sociale zekerheidscontributies, waardoor de ondergrondse economie verder is gegroeid.

Naast passieve regelingen hebben de Midden- en Oost-Europese landen geleidelijk aan ook activerende arbeidsmarktmaatregelen geïntroduceerd, met een breed scala van speciale programma's voor scholing en training en gesubsidieerde werkgelegenheid voor kwetsbare groepen. Momenteel bereiden zij zich voor op deelname in de EES. De zogenoemde Nationale Programma's voor de Overname van het *Acquis* (NPOA's) verplichten hen langetermijnstrategieën te ontwikkelen ter voorbereiding op meer gedetailleerde jaarlijkse actieplannen die in het kader van de EES zullen moeten worden opgesteld. In een poging dit proces te begeleiden en beleidsmakers in de EES te socialiseren, heeft de Commissie het initiatief ontwikkeld om gezamenlijk met de kandidaat-lidstaten zogeheten Joint Assessments of Employment Policy (JAP's) op te stellen. Deze JAP's zijn bedoeld om de vooruitgang bij het aanpassen van het arbeidsmarktbeleid ter voorbereiding op volledige EES-participatie te controleren. Er zijn inmiddels JAP's gepubliceerd voor Tsjechië, Slovenië, Polen, Estland, Hongarije, Slowakije en Litouwen. Daaruit blijkt welke specifieke arbeidsmarktproblemen de individuele landen hebben, en of de oorspronkelijke vier-pijlerstructuur van de EES een goede inbedding is om de problemen op een legitieme manier op te lossen.

Vanaf 1998 kunnen we een ingrijpende transformatie in het arbeidsmarktbeleid waarnemen. In Bulgarije volgt de nieuwe wettelijke regeling ter bescherming van werklozen en ter bevordering van de werkgelegenheid de vier-pijlerstructuur van de EES. In Tsjechië zijn de uitgaven voor activerend arbeidsmarktbeleid in 1999 verdrievoudigd. In het Tsjechische NAP voor 1998/1999 is een *benchmark* opgenomen om de werkloosheid terug te dringen tot onder 8 procent in drie jaar. Hiernaast bevat het NAP maatregelen om de armoedeval tussen lage lonen en sociale zekerheid te mitigeren. In het kader van het Phare-programma van de EU wordt PALMIF (*Pro-active Labour Market Intervention Fund*) gefinancierd, een programma dat kleine projecten van innovatief arbeidsmarktbeleid op lokaal en regionaal niveau stimuleert. In Estland spelen starterssubsidies en subsidies voor werkgevers die laaggeschoolden aannemen een belangrijke rol. Daarentegen zien we in Polen een terugkeer van actief naar passief beleid als gevolg van de recente werkloosheidsstijging. De meest vooraanstaande actieve programma's concentreren zich op scholing en training, gesubsidieerd tijdelijk werk en regionale ontwikkelingsprogramma's. Ook in Slovenië wordt het werkgelegenheidsbeleid steeds meer gemodelleerd overeenkomstig de vier-pijlerstructuur van de EES. Het gaat hierbij voornamelijk om scholing en training, lokale initiatieven, publieke werken, ondernemerschapstimulansen en speciale programma's voor laaggeschoolden en gehandicapten. De EES heeft dus een zeker potentieel om beleidsontwikkelingen in de Midden- en Oost-Europese landen te bevorderen, ondanks de grote financiële beperkingen en de gebrekkige institutionele capaciteiten. Zij biedt de Midden- en Oost-Europese landen de ruimte om volgens de principes van de OCM onderling en in gezelschap van de 'meer ervaren' EU-lidstaten te experimenteren en beleidsinnovaties te ontwikkelen die passen bij hun specifieke arbeidsmarktproblematiek.

Er zijn ook kritische geluiden te horen. Zo melden de JAP's een minimale betrokkenheid van de sociale partners bij het arbeidsmarktbeleid in de Midden- en Oost-Europese landen. Hoewel dat ook voor de huidige lidstaten geldt, is de betrokkenheid van de sociale partners in de kandidaat-lidstaten nog lastiger vanwege de gebrekkige institutionele ontwikkeling van het arbeidsoverleg. De stelsels zijn divers, gefragmenteerd en in beweging. In veel landen is sprake van politieke spanningen tussen enerzijds de traditionele postcommunistische vakbeweging, die het transitieproces heeft weten te overleven, en anderzijds de nieuwe vakbonden, die zijn ontstaan uit de oppositie tegen de communistische regimes. Nu de staat als belangrijkste werkgever is teruggetreden, is bovendien niet of nauwelijks sprake van effectieve (private) werkgeversorganisaties. Met uitzondering van Polen, Slovenië en in mindere mate ook Hongarije is de sociale dialoog in de meeste landen zwak ontwikkeld en ontbreekt het aan tripartiete consensus over in te zetten hervormingen (Draus 2001). Voor een deel is dat te wijten aan de politieke verzwakking van de vakbeweging en de langzame institutionele consolidatie van effectieve werkgeversorganisaties. Maar voor een nog veel groter deel ligt dat aan het gebrek aan ervaring met een dergelijk overleg, een bevoogdende houding van overheden en een gebrek aan bereidheid van werkgevers om zich collectief te organiseren en te laten vertegenwoordigen

(Fultz en Ruck 2001: 37). Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de overheid grote vraagtekens plaatst bij de representativiteit en de competenties van de sociale partners en deze lang niet altijd raadpleegt. Deze haperingen in de ontwikkeling van de sociale dialoog, die een onderdeel van het sociale *acquis* vormt, zijn de Europese Commissie uiteraard een doorn in het oog.

4.4.3 PENSIOENEN

Naast het bestrijden van de werkloosheid en het creëren van nieuwe banen vormt de noodzaak tot pensioenhervormingen een andere grote, Europabreed gedeelde uitdaging. Van alle inkomensondersteunende maatregelen zijn de pensioenen verreweg het meest kostbaar (Tomes 1998: 172). Sommige Midden- en Oost-Europese landen dreigen door hoge uitgaven aan pensioenvoorzieningen in combinatie met een krimpende afdrachtbasis in een vicieuze cirkel terecht te komen: de stijgende loonbelasting zet een rem op de werkgelegenheidsgroei en werkgevers en werknemers hebben baat bij socialezekerheidsfraude en het (laten) verrichten van zwart werk, zodat de premies nog meer omhoog moeten (Barr 2001: 253). Net als de huidige lidstaten kiezen zij daarom voor het hervormen van de bestaande omslagstelsels door middel van het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, het herzien van de indexeringsvoorwaarden en het sterker koppelen van de te betalen pensioenpremies aan de te ontvangen uitkeringen.

De Wereldbank en het IMF hebben sinds de jaren negentig grote invloed op de pensioenhervormingen in Midden- en Oost-Europa. De verplichte private spaarplannen (de tweede pijler in het drie-pijlersysteem) zijn geïntroduceerd onder het toezicht van de Wereldbank (Brusis 1998; Müller 2001; Eatwell et al. 2000). Ook de Commissie is een groot voorstander van deze privatiseringen in de pensioenstelsels. Hongarije, Letland en Polen zijn het verst gegaan met het doorvoeren van pensioenhervormingen. Letland en Polen hebben in feite het Zweedse model gekopieerd, waarin elke werknemer een pensioenrekening heeft waarop een 'virtueel' kapitaal wordt opgebouwd, dat pas bij de pensionering naar rato van de dan geldende levensverwachting wordt omgezet in een reëel kapitaal (Wagener 2002: 165; Chlon-Dominczak et al. 1999). In andere landen, waaronder Tsjechië, laat de implementatie van de pensioenhervormingen in deze richting echter nog op zich wachten (Bräuninger 2002).

Pensioenhervorming is per definitie een project van de lange adem. Toch tekenen zich al wel enkele contouren af van de pensioenstelsels en hun tekortkomingen in de Midden- en Oost-Europese landen. Net als de West-Europese landen zijn zij geconfronteerd met de transitiekosten van het invoeren van de tweede pijler in het traditionele omslagstelsel. In sommige landen waaronder Hongarije en Polen zijn deze kosten door de aanvankelijke populariteit van private pensioenen echter veel hoger dan verwacht. Ook zijn de premieheffingen hoger dan die in de huidige EU-lidstaten. Daar komt bij dat er over het algemeen een vrij geringe betrokkenheid is van de sociale partners bij het proces van pensioenhervormingen (Chlon en Mora 2001).

4.4.4 EENHEID EN VERSCHIEDENHEID IN EEN EUROPABREED SOCIAAL MODEL

Uit het voorgaande valt af te leiden dat de sociale agenda van de nieuwe lidstaten gedeeltelijk overlapt met die van de huidige Unieleden. Aan de aanpak van de grote sociale problemen zijn Midden- en Oost-Europese beleidsmakers echter nog te weinig toegekomen. Tot nu toe heeft de nadruk gelegen op de overname van het EU-*acquis* en het verminderen van het begrotingstekort. De transitie naar de markteconomie is in eerste instantie ten koste gegaan van de sociale bescherming van de zwakste groepen. De voorwaardelijke financiële steun van het IMF en de Wereldbank, de economische crises van 1997 en de preciaire begrotings-situatie noopten tot het invoeren van een selectief en uiterst bescheiden vangnet, gericht op de meest kwetsbare groepen.

Het is niet te zeggen in welke richting de verzorgingsstaat in de Midden- en Oost-Europese landen zich na de toetreding tot de EU zal ontwikkelen. Enerzijds vertonen de beleidsontwikkelingen gelijknissen met die in de continentale landen. De financiering van het sociaal beleid vindt in belangrijke mate plaats door aan arbeid gerelateerde premies en contributies. Ook is sprake van een snelle invoering van meerpijlersystemen voor pensioenen. De arbeidsmarktregulering vertoont grote gelijkenis met die in de meest flexibele arbeidsmarkten in West-Europa (Groot-Brittannië en Denemarken). Hoewel vakbonden in de Midden- en Oost-Europese landen tamelijk goed zijn ontwikkeld, zijn zij in het algemeen slecht vertegenwoordigd in de nieuwe private sectoren. Dat geldt nog sterker voor werkgeversorganisaties. Institutionele fragmentatie verhindert de ontwikkeling van een effectieve sociale dialoog en tripartiete consensusvorming. Die is omwille van de legitimiteit en haalbaarheid van ingrijpende hervorming echter zeer gewenst, met name wanneer de stap naar de EMU wordt gemaakt.

In het algemeen lijken de beleidsontwikkelingen in de regio te duiden op een toenemende vermenging van verzorgingsstaatmodellen ('hybridisering'; Zeitlin 2002). Deze ontwikkeling wordt in de hand gewerkt door de snel toenemende interactie tussen beleidsmakers op sociaal terrein. De Midden- en Oost-Europese landen implementeren het *acquis*, institutionaliseren de sociale dialoog en schaduwen de EES en andere OCM-processen. Ook in West-Europa is er de tendens om het sociaal-economische beleid steeds meer te spiegelen aan de arrangementen van succesvolle hervormers binnen de Unie. Het is zeer wel denkbaar dat door al deze ontwikkelingen nieuwe tussenvormen van verzorgingsstaten zullen ontstaan.

4.5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het sociaal beleid is vanouds diep verankerd in het nationaal beleid. Desondanks is de sociale dimensie van het begin af aan ook erkend als een wezenlijk aandachtspunt voor de EG. Reeds in 1958, dus kort na de ratificatie van het Verdrag van Rome, sprak de Commissie de verwachting uit dat "in the future the Community will be judged by a larger part of public opinion on the basis of

its direct and indirect successes in the field of social policy” (Barnard 2000: 6). Aanvankelijk lag de ambitie uitsluitend in de convergentie van socialezekerheidsrechten en -wetgeving tussen de EG-lidstaten. Deze ambitie is er nog steeds. Parallel aan allerlei andere ontwikkelingen in Sociaal Europa is de verdieping van het ‘harde’ sociale *acquis* gestaag voortgegaan. In de voorgaande paragrafen is dit geïllustreerd aan de hand van de evolutie van artikel 137 van het EG-Verdrag (ex art. 118) inzake arbeidsomstandigheden. Toch is ‘harde’ integratie allang niet meer het enige onderdeel van het sociale beleid. De laatste tien jaar hebben zich ‘zachtere’ en meer gedifferentieerde vormen van *governance* in hoog tempo ontwikkeld. De OCM en in mindere mate de sociale dialoog, aanvankelijk institutionele experimenten op beperkte schaal, vormen nu de kern van de Europese *governance*. Hiermee lijkt voor de EU een nieuwe coördinerol te ontstaan bij pogingen van de lidstaten om hun eigen verzorgingsstaat te hervormen.

Voor de analyse van de achtergronden van het huidige en toekomstige Europese sociaal beleid dient onderscheid gemaakt te worden tussen de drijvende krachten achter de agendering van sociaal beleid op Europees niveau enerzijds en die achter de recente wending naar relatief flexibele vormen van *governance* anderzijds.

Europeanisering van het sociaal beleid

De europeanisering van het sociaal beleid werd aanvankelijk vooral voortgedreven door de behoefte aan een *level playing field* en de vrees voor sociale dumping. Deze *functionele spill-over* van de Europese marktintegratie vormde met name in de jaren tachtig en de vroege jaren negentig een belangrijke drijfveer. Daarna is het accent verschoven naar het tweede cluster van motieven. Uit onvrede over de ‘scheefgroei’ tussen negatieve en positieve integratie ontstond met name bij sociaal-democratische regeringen en de Commissie een streven naar een sociaal Europa dat meer was dan ‘markt en munt’ en waarin gelijkheid van kansen centraal stond. De snelle ontwikkeling van de Europese sociale agenda in het afgelopen decennium moet dan ook vooral worden opgevat als een *politieke spill-over* van de verdieping van de interne markt en de EMU.

Flexibilisering van het sociaal beleid

De drijvende krachten achter de *flexibilisering* van de Europese *governance* op sociaal terrein kunnen niet los worden gezien van de nijpende structurele problemen sinds de jaren negentig en de toenemende politieke bereidheid van nationale overheden tot een gecoördineerde aanpak daarvan. De beperkingen die de EMU-kaders stellen aan de inzet van macro-economische instrumenten door nationale overheden vergroten bovendien het belang van arbeidsmarktbeleid dat tegelijk gecoördineerd en flexibel is (zie subpar. 4.2.4). Europese verzorgingsstaten worden geconfronteerd met grotendeels gelijksoortige endogene problemen zoals veranderende arbeidsmarktpatronen als gevolg van technologische ontwikkelingen, hardnekkige werkloosheid, vergrijzing en de toename van de kosten voor gezondheidszorg en veranderende arbeids-, gezins- en samenlevingspatronen. Deze generieke uitdagingen vergen regimespecifieke oplossingen die rekening houden met de grote nationale variatie van stelsels en diepgewortelde

nationale politieke gevoeligheden. Kortom, een effectief en legitiem sociaal beleid ontkomt niet aan flexibele en gedifferentieerde oplossingen waarin Europees en nationaal beleid in elkaars verlengde liggen en elkaar zo mogelijk versterken. Belangrijk daarbij is dat het Europees sociaal-beleidsregime voornamelijk ordenend van aard is gebleven; de herverdelende dimensie van het sociaal beleid blijft vooral voorbehouden aan de nationale staat. Zo heeft zich redelijk spontaan een soort werkverdeling tussen het Europese en het nationale niveau gevestigd.

De cruciale vraag is of de oostwaartse uitbreiding van de Unie de institutionele capaciteiten van het Europees sociaal-beleidsregime niet te boven gaat. De uitbreiding zal onherroepelijk gepaard gaan met beleidsaanpassingen en zal met name aanzienlijke aanpassingsoffers vragen van de Midden- en Oost-Europese landen. Er staan grote belangen op het spel, zoals het vrije verkeer van werknemers vanuit de toetredende landen, de volledige acceptatie van het sociale *acquis* door de nieuwe partners en de ingrijpende hervorming van de begroting van de Unie. Is het landbouw- en cohesiebeleid na eerdere toetredingen redelijk geschikt gebleken om de meegaandheid voor diepere integratie op sociaal terrein te 'kopen', het is moeilijk in te schatten in welke mate dit positieve neveneffect verloren zal gaan als de fondsen voor Midden- en Oost-Europa verhoudingsgewijs mogelijk lager uitvallen. Ondertussen is het Europees sociaal beleid geen *tabula rasa* meer: er is een vrij uitgebreid Europees regime ontwikkeld dat door zijn institutionele vormgeving en inhoudelijke doelstellingen voor zowel de huidige als de nieuwe lidstaten in zekere mate *lock-in-effecten* sorteert. In West-, Midden- en Oost-Europa worden de beleids marges in sterkere mate dan voorheen gestructureerd door het EU-beleidsregime voor werkgelegenheid en sociale zekerheid. Dit betekent geenszins dat dit regime rigide en onveranderlijk is. Integendeel, in het verleden hebben opeenvolgende uitbreidingsronden dikwijls succesvolle initiatieven en innovaties op sociaal terrein met zich meegebracht (zie par. 4.2), die bepaald nog niet zover 'gestold' zijn dat verdere herijking en aanpassing onmogelijk zouden zijn.

Naar de mening van de WRR bieden flexibele vormen van *governance* voorlopig de best haalbare oplossingen op sociaal terrein, binnen de randvoorwaarden van behoud van de verworvenheden van de economische integratie enerzijds en waarborging van het nationale primaat op herverdeling en sociale zekerheid anderzijds. Met name open vormen van *governance*, waarbij een groot aantal partijen betrokken kan worden (nationale en Europese overheden, NGO's, sociale partners), lijken het meeste potentieel te hebben om de huidige en toekomstige sociale beleidsuitdagingen van de Europabrede Unie het hoofd te bieden. De benadering wordt momenteel al op een flink aantal deelterreinen gebruikt. Met name daar waar de weerstand tegen supranationale harmonisatie alsook de vrees voor een *race to the bottom* relatief groot zijn en de bevoegdheden van de EU derhalve altijd beperkt zijn gehouden, biedt een 'zachte' vorm van coördinatie als de OCM de mogelijkheid vastgelopen beleidsprocessen los te trekken. Beleidsvraagstukken op het gebied van sociaal en werkgelegenheidsterrein worden daardoor sterk gedepolitiseerd en op een probleemgerichte manier geagendeerd.

De effectiviteit van de OCM

De institutionele effectiviteit van zulke vormen van *governance* is op dit moment nog moeilijk te beoordelen. Niettemin kan inmiddels op basis van recente evaluaties van de eerste vijf jaar van de EES – de bakermat van de OCM – al wel worden vastgesteld dat deze methode in de heterogene context van de verschillende Europese sociale modellen een aantal voordelen heeft ten opzichte van bindende harmonisatie en vrijblijvende wederzijdse erkenning (Best en Bossaert 2002; Hemerijck 2002; Zeitlin 2002). De OCM is effectief in het stimuleren van bestuurlijke hervormingen (de integratie van werkgelegenheidsbeleid, sociale zekerheid en belastingen) en in het aanmoedigen van meer actieve benaderingen van werkgelegenheidsbeleid. In een aantal landen (bijvoorbeeld Italië en Frankrijk) is blijkens de zelfevaluatie reeds duidelijk sprake van een verschuiving in beleidsdenken door participatie in de EES (zie par. 4.3). Daar komt bij dat de OCM door haar openheid en gebrek aan bindende instrumenten niet als politiek bedreigend wordt ervaren. De bereidheid van nationale beleidsmakers om aan de Europese beleidsontwikkeling deel te nemen, kan hierdoor toenemen. Bovendien kan het beleid worden bijgesteld zonder dat nodeloos ‘open zenuwen’ worden geraakt. Beleidskeuzen worden gemaakt en gelegitimeerd in de nationale arena, waarbij ook de subnationale autoriteiten en de sociale partners een rol spelen (Goetschy 1999; 2000). Juist door deze scharnierfunctie van het nationale beleid voluit te erkennen, kan de OCM de legitimiteit van gezamenlijke Europese oplossingen vergroten.

Voor Nederland is het gebruik van de OCM op sociaal terrein gunstig. Zij laat de gewaardeerde eigenschappen van de Nederlandse verzorgingsstaat onaangetast, terwijl er toch convergentie plaatsvindt, die voor een kleine, open economie en samenleving in Europa nuttig en noodzakelijk is. Bovendien biedt de OCM, meer dan de communautaire methode, de kleine lidstaten bescherming tegen de beleidskeuzen van grote lidstaten die convergentie zouden willen afdwingen. Ook biedt de OCM Nederland de ruimte om zelf het Europees sociaal beleid actief te beïnvloeden door *benchmarks* te zetten en *good practices* te ‘exporteren’. In de EES zijn landen als Nederland en Denemarken vaak trendsetters geweest. Zij hebben daarmee binnen de Unie veel aan gezag gewonnen.

Naast deze sterke kanten is ook wel een aantal zwakkere aspecten aan de open coördinatiemethode te onderkennen. Veel van de problemen met de OCM hebben te maken met het feit dat de zachte procedures relatief onbekend blijven of worden gezien als technocratische rapportageprocessen waarbij primair hoge ambtenaren en EU-instituten betrokken zijn. Waar dat het geval is, is het dus niet echt een ‘open’ proces van beleidsontwikkeling. De meeste landen hebben getracht de sociale partners te betrekken bij de formulering van de NAP's, maar de te korte tijdsperiode van de jaarlijkse monitoringscyclus en procedurele starheid hebben de sociale dialoog gefrustreerd. Zelfs nationale parlementen weten veelal nauwelijks wat zich afspeelt achter de coulissen van de EES, terwijl juist hier kansen te over liggen voor nationale beleidsmakers en parlementariërs om zich te

profilieren, bijvoorbeeld bij lof vanuit de Raad of juist als de Commissie beleidsfalen op het spoor is.

De OCM is zonder meer precair: zij is in hoge mate afhankelijk van de bereidheid van nationale beleidsmakers om van elkaar te leren en vrijwillig hun beleid aan te passen, aangezien sancties ontbreken. Cruciaal voor het welslagen ervan is dat nationale overheden openstaan voor andere vormen van *governance* en zich niet opsluiten in nationale beleidsparadigma's of OCM-processen trachten te saboteren door *free-riding*. In de tweede helft van de jaren negentig was er klaarblijkelijk voldoende vertrouwen en overeenstemming tussen regeringen in Europa om deze processen een kans te geven, maar het is niet vanzelfsprekend dat dit ook in de toekomst het geval zal zijn. Juist omdat harmonisatie niet de opzet van de OCM is, is de methode relatief vrijblijvend. Nationale beleidsmakers kunnen zonder al te veel problemen nietszeggende NAP's maken die slechts de status-quo van nationale routines weerspiegelen en daarom niet meer dan *window-dressing* zijn. Ook kunnen nationale beleidsmakers uit politiek opportunisme zich weinig gelegen laten liggen aan de aanbevelingen van de Raad. De toch al kwetsbare legitimiteit van het vrijblijvende proces komt door dit soort *free-riders*-gedrag dan nog verder onder druk te staan. Dit onderstreept nog eens het belang van relevante, heldere en universele indicatoren die relatief gemakkelijk na te rekenen zijn.

Meer algemeen en speculatief is ten slotte de vraag, hoeveel diversiteit door OCM-processen eigenlijk effectief kan worden 'geabsorbeerd'. Zijn *peer reviews* en *benchmarking* in een Unie van 25 zeer verschillende lidstaten nog wel doenlijk? Stoot de werkbaarheid van de OCM uiteindelijk niet op de grenzen van het aantal deelnemers? Met het oog op uitbreiding van de Unie is deze vraag zeer relevant, maar hij is tevens buitengewoon moeilijk vooraf te beantwoorden. Als de hoeveelheid participanten en de mate van diversiteit inderdaad ernstig aan werkbaarheid van het coördinatieproces afbreuk zouden doen, kan het inrichten van verschillende landenclusters wellicht uitkomst bieden.

Versterking van de institutionele capaciteiten in de Midden- en Oost-Europese landen

Gegeven de verschillende voor- en nadelen van de OCM ziet de WRR op diverse punten ruimte om de Europese *governance* op sociaal terrein verder te verbeteren, vooral ook met het oog op de komende uitbreiding. Voor de korte termijn bepleit de WRR een versterking van de institutionele capaciteiten in de Midden- en Oost-Europese landen om deze effectief in het Europese sociaal beleid te laten participeren. Er zal tijdelijk een groter aandeel van de Europese fondsen naar deze landen moeten toevloeien, zodat zij worden gesteund in het ontwikkelen van hun bestuurlijke infrastructuur om effectief mee te kunnen doen aan het evalueren en coördineren van het sociaal beleid.

Meer stroomlijning in de sociaal-economische coördinatie

Voor de langere termijn, ten tweede, is de WRR een groot voorstander van het stroomlijnen van de diverse processen van sociaal-economische coördinatie in Europees verband. Tot op heden bestaan er vier van zulke processen: het proces van Keulen over het macro-economische beleid, het proces van Cardiff inzake het structuurbeleid, het proces van Luxemburg inzake werkgelegenheid, sociale uitsluiting, onderwijs en scholing (dat ook op de agenda van Lissabon stond), en het Laken-proces met betrekking tot de pensioenen. Omdat de zachte coördinatie-mechanismen van de verschillende processen open en nog in ontwikkeling zijn, lopen zij het gevaar te bureaucratisch, complex en barok te worden en elkaar te gaan overlappen. Het belang van een brede en ingrijpende rationalisering van de sociaal-economische coördinatieprocessen is reeds geagendeerd door de Europese Commissie (2002a). Belangrijker is de beslissing van de Europese Raad om voortaan elk voorjaar samen te komen om over sociaal-economische vraagstukken te spreken. Deze Europese Voorjaarsraad zou zich kunnen ontpoppen als de belangrijkste institutionele kern van Sociaal Europa, waaromheen de verschillende beleidsprocessen zich scharen. Een volgende stap zou kunnen zijn dat de lidstaten elke twee jaar in de aanloop naar deze Voorjaarsraad een rapport met hun eigen sociale-beleidsagenda (inclusief doelstellingen en indicatoren) voorleggen. In plaats van de huidige jaarlijkse monitoringsperiodiek (zoals gebruikelijk bij de EES) ontstaat er dan een geïntegreerde tweejaarlijkse cyclus voor alle onderdelen van het sociaal beleid.

Een duidelijke rol voor de betrokken nationale en Europese instellingen

In de derde plaats acht de WRR een precisering van de rol van de betrokken nationale en Europese instellingen cruciaal voor de legitimiteit van het sociaal beleid. De rol van de Commissie op sociaal terrein blijft onverminderd van groot belang, maar is wel van karakter veranderd. Zij richt zich niet meer uitsluitend op de harmonisatie van sociale wetgeving en de verdieping van het *acquis*, maar is steeds meer ook de rol op zich gaan nemen van centrale facilitator en regisseur van OCM-processen. De Raad heeft zichzelf daarbij meer naar voren geschoven als de partij die lidstaten op de vingers kan tikken. Mogelijk ontwikkelt hij zich nu dus verder tot hét centrale forum voor de tweejaarlijkse afstemming en afrekening.

Het Europese Parlement speelt in het Europees sociaal beleid een zeer bescheiden rol. De praktijk leert dat ook nationale parlementen er tot op heden niet of nauwelijks bij betrokken zijn. Dit maakt zowel de OCM als de sociale dialoog tot weinig transparante onderonsjes van beleidsambtenaren, vakspecialisten en belangengroepen. De leereffecten van publieke blootstelling via bijvoorbeeld Kamervragen blijven hiermee volledig onderbenut. Het is voor de legitimiteit van de OCM van groot belang om bij de verdere ontwikkeling en eventuele constitutionalisering van de methode de inbreng en rol van deze parlementen nader te preciseren. Het Europese Parlement dient te worden geraadpleegd over voorstellen omtrent de globale richtsnoeren, terwijl de nationale parlementen zich zouden moeten bemoeien met de vaststelling van de NAP's. Ook de evaluaties

van de Commissie en eventueel de aanbevelingen van de Raad zouden in de nationale parlementen meer kunnen worden besproken. In het algemeen is het verwerken van de resultaten van de OCM in de nationale beleidsontwikkeling voor verbetering vatbaar, zodat meer synergie kan worden bereikt tussen nationaal beleid en Europese regelgeving.

Een mix van zachte en harde vormen van governance

In de vierde plaats kan vooruitgang worden geboekt wanneer zachte coördinatievormen worden versterkt met wat hardere, algemene vormen van regelgeving. Zachte vormen van *governance* lijken effectiever te zijn in combinatie met brede richtsnoeren en kaderrichtlijnen dan in combinatie met gedetailleerde communautaire wetgeving. Momenteel gebruikt men echter slechts een handvol van zulke richtsnoeren, aangezien het wederzijds vertrouwen in de effectiviteit ervan nog te broos is. De uitvoering van deze richtsnoeren wordt aan de beleidsvrijheid van individuele lidstaten overgelaten, maar wordt tegelijk ook beoordeeld door de andere deelnemers en de Commissie. Dit geldt zowel voor de sociale dialoog als voor de OCM. De mix van zachtere en hardere vormen van *governance* kan 'doorgroeien' in de richting van de communautaire methode, maar kan zich ook vestigen als een blijvende werkvorm. Een aanzienlijke 'verharding' is in ieder geval dringend geboden met betrekking tot het coördinatieproces voor de pensioenvoorziening. Het op gang komende proces van vergrijzing zet in heel Europa de arbeidsparticipatie en daarmee de premie-inkomsten onder druk. Aangezien met de komst van de euro de waardevastheid van de pensioenen meer dan ooit een Europees belang is geworden dat niet alleen door nationaal beleid gewaarborgd kan worden, verdienen harde coördinatievormen hier de voorkeur boven meer vrijblijvende vormen van afstemming. Vooral in landen waarin de waardevastheid van de pensioenen onder druk staat (met name Frankrijk, Spanje en Griekenland), dient deze verharding van het coördinatieproces gepaard te gaan met een groter accent op vermindering van de staatsschuld in het kader van de EMU (zie ook hoofdstuk 3 en 7).

Versterking van de sociale dialoog

In de vijfde plaats acht de WRR het evenals de Commissie wenselijk het sociaal-economische overleg (de sociale dialoog) te versterken. Een sterkere rol van de EU is daarbij nodig. Het succes van deze dialoog is tot nu toe beperkt gebleven, zowel in het wetgevende als het consultatieve proces. De vakbeweging is nog altijd sterk nationaal georiënteerd. Werkgevers hebben weinig belangstelling voor het proces en willen zich er alleen voor inzetten 'onder de schaduw van (communautaire) wetgeving'. Tegelijk zijn zij huiverig voor bindende uitkomsten van het coördinatieproces (Bercusson 2002: 30). Om ervoor te zorgen dat nationale werknemers- en werkgeversorganisaties zich houden aan de sociale akkoorden die in de Europese sociale dialoog zijn gesloten, zouden deze vaker door de Raad tot (kader)richtlijnen moeten worden verheven (art. 139 EG-Verdrag). Het nadeel hiervan is wel dat de legitimiteit van dergelijke richtlijnen soms beperkt is, doordat de representativiteit van de sociale partners te wensen overlaat. Daar staat echter tegenover dat de Commissie de representativiteit toetst in het licht van het

collectieve EU-belang. Ook is er voor collectieve arbeidsovereenkomsten op nationaal niveau een legitimiteitstoets. Met het verzoek van de Commissie aan de Europese sociale partners (ETUC, UNICE en CEEP) om de EES-richtsnoeren in hun raamovereenkomsten op te nemen, is inmiddels een koppeling gelegd tussen de OCM en de Europese sociale dialoog. Een richtlijn over het verplicht informeren en consulteren van werknemers op nationaal niveau zou wellicht ook het sluiten van Europese overeenkomsten over sociaal beleid begunstigen.

Ook zouden de werkgevers moeten worden overgehaald om de nieuwe Europese Ondernemingsraad een rol van betekenis te laten spelen in het integreren van grote bedrijven (met name multinationals) in de nationale onderhandelingsprocessen. Daarmee zou hun neiging zich te onttrekken aan deze processen kunnen worden gemitigeerd.

Europese subgroepvorming

In de zesde en laatste plaats is een verbetering van de toekomstige Europabrede sociale-beleidscoördinatie en -integratie mogelijk door deze vaker in clusters van lidstaten te laten plaatsvinden. Deze clusters zouden kunnen worden ingericht op basis van de vier Europese verzorgingsstaatmodellen. Op minder gevoelige beleidsonderdelen zou kunnen worden verkend of 'verdere coördinatie' mogelijk is tussen groepen landen die kampen met dezelfde sociale-beleidsproblemen.

Het gaat dan dus niet om kopgroepvorming, maar om subgroepvorming van landen die worden geconfronteerd met gelijksoortige, regimespecifieke problemen. Gedifferentieerde *benchmarking* dient daartoe door de Commissie en met hulp van Eurostat te worden gefaciliteerd. Dergelijke gecoördineerde hervormingsstrategieën tussen landen met dezelfde structuurkenmerken zijn mogelijk kansrijker dan unilaterale strategieën of pogingen tot harmonisatie tussen alle verzorgingsstaatclusters. Een nadeel van subgroepvorming is overigens wel dat daardoor de kruisbestuiving tussen de clusters wordt bemoeilijkt in een fase die zich juist kenmerkt door toenemende hybridisering van socialezekerheidsstelsels. Bovendien kan subgroepvorming de armere lidstaten in Midden- en Oost-Europa een tweederangsstatus geven, waardoor de druk op de nationale implementatie en handhaving van het sociaal *acquis* zal afnemen. Deze nadelen nemen niet weg dat subgroepvorming in de uitgebreide Unie naar alle waarschijnlijkheid een noodzakelijke en wenselijke aanvulling op de huidige institutionele raamwerk op sociaal terrein zal gaan worden.

Het is ook denkbaar dat in bepaalde gevallen niet alleen thematische subgroepen, maar ook kopgroepen ontstaan. Landen kunnen onderling besluiten tot nauwere samenwerking (in de zin van Titel VII van het EU-Verdrag) om bindende sociale regelgeving tot stand te brengen. Lidstaten kunnen eerst – al dan niet via de OCM – experimenteren met nationale maatregelen (bijvoorbeeld ter voorkoming van een bepaalde werkgerelateerde aandoening). Via leerprocessen en het uitwisselen van *best practices* worden zij het eens over de meest effectieve preventieve maatregelen. Wanneer zij besluiten deze regelgeving nationaal in te voeren, ontstaat er voor andere landen een concurrentienadeel door onvolledige implementatie. Stel dat Europabrede invoering van de regelgeving via de communautaire

methode niet de benodigde gekwalificeerde meerderheid in de Raad haalt, dan biedt de procedure voor nauwere samenwerking een alternatieve, *second-best* optie, waardoor in ieder geval binnen de kopgroep een *level playing field* totstandkomt. Het verdrag biedt namelijk de mogelijkheid om bovenop een Europees minimumniveau strengere nationale maatregelen te handhaven (art. 137 (5)). De regels staan onder het toezicht van de Commissie en het Hof, zodat de effectiviteit en formele legitimiteit ervan zijn gewaarborgd. Daar staat tegenover dat (tijdelijk) een beperkte fragmentatie van het *acquis* ontstaat. Een geharmoniseerd stelsel van strengere sociale regelgeving dat geldt voor een beperkte groep van ‘voorlopers’, is voor het internationale en Europese bedrijfsleven echter nog altijd gunstiger dan een lappendeken van 25 of meer verschillende nationale stelsels.

NOTEN

- ¹ Het principe van nationale solidariteit werd voor het eerste gebruikt in de *Poucet & Pistre*-zaak uit 1993 (C-159 & C-160/91) aangaande de verplichte bijdragen aan een sectoraal Frans pensioenfonds. Het Hof stond op het standpunt dat de socialezekerheidsarrangementen in kwestie “are based on a system of compulsory contribution, which is indispensable for the application of the principle of solidarity and the financial equilibrium of those schemes. (...) Organisations involved in the management of the public social security system fulfill an exclusively social function. That activity is based on the principle of national solidarity and entirely non-profit-making. The benefits paid are statutory benefits bearing no relation to the amount of contribution. Accordingly, that activity is not an economic activity” (Barnard 2000: 33). Bij een meer recente uitspraak in de Nederlandse *Albany*-zaak uit 1999 (C-67/96) refereerde het Hof expliciet aan het Verdrag van Amsterdam om het ‘principe van nationale solidariteit’ kracht bij te zetten (Barnard 2000: 36).
- ² Zie ook de website van de Commissie met evaluaties van de eerste vijf jaar van de werkgelegenheidsstrategie:
http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_en.html.
- ³ Sinds het begin van de transitie steeg de werkloosheid in agrarische gebieden en industriële regio’s gemiddeld tweeënhalf keer zo snel als in de stedelijke centra en regio’s waar de dienstensector goed ontwikkeld is. De lage arbeidsmobiliteit (mede als gevolg van een slechte infrastructuur en huisvestingsproblemen door grote verschillen in de markthuurgelden tussen verschillende regio’s) verergert de bestaande regionale onevenwichtigheden. Net als in de zuidelijke lidstaten is ook de regionale concentratie van de werkloosheid problematisch, met name in landen als Polen, Bulgarije en Slowakije. Deze problematiek zal in de toekomst een grote druk leggen op de Europese structuur- en landbouwfondsen (zie hiervoor ook WRR 2001, met name hoofdstuk 4 en 6).

5 HET GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID

5.1 INLEIDING

De externe dimensie van de Europese Unie wordt de komende jaren een van de meest in het oog springende aspecten van de Europese samenwerking. De Unie wil een grotere rol op het internationale toneel gaan spelen, met name door het voeren van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en – als onderdeel daarvan – een Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB). De EU wordt daarmee een internationale politieke factor van gewicht, zeker na de verwachte uitbreiding van het aantal lidstaten tot 25 of meer. Externe coherentie in woord en daad is daartoe dan wel een vereiste.

Beleidsmakers is vaak verweten dat het GBVB ontwijkend, reactief en slechts op interne consensus is gericht. Toch is er de afgelopen jaren veel voortgang gemaakt. De benoeming van Javier Solana tot eerste Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB heeft de Unie een internationaal gezicht gegeven en heeft het GBVB meer continuïteit gebracht. Daarnaast heeft het plan voor een Europese interventiemacht het goeddeels slapende domein van defensie wakker geschud. Nieuwe permanente structuren hebben zich in Brussel gevestigd en de lidstaten hebben troepen en materieel beschikbaar gesteld voor de Europese interventiemacht. Niettemin blijkt het ontwikkelen van een coherent en effectief GBVB een zaak van lange adem. Ondanks de geboekte vooruitgang op institutioneel niveau kan men nog steeds niet spreken van een integraal en echt ‘Gemeenschappelijk’ Buitenlands en Veiligheidsbeleid. De vereiste consensus tussen de lidstaten over het te voeren beleid komt lang niet altijd tot stand. Het vacuüm dat dan ontstaat, wordt dikwijls opgevuld met – soms tegenstrijdige – nationale standpunten, wat de geloofwaardigheid van de Unie als internationale actor aantast. De meeste lidstaten hebben nog steeds een sterke neiging tot zelfprofilering, hetgeen de externe eenheid van de Unie schaadt. Het beginsel van formele gelijkheid tussen de EU-lidstaten verhoudt zich slecht met de materiële onderlinge ongelijkheid die zich voordoet bij het buitenlands en veiligheidsbeleid. Ook de scheiding tussen het GBVB en het overige externe beleid van de EU, grofweg tussen ambities en materiële middelen, staat een integraal buitenlands en veiligheidsbeleid voorlopig nog in de weg.

Het proces van de EU-uitbreiding is een belangrijke daad van buitenlands beleid (Sjursen 1999: 40). De Unie bevindt zich hierdoor in een positie waarin zij grote delen van zowel het binnenlandse als het buitenlandse beleid van de kandidaat-lidstaten kan vormgeven en haar gemeenschappelijke waarden naar de toetredende landen kan exporteren. Bij het lidmaatschap van de voormalige Oostbloklanden spelen overwegingen van stabiliteit en veiligheid een belangrijke rol. Reeds nu dragen de kandidaat-lidstaten als gevolg van hun binnenlandse stabiliteit bij aan een veiligere EU-omgeving en op vele terreinen gedragen zij zich al GBVB-conform. Zij bieden de Unie nieuwe contacten, expertises en ervaringen, die het GBVB

zullen verrijken. Tegelijk mag worden verwacht dat door de toenemende diversiteit aan buitenlandse politieke prioriteiten, belangen, tradities en culturen het zoeken naar consensus in een EU van 25 of meer lidstaten een nog grotere opgave wordt dan in de EU-15.

Het doel van dit hoofdstuk is verschillende vormen van *governance* voor een meer slagvaardig GBVB te verkennen. Speciale aandacht zal hierbij uitgaan naar (elementen van) de communautaire methode, varianten op de open coördinatie-methode (OCM) en vormen van nauwere samenwerking. Deze methoden dienen niet alleen de slagvaardigheid van de Unie op het terrein van het GBVB te vergroten, maar zij dienen tevens de essentiële bronnen van legitimiteit zoals solidariteit, transparantie en democratie te respecteren (zie hoofdstuk 2).

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 5.2 schetst de ontwikkeling van het GBVB tot nu toe. Dit gebeurt aan de hand van een historisch overzicht van de europeanisering van het buitenlands en veiligheidsbeleid, de motieven voor samenwerking op dit beleidsterrein en een beschrijving van de hieruit voortvloeiende beleidsmix. Vervolgens gaat paragraaf 5.3 in op het GBVB in een Europese Unie. Enerzijds zal de vraag naar extern optreden van de Unie toenemen, anderzijds zal het lastiger worden om overeenstemming te bereiken over het gemeenschappelijk beleid. Paragraaf 5.4 beoordeelt de verschillende vormen van *governance* voor een meer slagvaardige GBVB. Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen (par. 5.5).

5.2 DE ONTWIKKELING VAN HET GBVB

5.2.1 DE EUROPEANISERING VAN HET BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID

De samenwerking op het terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid maakt al sinds het begin deel uit van de Europese integratie. Reeds in 1952 tekenden de zes EGKS-landen een verdrag voor een Europese Defensiegemeenschap (EDG), dat voorzag in niets minder dan de oprichting van een Europees leger. Een belangrijk motief hiervoor was om de noodzakelijk geachte Duitse herbewapening in supranationaal verband vorm te geven. Tegelijk liepen er onderhandelingen over een Europese Politieke Gemeenschap (EPG), inclusief een gemeenschappelijk buitenlands beleid, om politieke sturing te geven aan het defensiebeleid. De weigering in 1954 van de Franse *Assemblée Nationale* om het EDG-verdrag te ratificeren, betekende tevens het einde van de EPG-plannen. Het denken over buitenlands en defensiebeleid verloor hierna elke link met supranationalisme. Duitsland trad toe tot het daartoe aangepaste Verdrag van Brussel¹ en vormde zo met Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië en de Benelux-landen de West-Europese Unie (WEU). Vervolgens werd Duitsland toegelaten tot de in 1949 opgerichte Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO). Terwijl de NAVO zich in de context van de Koude Oorlog ontwikkelde tot de centrale defensieorganisatie van Europa, richtte de Europese integratie zich hoofdzakelijk op handel en economie en bleef het buitenlands beleid een prerogatief van de nationale staat.

Het Verdrag van Rome (1957) refereerde niet aan een buitenlands en veiligheidsbeleid voor de EEG en bekommerde zich slechts om de externe implicaties van de te creëren interne markt. Zo handelde het verdrag over de diplomatieke activiteiten van de EG voor het gemeenschappelijke handelsbeleid, de betrekkingen met de overzeese gebiedsdelen van de EG-leden en de mogelijkheid tot het sluiten van associatieakkoorden met derde landen. De politieke dimensie van het Europese buitenlands beleid zou zich dientengevolge buiten de formele kaders van de EG om ontwikkelen (Soetendorp 1999: 69).

Na mislukte pogingen van de Franse president De Gaulle om binnen de NAVO een *directoire à trois* op te zetten, richtte hij zich volledig op Europese samenwerking. In 1961 presenteerde Frankrijk een plan voor een intergouvernementele Europese Unie, die een vergaande samenwerking op economisch, cultureel, politiek en militair terrein inhield (het plan-Fouchet). Het Verenigd Koninkrijk werd van deze samenwerking buitengesloten. De daarmee samenhangende vrees voor Franse dominantie was met name voor Nederland een belangrijke reden om dit plan te blokkeren (het *préalable anglais*) en om voorlopig af te zien van nieuwe initiatieven voor Europese veiligheidssamenwerking.

De Europese Politieke Samenwerking

Na het vertrek van De Gaulle (1968) kwam het nadenken over samenwerking op het terrein van buitenlands beleid weer tot leven. Buiten de formele EG-kaders werd in 1970 een bescheiden systeem van buitenlandspolitieke consultatie en coördinatie opgezet, onder de naam Europese Politieke Samenwerking (EPS). In de marges van Raadsbijeenkomsten bespraken de EG-ministers van Buitenlandse Zaken de vraagstukken van het buitenlandse beleid. Desgewenst stemden zij hun diplomatieke optreden op elkaar af, bijvoorbeeld ten aanzien van het stemgedrag in andere internationale organisaties. De voorbereiding van deze EPS-bijeenkomsten lag in handen van het Politiek Comité (COPO), dat was samengesteld uit de nationale politieke directeuren. Gevestigde samenwerkingspraktijken werden gecodificeerd in het Luxemburg-rapport (1970), het Kopenhagen-rapport (1973), het Londen-rapport (1981) en de Plechtige Verklaring over de Europese Unie (1983). Pas met de Europese Eenheidsakte (1987) kreeg de EPS een verdragsbasis en werd zij voor het eerst met de EG verenigd in een officieel document, al bleef de EPS gescheiden van de procedures en rechtsorde van de Gemeenschap. Veiligheidsvraagstukken waren in EPS-verband taboe, aangezien de Europese veiligheid was georganiseerd in de NAVO. Wel kwamen vanaf 1981 in het EPS-overleg de economische en politieke aspecten van de veiligheid ter sprake.

De vorming van het GBVB

De revoluties in Midden- en Oost-Europa aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw en het abrupte einde van de Koude Oorlog brachten de vorming van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid in een stroomversnelling. Het thema veiligheid, in bredere zin dan alleen militaire dreiging, kwam hoog op de Europese agenda te staan. Het risico van een apocalyptisch oost-west-conflict maakte plaats voor nieuwe bedreigingen voor de stabiliteit en veiligheid

in Europa, zoals etnische conflicten, massale immigratie, grensoverschrijdende criminaliteit, internationaal terrorisme, verspreiding van massavernietigingswapens, humanitaire catastrofes en milieurampen. Als gevolg van de verzwakte positie van Rusland en de onzekerheid over de toekomstige militaire rol van de Verenigde Staten in Europa lag het initiatief voor een nieuwe Europese veiligheidsarchitectuur bij de Europeanen zelf. Met de vorming van het GBVB hoopten de lidstaten en de Commissie de Europese veiligheid in een onzekere tijd te vergroten, de internationale status van de Unie een impuls te geven en de economische en politieke beleidsvorming nauwer aan elkaar te koppelen (Dinan 1999: 531). Het Verdrag van Maastricht (1991) betekende echter een overwinning voor de lidstaten die niet bereid bleken ook maar enige soevereiniteit over te dragen. Hoewel het GBVB in de structuren van de EU terechtkwam, werd zij in een apart institutioneel kader geplaatst, de zogenaamde tweede pijler. Daardoor bleef de scheiding met de EG die ook al bestond tijdens het EPS-overleg in feite gehandhaafd (Wessel 1999: 8). Nieuw was dat het Verdrag van Maastricht een militaire rol voor de Unie niet langer uitsloot. Het verdrag beschouwde de West-Europese Unie als een integrerend deel van de ontwikkeling van de Unie. De WEU werd nieuw leven ingeblazen en kreeg de rol om toekomstige defensietaken van de Unie uit te voeren.²

De eerste jaren na Maastricht, die werden gedomineerd door de oorlogen in het voormalige Joegoslavië, legden pijnlijk de tekortkomingen van het GBVB bloot. Het kader van de tweede pijler bleek wel in staat om beleid te vormen ten aanzien van relatief oncontroversiële kwesties, zoals het stimuleren van democratische ontwikkelingen via waarnemersmissies en steunprogramma's en het opleggen van economische en wapenembargo's (waartoe vaak al in VN-verband was besloten), maar was te zwak om op politiek meer gevoelige punten consensus te genereren. Voorbeelden waren de Griekse blokkade van de erkenning van Macedonië (1994-1995), de geïsoleerde Britse steun aan de Amerikaanse luchtaanvallen op Irak (1996) en het Franse en Duitse verzet tegen een EU-resolutie die de Chinese mensenrechtensituatie veroordeelde. Door een gebrek aan leiderschap en zichtbaarheid werden de door Maastricht gewekte verwachtingen niet waargemaakt. Met name het teleurstellende optreden van de EU op de Balkan plaatste het GBVB hoog op de agenda voor de IGC van 1996.

Het Verdrag van Amsterdam (1997) introduceerde een aantal innovaties in antwoord op de gebleken onvolkomenheden van de tweede pijler. Zo werd de mogelijkheid tot meerderheidsbesluitvorming opgerekt. Ook introduceerde het verdrag een Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, om het voorzitterschap in zijn taken bij te staan. De Hoge Vertegenwoordiger, die tegelijk secretaris-generaal van de Raad was, werd ondersteund door de Eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing (de 'beleidseenheid'), een andere innovatie van het Verdrag van Amsterdam.

Het Europees veiligheids- en defensiebeleid

Hoewel de EU sinds Maastricht ook het veiligheidsbeleid tot haar taken rekende, kwam de samenwerking op dit terrein in de eerste jaren niet van de grond. Wel riep het Verdrag van Amsterdam op tot bevordering van de institutionele betrekkingen met de WEU, met het oog op mogelijke integratie van de WEU in de Unie (art. 17, lid 1 EU-Verdrag). Het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) kreeg een impuls toen in december 1998 de Franse president Chirac en de Britse premier Blair hun Europese collega's opriepen werk te maken van het Europese defensiebeleid. Om dit mogelijk te maken, zou de Unie moeten beschikken over “the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises” (Verklaring van Saint-Malo). Het opmerkelijke van deze verklaring was dat de Britse regering haar lange verzet tegen een Europese defensiecapaciteit staakte en dit proces als het ware ‘deblokkeerde’.

De Europese Raad van Keulen (1999), die een paar maanden na de NAVO-acties in Kosovo plaatsvond, gaf gehoor aan deze gezamenlijke Frans-Britse oproep en formuleerde de uitgangspunten voor het EVDB. Het EVDB zou zich uitsluitend gaan richten op het uitvoeren van de zogeheten Petersbergtaken, die uiteenliepen van hulp- en evacuatieoperaties tot conflictbeheersing en vredesoplegging. Benadrukt werd dat de NAVO het fundament zou blijven van de collectieve verdediging van haar leden. In december 1999 werd de ‘Helsinki-hoofddoelstelling’ geformuleerd, een project voor een Europese crisisinterventiemacht. Volgens deze doelstelling zouden de lidstaten in 2003 binnen 60 dagen, op basis van vrijwillige bijdragen, een troepenmacht van 50.000-60.000 man op de been moeten kunnen brengen en die minstens een jaar lang operationeel moeten kunnen houden, ter uitvoering van het hele spectrum aan Petersbergtaken, inclusief de meest veeleisende. De Europese Raad van Feira van juni 2000 regelde vervolgens de betrokkenheid van Europese bondgenoten die geen EU-lid waren. Het Verdrag van Nice incorporeerde de operationele taken van de WEU in de EU. Het WEU-Verdrag, met zijn bijstandsverplichting in artikel 5, bleef apart buiten het EU-Verdrag bestaan. De variëteit aan nationale veiligheidsculturen leidde daarnaast tot een holistische benadering die aanzienlijke nadruk legde op de civiele aspecten van crisismanagement.

5.2.2 MOTIEVEN VOOR SAMENWERKING

Buitenlands beleid en veiligheidsbeleid zijn nauw verweven met de nationale soevereiniteit. Zoals het Europese voorbeeld laat zien, hoeft dit niet te betekenen dat oplossingen voor internationale vraagstukken altijd op nationaal niveau worden gezocht. Deze subparagraaf bespreekt diverse motieven voor samenwerking tussen de lidstaten op het terrein van het GBVB en EVDB.

Hang naar vrede, stabiliteit en welvaart

De eerste initiatieven niet lang na de Tweede Wereldoorlog tot Europese samenwerking werden geïnspireerd door het motief om na eeuwen van oorlog een

vreedzaam, stabiel en welvarend Europa te creëren. Daarmee hing samen dat de bondgenoten, Frankrijk voorop, het overwicht van Duitsland op het Europese continent wilden beteugelen, door inbedding in multilaterale Europese structuren. Zo beoogde de EDG in de vroege jaren vijftig de Duitse herbewapening mogelijk te maken in supranationaal verband. De door Bondskanselier Brandt geïnitieerde *Ostpolitik* was daarnaast een belangrijke aanleiding tot nauwere buitenlands-politieke consultatie binnen de EPS. Daarenboven kon de opname van het GBVB in het Verdrag van Maastricht gedeeltelijk worden verklaard uit de angst voor Duitse dominantie (*Alleingang*) als gevolg van de Duitse hereniging en de centrale positie in het Europa van na de Koude Oorlog. De (West-)Duitse politiek van *Westbindung* impliceerde dat Duitsland zich gemakkelijk liet binden aan multilaterale Europese structuren.

Economische spill-over-effecten en externalisatie

Ten tweede stimuleerde de economische integratie via zogenaamde *spill-over*-effecten de buitenlandspolitieke samenwerking. De EG heeft zich door haar externe competenties tot een belangrijke zelfstandige actor in de internationale politieke economie ontwikkeld. Opeenvolgende uitbreidingen hebben de EU inmiddels tot een economische, commerciële, financiële en monetaire supermacht gemaakt. Dientengevolge wordt de Unie door haar internationale omgeving aangespoord tot een coherent buitenlands beleid. De diverse uitbreidingen hebben de relaties van de EG/EU met de buitenwereld steeds verder geïntensiveerd. De toetreding van het Verenigd Koninkrijk, met zijn mondiale economische belangen en netwerk van diplomaten, sloeg een brug tussen de EG en de staten van het Gemenebest, de Verenigde Staten en het bredere internationale systeem in het algemeen. De toetreding van Denemarken intensiverde de betrekkingen met de Scandinavische landen. Spanje en Portugal versterkten de band tussen de EG en Latijns Amerika. De Griekse toetreding bracht de EG dicht bij de Balkan en het Midden-Oosten. De toetreding van Zweden en Finland stimuleerde de democratische en economische hervormingen in de Baltische staten en de Baltische toetreding, terwijl de toetreding van Oostenrijk de EU diep insloot in Centraal-Europa (Ginsberg 1998: 197-198).

Internationale kwesties vragen om een collectief antwoord van de lidstaten, zo bleek al tijdens de eerste oliecrisis in 1973. Afstemming van buitenlands beleid is ook nodig om de economische effecten van buitenlandspolitieke beslissingen van individuele lidstaten te beheersen. De onderlinge economische afhankelijkheid tussen de lidstaten is door de totstandkoming van de interne markt en de monetaire unie enorm toegenomen. Als concreet voorbeeld heeft het realiseren van de interne markt een bij uitstek nationaal prerogatief als het wapenuitvoerbeleid onder druk gezet, waardoor de noodzaak tot coördinatie is ontstaan. Nationaal wapenexportbeleid kan immers eenvoudig worden omzeild door wapens via een andere lidstaat te exporteren.

Benutten van het collectieve gewicht

Een belangrijk motief voor samenwerking is dat het de lidstaten in staat stelt gebruik te maken van de *politics of scale*, oftewel het simpele feit dat de EU veel machtiger is als zij spreekt met één stem in plaats van met 15, of straks meer dan 25. Indien de Unie geen gezamenlijk geluid laat horen, maar verzandt in een kakofonie, worden de Europese preferenties sneller genegeerd. Tijdens de EPS-periode kon de EG af en toe een onafhankelijk geluid laten horen in de door de bipolaire machtsstructuur gedomineerde internationale betrekkingen.

Goede voorbeelden hiervan zijn het eenduidige optreden tijdens de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) in Helsinki in het midden van de jaren zeventig, de Europese eensgezindheid tijdens de Verklaring van Venetië over het Palestijnse recht op zelfbeschikking en Europa's onafhankelijke opstelling inzake de afkondiging van het oorlogsrecht in Polen in 1981 (Peterson en Bomberg 1999: 229).

Zowel onder politici als bij veel Europese burgers groeit het besef dat geïsoleerde nationale inspanningen niet meer effectief zijn en dat Europa als geheel beter dan de lidstaten afzonderlijk tegemoet kan komen aan de belangen en wensen van de Europese burgers.³ De Unie en de lidstaten beschikken over grote hoeveelheden middelen, die een enorme internationale invloed geven, mits zij collectief worden ingezet. De EU is de grootste financiële donor in de wereld en vormt de grootste consumentenmarkt ter wereld. De lidstaten hebben gezamenlijk een uitgebreid diplomatiek apparaat en kunnen tezamen een aanzienlijke militaire macht vormen. De Unie kan al deze middelen aanwenden voor het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen. Men hoort dan ook vaak de roep om het politieke gewicht van de Unie in evenwicht te brengen met het economische gewicht.

Nationale belangenbehartiging

Voor de kleinste lidstaten biedt het GBVB een unieke toegangspoort om af en toe te figureren op het toneel van de wereldpolitiek. Zij profiteren dan ook het meeste van de samenwerking. Temeer omdat de EU fungeert als een soort gedragsgemeenschap die het vrije spel van machtspolitiek mitigeert en het internationale gedrag van met name de grote landen aan banden probeert te leggen door het scheppen van structuren.

Voor de iets grotere Europese naties, die niet langer de macht hebben die ze ooit bezaten, biedt het GBVB vooral een collectief platform om nationale belangen na te streven. Door samen te werken hopen zij het verlies van individuele macht enigszins te compenseren. Zo gebruiken deze lidstaten het EU-kader als een 'vergrootglas', door via een soort uitruilsysteem hun eigen buitenlandspolitieke zorgen en prioriteiten tot die van de Unie te maken. Het roulerend voorzitterschap van de Raad speelt hierin een belangrijke rol.

De grote lidstaten worden voortdurend heen en weer geslingerd tussen hun overgebleven nationale privileges als (voormalige) grootmachten en het imperatief van Europese samenwerking. Dat zorgt nogal eens voor conflicten binnen het GBVB.

Tegelijkertijd biedt de samenwerking ook voor hen een zekere *beschuttingswaarde*. Door als deel van een geheel te opereren, zijn de lidstaten minder kwetsbaar voor individueel gerichte sancties en kunnen zij de collectieve macht van de Unie inzetten voor hun eigen belangen. Zo bleek de EPS voor een aanvankelijk sceptisch land als het Verenigd Koninkrijk een onmisbare en positieve ervaring tijdens de Falkland-crisis, aangezien de EG-leden het Verenigd Koninkrijk steunden en economische sancties oplegden aan Argentinië.

Militaire (on)afhankelijkheid van de Verenigde Staten

De totstandkoming van het EVDB kan worden verklaard door twee haast tegen-gestelde motieven. De traditioneel meer 'Atlantisch' ingestelde lidstaten (zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland) zien in het versterken van de Europese defensiecapaciteiten een belangrijke voorwaarde om de NAVO overeind te houden en de Amerikaanse betrokkenheid bij de Europese defensie te verzekeren. De traditioneel meer 'continentaal' ingestelde lidstaten (Frankrijk voorop) zien het EVDB veeleer als instrument waarmee Europa militair op eigen benen kan staan en voor zijn veiligheid niet meer afhankelijk is van de Verenigde Staten. Een compromis tussen deze twee stromingen werd gevonden in de Verklaring van Saint-Malo: Groot-Brittannië was bereid tot de creatie van een capaciteit voor 'autonoom' optreden, als tegelijk de relatie met de NAVO en de vitalisering van het bondgenootschap werd benadrukt.

De NAVO heeft zich in de jaren negentig ontwikkeld als een organisatie voor crisisbeheersing, waarmee het spanningsgebied tussen de EU en de NAVO groter is geworden. De oorlogen in het voormalige Joegoslavië toonden de voortdurende Europese afhankelijkheid van Amerikaanse militaire steun aan, die tegelijkertijd niet automatisch bleek. Dit voedde de overtuiging dat een zekere Europese militaire capaciteit voor autonoom optreden noodzakelijk is. Daarnaast laaide in de jaren negentig binnen de NAVO het zoveelste debat over *burden-sharing* op. Er werden initiatieven genomen om de militaire capaciteiten van de Europese bondgenoten te vergroten, zoals het Defence Capabilities Initiative (DCI) en om de Europese bondgenoten in staat te stellen zelfstandig crisisbeheersingstaken uit te voeren, met gebruikmaking van collectieve NAVO-middelen (het European Security and Defence Initiative, ESDI). Ook de collectieve frustratie bij de Europese leiders dat zij door het gebrek aan militaire slagkracht op de Balkan geen politieke rol van betekenis konden spelen, is van grote invloed geweest. Er is een breed besef ontstaan dat Europa over meer militaire vermogens moet beschikken om de zeggenschap in crisissituaties te vergroten en effectiever invloed te kunnen uitoefenen op het Amerikaanse beleid. De nasleep van de gebeurtenissen op 11 september 2001 heeft dit besef versterkt.

5.2.3 DE GBVB-BELEIDSMIX

De Europese integratie op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid volgt een ander spoor dan de economische integratie. Hebben de lidstaten inzake het economische beleid in vergaande mate bevoegdheden overgedragen aan supranationale instellingen als de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie, op het terrein van het GBVB hebben zij nog geen enkele soevereiniteit afgestaan. In de woorden van Forster en Wallace: “the rationality of maximising influence through common action and of sharing scarce resources has been balanced by concern for the preservation of national sovereignty and of diverse national traditions and taboos” (Forster en Wallace 1995: 412).

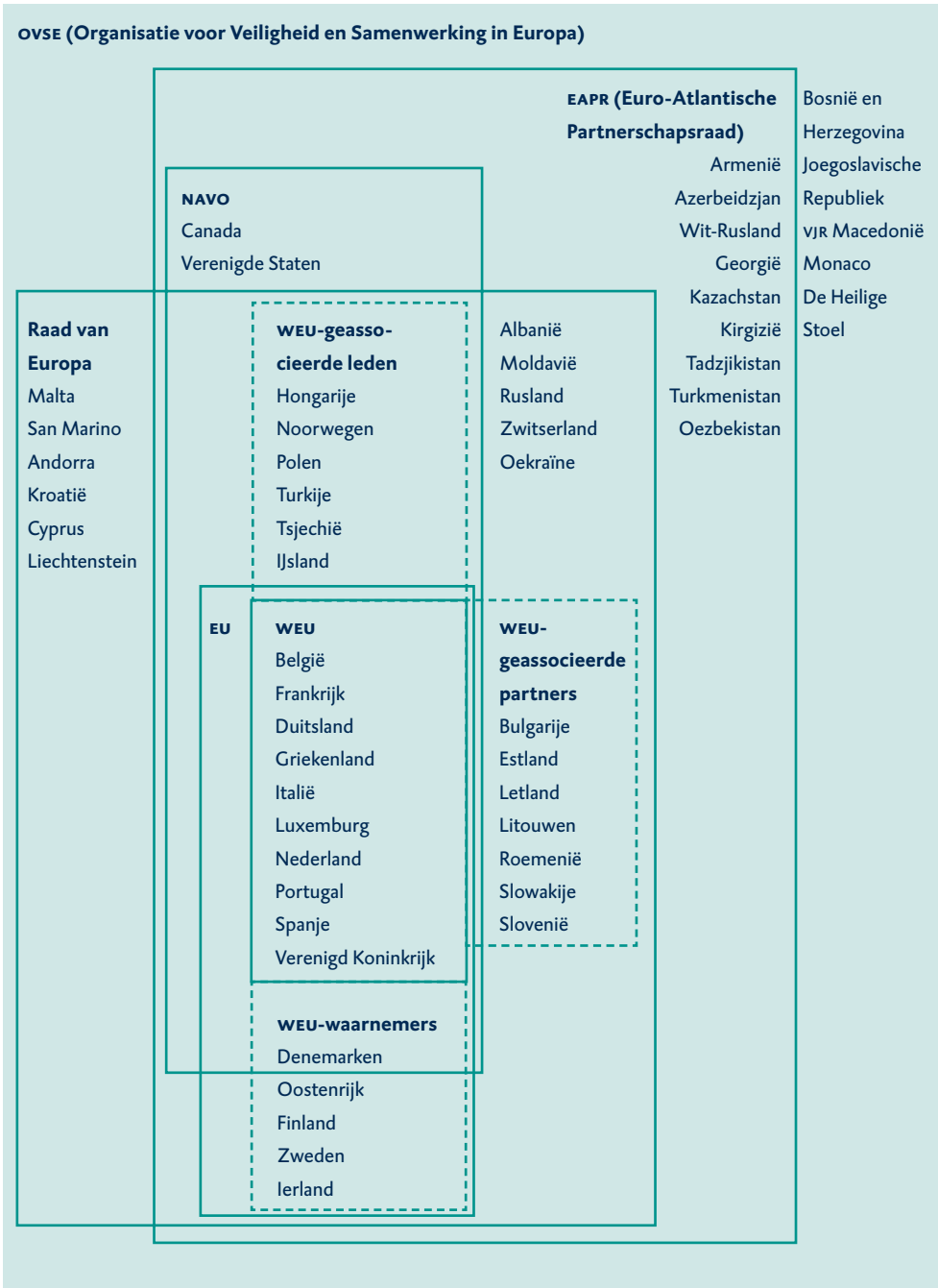
Het voeren van een buitenlands en veiligheidsbeleid is traditioneel nauw verbonden met de idee van statelijkheid. Een dergelijk beleid van de EU, die immers geen staat is, is daarom lastig te duiden. Volgens het EU-Verdrag heeft het GBVB betrekking op “alle vraagstukken met betrekking tot het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie” en “geven de lidstaten in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het GBVB” (art. 11 EU-Verdrag). Niettemin vormt het GBVB geen omvattend, noch een echt gemeenschappelijk beleid. Niet omvattend, doordat de plaats van het GBVB in de tweede pijler het klassieke buitenlands en veiligheidsbeleid procedureel en juridisch afzondert van andere terreinen van het externe beleid van de EU (zoals het handelsbeleid en het hulpbeleid) en doordat sommige zaken niet tot het domein van de Unie worden gerekend, maar tot dat van de nationale staat. Niet gemeenschappelijk, doordat de vraag wat tot het domein van de Unie wordt gerekend tot stand moet komen op basis van consensus. Deze ontbreekt echter veelal. Zo blijft er vaak ruimte voor (uiteenlopend) nationaal beleid. Men kan zeggen dat het GBVB slechts een institutionele huls biedt voor gezamenlijke diplomatieke inspanningen en veiligheidssamenwerking tussen de lidstaten (WRR 1995: 109).

Het Europese buitenlands en veiligheidsbeleid komt tot stand op drie niveaus, die deels parallel, deels overlappend, maar ook deels concurrerend functioneren:

- 1 *het nationale buitenlandse beleid*: de afzonderlijke buitenlandspolitieke activiteiten van de lidstaten, die nog steeds talrijk zijn;
- 2 *het buitenlandse en veiligheidsbeleid van de EU*: de politieke dimensie van de samenwerking op het gebied van GBVB en EVDB;
- 3 *de externe betrekkingen van de EU*: de meer gevestigde externe economische relaties van de EU, waaronder het handelsbeleid, het hulpbeleid, het sluiten van associatieakkoorden en het internationale milieubeleid.

Een andere relativering van het GBVB is dat de EU opereert in een netwerk van concurrerende en gevestigde regimes, dat zich uitstrekt van OVSE, NAVO, OESO en VN-organen tot specifieke hooggespecialiseerde regimes op het terrein van non-proliferatie, wapenbeheersing, ontwikkelingssamenwerking, handel, internationale financiering en mensenrechten (zie figuur 5.1). Dit netwerk kent een graad van arbeidsverdeling c.q. overlap waarin de onderscheiden regimes een

Figuur 5.1 Overlappende beleidsregimes op veiligheidsgebied



Bron: House of Lords (2000)

eigen 'bekwaamheidsprofiel' hebben door specialisatie, reputatie, ledental, relatieve autonomie, beleidsstijl, besluitvormingskracht en handhavingcapaciteit. De EU-lidstaten zijn in de meeste van deze regimes vertegenwoordigd. Het GBVB biedt een platformfunctie, aangezien de lidstaten hun optreden in deze bredere fora coördineren. De lidstaten dienen voorts de besluiten en standpunten van de Unie in deze fora, waaronder ook de VN-Veiligheidsraad, te verdedigen. Niettemin is het gekozen eenheidsprofiel van de Unie in een aantal van deze organisaties laag, zo niet afwezig, wat het internationale imago van de EU als coherente actor verzwakt.

De bij het GBVB betrokken actoren

Conform de EPS-traditie domineren de lidstaten het beleidsproces van de tweede pijler en spelen de gemeenschapsinstellingen een ondergeschikte rol. Aangezien de Commissie een belangrijke bijdrage kan leveren aan het GBVB door het gebruiken van haar bevoegdheden en expertise op het terrein van handelsbeleid, monetair beleid, milieubeleid, hulp- en wederopbouwbeleid, civiele crisisbeheersing en het sluiten van associatieakkoorden, wordt zij 'volledig geassocieerd' bij de uitvoering van het GBVB. Dit betekent dat de Commissie op alle niveaus is vertegenwoordigd. Zij heeft daarnaast initiatiefrecht, maar deelt dit met de lidstaten. Uit respect voor de politieke gevoeligheid van dit beleidsterrein voor de lidstaten heeft de Commissie een rol geaccepteerd die meer lijkt op die van een zestiende lidstaat dan van manager van het beleidsproces. Besluiten in de tweede pijler komen tot stand zonder goedkeuring van het Europees Parlement, dat slechts door het voorzitterschap wordt geraadpleegd over de voornaamste aspecten en fundamentele keuzen op het gebied van het GBVB en wordt geïnformeerd over de ontwikkeling van het GBVB. Het Hof van Justitie heeft geen enkele competentie in tweede-pijlerkwesties. De Europese Raad geeft politieke sturing aan het GBVB door het vaststellen van de principes en algemene richtsnoeren. De Raad geeft door het nemen van besluiten uitvoering aan het GBVB. Evenals op andere beleidsterreinen, bereidt het roulerend voorzitterschap de agenda voor, stimuleert het de vooruitgang op verscheidene dossiers en zorgt het voor adequate vervolgbijeenkomsten. Op het terrein van het GBVB speelt het daarnaast echter een rol die tot op zekere hoogte is te vergelijken met die van de Commissie op gemeenschapsniveau. Veel beleidsinitiatief wordt aan het voorzitterschap overgelaten, dat ook verantwoordelijk is voor de implementatie van GBVB-besluiten en de EU-standpunten uitdraagt in internationale fora.

Toch verdient het puur intergouvernementele karakter van het GBVB enige relativering. Lag ten tijde van de EPS het zwaartepunt van de beleidsvorming nog duidelijk bij de hoofdsteden, de introductie van het GBVB heeft steeds meer beleidsvoorbereiding en besluitvorming naar Brussel verschoven. Het kleine EPS-secretariaat werd opgenomen in het secretariaat van de Raad. GBVB-raadsmanen werden opgenomen in de Permanente Vertegenwoordigingen van de lidstaten in Brussel en het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER) kreeg een rol in het GBVB, doordat het de Raad Algemene Zaken voorbereidde, die nu ook over het GBVB ging.⁴ Dit proces van 'Brusselisering' kwam

in een stroomversnelling door de komst van de eerste Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana in oktober 1999, ondersteund door de 'beleidseenheid'. Het werk van Solana en de beleidseenheid vergroten de permanentie en de beleidscontinuïteit. Er is voortdurend aandacht voor alle gebieden waarop het GBVB betrekking kan hebben. Daarnaast bevorderen de rapportages van Solana en de beleidsstukken van de beleidseenheid de discussie in de Raad en zij stimuleren het zoeken naar consensus op een niveau dat hoger ligt dan de kleinste gemeenschappelijke noemer. Niet langer is het voorzitterschap de exclusieve aanjager, ook omdat lidstaten de expertise missen om op alle gebieden ideeën te ventileren. Het vervangen van het Politiek Comité (COPO) door een permanent Politiek en Veiligheidscomité (COPS), dat twee tot drie keer per week in Brussel vergadert, heeft de permanentie, alsmede de coördinatierflex tussen vertegenwoordigers van de lidstaten, nog eens versterkt. De vorming van nieuwe structuren ten behoeve van het EVDB (zoals het Militair Comité en de Militaire Staf) heeft voor het eerst militaire officials binnen de Brusselse instellingen gebracht, al zal het ontwikkelen van een gemeenschappelijke militaire cultuur lang duren.

De vorm van de samenwerking

Omdat het buitenlands beleid niet zozeer wordt gekenmerkt door wetgeving, maar eerder door retoriek en actie, kent het GBVB geen verordeningen en richtlijnen. Het Verdrag van Maastricht introduceerde woord en daad in de vorm van de instrumenten van het 'gemeenschappelijke standpunt' en het 'gemeenschappelijke optreden'.⁵ Deze besluiten zijn slechts politiek bindend. De lidstaten dienen hun beleid hiermee in overeenstemming te brengen. De diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de delegaties van de Commissie in derde landen of bij internationale organisaties dienen ervoor te zorgen dat de gemeenschappelijke standpunten en optredens ten uitvoer worden gelegd. Aangezien deze besluiten niet onder het gemeenschapsrecht vallen, zijn zij echter niet voor het Hof afdwingbaar (uitgezonderd besluiten tot economische sancties die zijn omgezet in een verordening). Daarnaast heeft het GBVB in hoge mate een declaratoir karakter. Naast de verdragsmatige instrumenten van gemeenschappelijke standpunten, optredens en politieke dialogen bedient de Unie zich in feite nog het meeste van het niet in het verdrag genoemde instrument van de 'Verklaring van de EU'. Hiervan worden er jaarlijks ongeveer 200 door het voorzitterschap uitgevaardigd, maar zij worden opgesteld door het secretariaat van de Raad. De populariteit van dit instrument wordt verklaard door zijn laagdrempelige aard (goedkeuring door de lidstaten komt tot stand via het COREU-netwerk⁶) en puur declaratoir karakter. Een verklaring geeft de officiële positie van de Unie weer en kan derden oproepen iets te doen of te laten, maar vergt geen implementatie door de Unie zelf.

De Helsinki-hoofddoelstelling behelst nadrukkelijk niet de oprichting van een Europees leger. Bij elke door de EU geleide operatie waarvoor de lidstaten nationale middelen willen inzetten, beslissen zij daartoe soeverein. Aangezien de EU niet beschikt over een eigen (complete) militaire planningscapaciteit, maakt zij gebruik van binnen de NAVO opgebouwde middelen en expertise.

De besluitvorming over het GBVB

Besluiten op het terrein van het GBVB worden in beginsel bij unanimiteit genomen. Wel kunnen lidstaten zich van stemming onthouden, om te voorkomen dat het besluit met een veto wordt getroffen. Indien de desbetreffende lidstaten (tot maximaal eenderde van de gewogen stemmen in de Raad) hun stemonthouding toelichten in een formele verklaring, hoeven zij het besluit niet uit te voeren, maar aanvaarden zij wel dat het besluit de Unie als geheel bindt (art. 23, lid 1 EU-Verdrag). Deze ‘constructieve onthouding’ leidt dus tot een vorm van beleidsflexibiliteit.

Er is een beperkte mogelijkheid tot (gekwalficeerde) meerderheidsbesluitvorming. Volgens het Verdrag van Maastricht kon de Raad reeds bepalen over welke onderdelen van de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden met gekwalficeerde meerderheid kon worden beslist. Het Verdrag van Amsterdam verruimde deze mogelijkheid, met name door de introductie van het instrument van de ‘gemeenschappelijke strategie’. Gemeenschappelijke standpunten, gemeenschappelijke optredens of andere besluiten op basis van een door de Europese Raad goedgekeurde gemeenschappelijke strategie kunnen worden vastgesteld bij gekwalficeerde meerderheid. Daarnaast kunnen alle besluiten ter uitvoering van een gemeenschappelijk standpunt of gemeenschappelijk optreden bij gekwalficeerde meerderheid worden genomen. Wel is het zo dat zelfs bij meerderheidsbesluitvorming de lidstaten alsnog een (indirect) veto hebben. Volgens de ‘noodremclausule’ van artikel 23, tweede lid, van het EU-Verdrag kunnen lidstaten die zich verzetten tegen het nemen van een besluit bij gekwalficeerde meerderheid, dit om redenen van nationaal beleid verhinderen. De Raad kan de kwestie vervolgens voorleggen aan de Europese Raad voor een besluit met eenparigheid van stemmen.

De mogelijkheid tot meerderheidsbesluitvorming op het terrein van het GBVB is tot op heden onbenut gelaten. De Europese Unie is traditioneel een consensuszoekend en conflictmijdend mechanisme. Het streven naar interne consensus binnen het GBVB lijkt soms belangrijker dan de beleidsuitkomsten (Monar 1997: 415). In plaats van medelidstaten te overstemmen, stellen lidstaten besluiten liever uit, in de hoop een volgende keer wel consensus te kunnen bereiken. Openlijke dissensus wordt het liefst zoveel mogelijk ontweken. Hierdoor maakt het GBVB-*acquis* slechts een klein deel uit van het buitenlands beleid van de lidstaten. Toch is het GBVB langzamerhand een cruciale factor geworden in de calculaties van de lidstaten ten aanzien van de meeste vraagstukken op het terrein van het buitenlandse beleid (Peterson en Sjursen 1998: 169).

5.3 HET GBVB IN DE EUROPABREDE UNIE

5.3.1 EEN GROTERE UNIE, EEN STERKER GBVB?

De uitbreiding van 15 naar 25 of meer lidstaten draagt sterk bij aan het economische en internationale politieke gewicht van de Unie. De Europabrede Unie beschikt straks over aanzienlijke bronnen voor een actief en mondiaal beleid, zoals een enorm diplomatiek netwerk, ruime financiële middelen, en de grootste consumentenmarkt ter wereld, met meer dan 500 miljoen redelijk welvarende consumenten. Een groter gewicht geeft de EU meer legitimiteit bij haar internationale optreden. Naast dit aanbodaspect is er ook een belangrijk vraagaspect. Van een grotere en economisch sterkere Unie wordt een leidende rol in de mondiale economie en internationale politiek verwacht. Naarmate het gewicht van de Unie toeneemt, zullen externe actoren vaker contact zoeken met de EU en zal de Unie meer actie moeten ondernemen. De buitenwereld zal allerlei nieuwe aanspraken op de EU maken en vragen om een samenhangend optreden in de internationale politiek, ongeacht of de lidstaten zelf daartoe bereid zijn. Om aan deze buitenlandse vraag te voldoen, zal de EU zich beter moeten organiseren en zal zij nieuw beleid moeten formuleren en implementeren (Ginsberg 1998: 200).

Elke uitbreiding verandert de omvang, geografische ligging, samenstelling, reikwijdte en ontwikkelingsrichting van de Unie. Ook de aanstaande uitbreidingsrondes zullen de horizon van het externe EU-beleid verbreden. De EU-grenzen liggen straks bij regio's in Europa die instabiel zijn, zoals Oekraïne, Wit-Rusland, Rusland en Moldavië. Als Turkije tot de EU toetreedt, grenst de Unie zelfs aan Syrië, Irak, Iran, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië. De situatie in veel van deze nieuwe buurlanden wordt nog steeds gekenmerkt door etnische conflicten, gebrek aan staatsconsolidatie en mismanagement van de economie. Als gevolg van de economische verwevenheid, alsmede de etnische, culturele en politieke relaties tussen de nieuwe lidstaten en de nieuwe burens, zal een uitgebreide EU nog meer aandacht aan deze regio's moeten schenken dan zij nu al doet. Met de uitbreiding nemen dus ook de verantwoordelijkheden van de Unie toe: nieuwe geografische en politieke vraagstukken zullen het GBVB gaan bepalen. De nieuwe lidstaten hebben met name invloed op de relatie tussen de Unie en aangrenzende regio's in Oost-Europa (Rusland), het Middellandse-Zeegebied, het Midden-Oosten en de Kaukasus. Mensenrechtenschendingen, regionale en lokale conflicten, illegale immigratie, grensoverschrijdende criminaliteit en internationaal terrorisme zijn de risico's die vragen om een helder en consistent EU-beleid ten aanzien van deze regio's.

De uitgebreide Unie domineert de Europese landkaart dusdanig, dat de vraag rijst hoe de relaties met de (tijdelijke of permanente) buitenblijvers moeten worden vormgegeven. Door het opschuiven van de externe grenzen van de EU bestaat het gevaar dat er nieuwe scheidslijnen in Midden- en Oost-Europa worden gecreëerd. Het exporteren van grens- en visaregimes kan historische etnische, culturele en economische banden tussen de nieuwe lidstaten en de buitenblijvers verstoren.

Dit vraagt om een actief beleid ten aanzien van de nieuwe buurlanden. De ruimte tussen de EU en Rusland moet vreedzaam worden georganiseerd. Gezien het belang van Oekraïne voor de stabiliteit in de wijde regio verdient dit land serieuze aandacht. Ook de stabiliteit van Wit-Rusland en Moldavië zijn van groot belang voor de Midden- en Oost-Europese lidstaten en de relatie tussen de EU en Rusland. De relatie met Rusland wordt ook beïnvloed door de situatie van de Russisch sprekende minderheden in de Baltische staten en de afhankelijkheid van veel Midden- en Oost-Europese landen van gas en olie uit Rusland. Door de aard van de EU als holistische veiligheidsactor kan een bredere en meer coöperatieve relatie met Rusland worden opgebouwd, breder dan de nog steeds vaak in politiek-militaire termen gedefinieerde relatie (Villa Fabergroup 2001: 26-27).

Eenzijds hebben de Midden- en Oost-Europese lidstaten veel kennis en begrip van (lokale) verhoudingen in de nieuwe buurlanden. Hun toegevoegde waarde en bijdrage voor toekomstige oostelijke beleidsinitiatieven ligt in hun gemeenschappelijke historische banden, geografische en linguïstische nabijheid en gedeelde ervaring met een postcommunistische transitie. Door hun eigen ervaring met een postcommunistisch transitieproces hebben zij unieke kennis verworven van de problematiek waarmee de nieuwe buurlanden van de Unie kampen. Anderzijds voelen de Midden- en Oost-Europese landen zich meer dan de West-Europese lidstaten blootgesteld aan instabiliteit.

Op veiligheidsgebied zullen de VS druk blijven uitoefenen om een Europabrede Unie meer verantwoordelijkheid te laten nemen bij het waarborgen van internationale stabiliteit en veiligheid (inclusief de strijd tegen het terrorisme), zeker waar het Europa's directe omgeving betreft. In de nabije toekomst kan zich een verschuiving gaan voordoen en zal zich wellicht een impliciete arbeidsverdeling gaan aftekenen tussen de NAVO, de EU en ad hoc-VN-coalities. De militaire dominantie van de VS speelt hierbij een doorslaggevende rol. De VS zullen steeds selectiever worden als het gaat om vredesoperaties zoals die in de Balkan. Voor Europa worden vredeshandhaving en wederopbouw steeds belangrijker, naarmate de Amerikanen die taken onaantrekkelijker vinden. De VS zijn zich als gevolg van de aanslagen op 11 september 2001 meer gaan richten op de strijd tegen het internationale terrorisme; crisismanagementoperaties achten zij onder de huidige omstandigheden minder urgent. De EU wordt daardoor op haar militaire verantwoordelijkheid in de regio aangesproken. Nu de VS de eigen militaire middelen verplaatst naar Azië en het thuisland, moeten de Europese landen de hierdoor ontstane leemtes opvullen (*permanent backfilling*).

5.3.2 UITDAGINGEN VOOR DE SLAGVAARDIGHEID OP HET TERREIN VAN HET GBVB

De toegenomen omvang van de Unie betekent nog niet automatisch dat de EU ook een assertiever buitenlands beleid zal kunnen voeren. Een telkens terugkerend probleem betreft het moeten accommoderen van de uiteenlopende buitenlandspolitieke oriëntaties, zorgen en prioriteiten van de lidstaten. Vanuit een combinatie van koloniaal verleden, economische betrekkingen, culturele banden of geostrategische positie, kennen de lidstaten uiteenlopende prioriteiten toe aan verschillende landen en regio's in de wereld. Zo hechten de zuidelijke lidstaten vooral sterk aan goede banden met en voldoende aandacht voor de landen van de Mahgreb-regio, niet in de laatste plaats uit angst voor oncontroleerbare immigratiestromen. Daarentegen kennen de Scandinavische lidstaten en Duitsland veel meer gewicht toe aan stabiliteit in de Baltische regio. Verder hebben landen als het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Spanje, Nederland, Frankrijk en België extra aandacht voor het lot van hun voormalige kolonies over de hele wereld. Deze uiteenlopende oriëntaties en prioriteiten maken het moeilijk om duidelijke beleidsprioriteiten te stellen en gemeenschappelijke belangen te formuleren. In een Europabrede en meer heterogene Unie zal dit er niet gemakkelijker op worden. Met de uitbreiding zal het geostrategische hart van de Unie oostwaarts opschuiven. De EU zal meer aandacht moeten schenken aan de betrekkingen met Rusland en Oost-Europa. Geen van de nieuwe lidstaten heeft historische koloniale banden. De lidstaten die intensieve relaties onderhouden met landen aan de Middellandse Zee, in Afrika, Latijns Amerika en de Stille Zuidzee, moeten rekening houden met een relatieve afname van EU-aandacht voor deze regio's (Whitman 1999: 144). Tegelijk zal met de dreiging van massale immigratie, terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens wel aandacht moeten blijven uitgaan naar het Middellandse-Zeegebied. Het zal moeilijk zijn om conflicterende prioriteiten met elkaar te verzoenen.

In een EU van 25 of meer lidstaten, waarin elk land eigen belangen, prioriteiten en gevoeligheden heeft, zal de besluitvorming hoe dan ook moeizamer verlopen, zeker bij voortzetting van de huidige consensuscultuur. Met een dermate groot aantal lidstaten rond de tafel neemt de noodzakelijke hoeveelheid onderlinge communicatie sterk toe, waardoor onderhandelingen over beleidsvoorstellen veel meer tijd in beslag zullen nemen. Daarnaast is bij elk vraagstuk het aantal visies op wat de rol van de Unie zou moeten zijn groter, hetgeen impasses waarschijnlijker maakt. Hoewel een zekere europeanisering van nationale standpunten verwacht mag worden en tot op zekere hoogte al waarneembaar is (nationaal beleid is al niet meer zo idiosyncratisch als vroeger), verloopt dit proces zeer traag en denken lidstaten nog steeds zeer verschillend over diverse vraagstukken. De diversiteit aan nationale oriëntaties, culturen en standpunten moet als blijvend worden beschouwd en nationale reflexen zullen een belangrijke factor in het Europese buitenlands beleid blijven. Als het principe van unanimiteit dominant blijft, kunnen lidstaten met een eigenzinnig buitenlands beleid eenvoudig de besluitvorming blokkeren. Zolang lidstaten kunnen vasthouden aan een

beleid dat uitsluitend hun eigen belang dient, staat dit de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid in de weg.

In de Europabrede Unie zal de kloof tussen grote en kleine lidstaten groter zijn, omdat de meeste nieuwe lidstaten klein tot zeer klein zijn. Het onderscheid tussen grote en kleine lidstaten op het terrein van het GBVB is van groot belang en vormt dikwijls een bron van conflict. De voorkeuren van grote lidstaten, met name die van de ‘grote drie’ (het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk), hebben veel meer gewicht dan die van de kleinere spelers. Dit is niet zozeer het gevolg van hun stemgewicht in de Raad – er wordt immers nauwelijks gestemd en iedere lidstaat heeft een veto – maar wel van hun financiële, diplomatieke en militaire middelen en niet in de laatste plaats hun voormalige grootmachtstatus. Zo hebben in het bijzonder de grote lidstaten de neiging om zich in tijden van crisis op te werpen als belangenbehartiger namens de Unie. Dit werd treffend geïllustreerd in de nasleep van de aanslagen op 11 september, toen het Belgische voorzitterschap en de grote EU-landen over elkaar heen buitelden in dadendrang. Grote lidstaten kunnen gefrustreerd raken door het vermogen van kleine lidstaten om consensus te blokkeren en daarmee een snelle en adequate reactie op een internationale gebeurtenis te hinderen. Hiermee is de kans groot dat zij vaker hun toevlucht nemen tot ad hoc-optreden buiten de EU om (Allen 1998: 117).

De gelijktijdige participatie van EU-lidstaten in intergouvernementele multilaterale organisaties – zoals bijvoorbeeld de OVSE – kan de perceptie van de EU als eenheidsblok verzwakken als de lidstaten er niet in slagen met één stem te spreken. Het relatieve gewicht van de Unie in internationale fora neemt fors toe en daarmee wordt ook de ‘consensusbonus’ belangrijker. Niettemin kan het coördineren van standpunten binnen bredere multilaterale organisaties lastiger worden. Het risico dat een lidstaat een afwijkend standpunt inneemt en zich niet committeert, neemt toe, waardoor een domino-effect kan ontstaan. Op het moment dat één lidstaat uit de pas loopt, zullen ook andere lidstaten sneller geneigd zijn zich niet meer aan de ‘bijna’-consensus te committeren (Strömvik 1998: 6).

Een voorwaarde voor het ontwikkelen van een geloofwaardig EVDB is het kunnen accommoderen van de verschillende nationale veiligheidsculturen. Een belangrijke kloof in dit verband is die tussen bondgenootschappelijke en (post)neutrale lidstaten. Hoewel deze tegenstelling haar scherpste kantjes verliest, zal zij van invloed blijven op de verdere ontwikkeling van het EVDB. Zo speelt bijvoorbeeld de vraag onder welke omstandigheden de EU bereid zal zijn een militaire operatie te starten. De bereidheid om bij te dragen aan militaire operaties hoog in het geweldsspectrum verschilt sterk per lidstaat. Bij gebrek aan Europese overstemming liggen ad hoc-coalities binnen NAVO- of VN-verband meer voor de hand. De Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten hebben over het algemeen een sterkere pro-Atlantische oriëntatie, omdat zij in de NAVO (lees: de VS) de enige geloofwaardige veiligheidsgarantie zien. Daarnaast zullen de neutralen niet akkoord gaan met een operatie zonder mandaat van de VN-Veilighedsraad, terwijl een dergelijk mandaat voor andere lidstaten wellicht niet altijd is vereist.

Een grote uitdaging voor de EU is het bijeenbrengen van voldoende militaire capaciteiten om de gestelde doelen ten aanzien van de Petersbergtaken te verwezenlijken. Ondanks het feit dat de lidstaten (en de meeste kandidaat-lidstaten) voldoende aantallen troepen hebben toegezegd om aan de numerieke Helsinki-hoofddoelstelling te voldoen, zijn er nog grote tekortkomingen op gebieden als strategisch transport, communicatiemiddelen, commandovoering en inlichtingencapaciteit. De EU zal nog lange tijd afhankelijk blijven van middelen, structuren en expertises die zijn opgebouwd binnen de NAVO. Er zijn enorme verschillen in militaire capaciteit tussen de lidstaten. De meeste lidstaten hebben krijgsmachten die zijn toegerust voor landsverdediging door dienstplichtigen, terwijl crisismanagement juist inzet op afstand van vrijwillige beroepsmilitairen vergt. Daarnaast moet de kloof worden gedicht tussen de ambitie om de meest veeleisende crisisinterventies te kunnen uitvoeren en het in Helsinki vastgestelde aantal van 50.000-60.000 man.

5.4 VORMEN VAN GOVERNANCE VOOR EEN MEER SLAGVAARDIG GBVB

Deze paragraaf beoordeelt diverse vormen van *governance* voor een meer slagvaardig GBVB in de Europese Unie. De noodzaak van een daadkrachtiger en eenduidiger GBVB voor de EU is nauwelijks betwist. De interne en externe vraag naar een samenhangend en geloofwaardig GBVB wordt steeds groter. Tegelijk wordt het lastiger overeenstemming te bereiken over het gemeenschappelijke beleid in een EU van 25 of meer lidstaten met uiteenlopende nationale prioriteiten, standpunten en gevoeligheden. Waartoe dit beleid zich precies zou moeten uitstrekken en hoe het beleid tot stand moet komen, is nog allerminst uitgekristalliseerd. De bereidheid van lidstaten om bevoegdheden aan Europese instellingen over te dragen, zal ook in de nabije toekomst waarschijnlijk gering blijven. De haalbaarheid van het invoeren van (onderdelen van) de communautaire methode voor het GBVB blijft hiermee beperkt. Daarom is het van belang tevens (varianten van) de open coördinatiemethode en vormen van nauwere samenwerking te beoordelen op hun effectiviteit, haalbaarheid en legitimiteit.

5.4.1 EEN MEER COHERENT GBVB

Door de vereiste van consensus worden politiek gevoelige kwesties vaak niet binnen het EU-kader aangepakt. Zo bleef de Unie door gebrek aan consensus noodgedwongen afzijdig toen de VS het *Anti-Ballistic Missile*-verdrag opzegden. Juist op momenten waar het erom gaat, weet de Unie de voordelen van collectief optreden niet te benutten. Dit wordt gecompliceerd door het ontbreken van heldere ideeën over wat tot de werkingssfeer van het GBVB en wat tot het nationale domein behoort. De verdragsdoelstellingen van het GBVB zijn erg algemeen geformuleerd en laten te veel ruimte voor een vrije invulling.⁷ Een nadere omschrijving van de onderliggende doelstellingen en van de werkingssfeer van het GBVB zou de toekomstige samenwerking kunnen bevorderen. Samenwerking op het terrein van het GBVB is niet goed mogelijk zonder overeenstemming over strategische

doeleinden. Het GBVB moet zijn gebaseerd op de doelstellingen van de Unie, moet zich richten op de bescherming van de economische en politieke belangen van de Unie en dient zich in te zetten voor de waarden die aan de Unie ten grondslag liggen. Het opstellen van een strategisch concept, waarin wordt weergegeven wat deze gemeenschappelijke belangen en waarden van de Unie zijn, behoort tot de mogelijkheden. Hoewel het veel inspanning zal kosten om het op het hoogste politieke niveau eens te worden over een dergelijk document en de bereidheid tot samenwerking ten aanzien van een bepaald vraagstuk toch het resultaat blijft van politieke wil, kan het onderschrijven van gemeenschappelijke waarden en belangen een beroep op nationale belangen ontmoedigen. Een ander argument is dat het de Unie momenteel ontbreekt aan een Europabreed debat over de uitgangspunten van het GBVB. Daarom zou jaarlijks in de Europese Raad, en vervolgens in het Europees Parlement, een debat moeten worden gewijd aan de strategische uitgangspunten van het GBVB.

Er is nog een ander argument voor een nadere omschrijving van de doelstellingen van het GBVB. Het brede scala van instrumenten voor crisisbeheersing waarover de EU beschikt, vraagt om een strategische benadering. Die instrumenten lopen uiteen van handel en hulpbeleid, economische ondersteuning, juridische samenwerking, associatieakkoorden tot de belofte van het EU-lidmaatschap.

Geen enkele andere organisatie heeft een zo uitgebreid instrumentarium ter beschikking om de stabiliteit te bevorderen, maar in de praktijk heeft de EU moeite om er de voordelen van te plukken. De Unie kan haar internationale rol slechts doeltreffend vervullen door alle haar ten dienste staande middelen in onderlinge samenhang te benutten ter uitvoering van een duidelijke politieke strategie. Zij heeft langdurige diplomatieke en politieke betrekkingen met bijna alle landen in de wereld, maar is te terughoudend in het gebruiken van de eigen economische en financiële invloed (*soft power*) voor strategische doeleinden. Een eigen, samenhangende benadering die is gericht op preventieve maatregelen voor de lange termijn – naast vormen van dwang – zou deel moeten uitmaken van een dergelijke strategie.

Redenen te meer voor een nadere formulering van de strategische uitgangspunten van de Unie zijn de ontwikkeling van een militaire capaciteit voor crisisbeheersingsoperaties en de gevolgen van 11 september. De functionele ontwikkeling van het EVDB gaat snel en de politieke ontwikkeling van het GBVB blijft daarbij achter. Zonder duidelijk voor ogen te hebben wat de EU militair wil bereiken, loopt zij het risico het paard achter de wagen te spannen. Een strategisch concept kan een brug slaan tussen de Europese militaire capaciteit en de politieke ambities die aan het EVDB ten grondslag liggen. Het kan als politiek richtsnoer dienen voor de militaire planning van de Helsinki-hoofddoelstelling. In een dergelijk document kunnen de volgende onderwerpen aan de orde komen (Van Staden et al. 2000: 37):

- de omstandigheden waaronder de Europese militaire middelen worden ingezet;
- het geografische bereik van zulke militaire acties;

- de soort operaties die de EU kan uitvoeren;
- hoe zulke operaties worden uitgevoerd;
- de verhouding tot (inzet van) de recente NAVO-reactiemacht.

Een groot probleem hierbij is dat de lidstaten fundamenteel van mening verschillen over dit soort vragen, hetgeen de politieke haalbaarheid ernstig beperkt. De Hoge Vertegenwoordiger zou, gesteund door de Commissie en na overleg met het Europees Parlement, een voorstel voor een dergelijk document kunnen doen waarover de Europese Raad vervolgens een besluit neemt.

5.4.2 MEER INSTITUTIONELE SYNERGIE

Door de incrementele ontwikkeling van de Unie en de kloof tussen de economische en de politieke integratie wordt de institutionele structuur voor het buitenlands beleid van de EU nog steeds gekenmerkt door interinstitutionele concurrentie in plaats van synergie. In het wetenschappelijke debat is er een zekere consensus over de noodzaak voor meer betrokkenheid van de Europese Commissie bij de voorbereiding en uitvoering van het GBVB, teneinde het totale instrumentarium voor het externe beleid samenhangender en effectiever in te kunnen zetten. Momenteel zijn de diplomatieke taken en het financieel-economische instrumentarium ondergebracht bij twee verschillende functionarissen.

De Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB kan verklaringen doen uitgaan, dialogen onderhouden en bijeenkomsten beleggen, maar hij heeft nauwelijks beleidsinstrumenten tot zijn beschikking. De Commissaris voor de externe betrekkingen beschikt over instrumenten en een aanzienlijk budget, maar heeft niet het mandaat en het politieke gezag om te onderhandelen. De huidige samenwerking tussen Commissaris Chris Patten en Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana verloopt weliswaar goed, maar het functioneren van dit systeem mag niet afhankelijk zijn van goede persoonlijke relaties. Het moet kunnen bogen op voor de hand liggende institutionele arrangementen.

Een bekend voorstel ter bevordering van de samenhang in het externe beleid van de EU is het samenbrengen van de verantwoordelijkheden van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris voor de externe betrekkingen in één functie, mogelijk als vice-voorzitter van de Commissie. Deze functionaris zou het overzicht over het politieke landschap en de toegang tot de financiële en economische instrumenten in één persoon verenigen. Hoewel een dergelijke ontwikkeling voor de lange termijn aantrekkelijk is, is een fusie van de twee verantwoordelijkheden op middellange termijn onwerkbaar. De Hoge Vertegenwoordiger ontleent zijn legitimiteit aan zijn koppeling aan de Raad, wat hem in staat stelt op gelijke voet te spreken met bijvoorbeeld de ministers van Buitenlandse Zaken van de Verenigde Staten en Rusland, en de Secretarissen-generaal van de VN en de NAVO. Als de twee taken zouden worden verenigd in één persoon, zou er een onhoudbare situatie ontstaan, aangezien deze functionaris dan gebonden zou zijn aan de meerderheidsregel die geldt binnen een collegiaal orgaan als de Commissie en tegelijk zeer nauw moet samenwerken met de lidstaten, die de richting van het

beleid bepalen. Het mandaat van de Raad en de gebondenheid aan het collegialiteitsbeginsel van de Commissie zouden dus tot een loyaliteitsconflict kunnen leiden. Op deze manier scheidt het samenvoegen van de twee verantwoordelijkheden eerder verwarring dan synergie. Daarnaast zou een *double hatting* kwesties die bij de Raad thuishoren in de Commissie introduceren en daarmee de Commissie degraderen tot uitvoerder van raadsbesluiten. Een ander argument is dat de lidstaten niet bereid zullen zijn het EVDB, behorend tot het takenpakket van de Hoge Vertegenwoordiger, bij de Commissie onder te brengen. Voor de korte en middellange termijn kan daarom worden gestreefd naar praktische regelingen om de synergie tussen de twee functies te vergroten. Een meer duidelijke omschrijving van de mandaten is daarbij geboden. De Hoge Vertegenwoordiger zou de Commissievergaderingen kunnen bijwonen wanneer het externe optreden van de EU op de agenda staat, ook al is hij geen Commissielid. De Commissaris voor de externe betrekkingen neemt gewoonlijk al deel aan de bijeenkomsten van de Raad voor de externe betrekkingen. De Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris voor de externe betrekkingen kunnen samenwerken vanaf de strategische planning tot en met de beleidsnota's. Zij kunnen de onderlinge coördinatie versterken en gezamenlijk deelnemen aan de debatten in het Europees Parlement.

Het beleidsinitiatief

Het ontbreekt de internationale agenda van de Unie nogal eens aan continuïteit, doordat iedere voorzitter de neiging heeft om de eigen prioriteiten centraal te stellen. Zo stelde Finland de 'Noordelijke Dimensie' voorop, richtte België de aandacht meer op Afrika en gaf Spanje voorrang aan het Middellandse-Zeegebied en Latijns Amerika. De politieke gevoeligheid van het beleidsterrein leent zich niet voor een initiatiefmonopolie voor de Commissie, zoals in de eerste pijler. Tegelijk is er behoefte aan meer continuïteit in het programma. De beleidsagenda van het GBVB laat zich nu eenmaal niet vangen in periodes van zes maanden. De continuïteit en samenhang van het GBVB zouden erbij gebaat zijn als de lidstaten de Hoge Vertegenwoordiger in staat stellen beleidsvoorstellen in te dienen, waar nodig in samenwerking met de Commissaris voor de externe betrekkingen. Het zou dienstbaar zijn om de Hoge Vertegenwoordiger hiertoe het formele recht van initiatief te verlenen. Door de Commissie te betrekken bij het beleidsinitiatief wordt in een vroeg stadium rekening gehouden met de financiële haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het voorstel. Een gezamenlijk voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie zou eventueel door de Raad kunnen worden aangenomen met gekwalificeerde meerderheid (zie subpar. 5.4.3).

De externe vertegenwoordiging van de Unie

De externe vertegenwoordiging van de Unie is nog steeds problematisch. De benoeming van Javier Solana heeft het vraagstuk van 'wie er namens Europa spreekt' maar ten dele opgelost. De EU-vertegenwoordiging bestaat nog steeds uit delegaties van drie personen en het Trojka-systeem is voor veel derde landen nog steeds verwarrend. Elke zes maanden spreekt de EU met een andere stem en

onderhandelt een ander namens de hele Unie. Hoewel de Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger en het voorzitterschap collectief verantwoordelijk zijn voor een goede samenwerking binnen de Troika, claimen zij alle individueel hun aandeel in het management en de uitvoering van het GBVB (Allen en Smith 2001: 99-100). Dit heeft een negatieve terugslag op de internationale invloed van de EU. Vooral als een kleine lidstaat het voorzitterschap vervult, wordt deze door belangrijke EU-partners niet altijd serieus genomen. De zichtbaarheid en de effectiviteit van de EU-diplomatie hebben er baat bij als de Raad de externe vertegenwoordiging delegeert aan de Hoge Vertegenwoordiger, die waar nodig samenwerkt met de Commissaris voor de externe betrekkingen. Wederzijds vertrouwen in de internationale betrekkingen ontwikkelt zich via persoonlijke contacten die niet elke zes maanden kunnen wijzigen. De Unie kan daarnaast meer gebruikmaken van speciale vertegenwoordigers die onder verantwoordelijkheid van de Hoge Vertegenwoordiger opereren. Deze portefeuilles kunnen betrekking hebben op verschillende regio's (het Midden-Oosten, Latijns Amerika, het Middellandse-Zeegebied) of op beleidsonderdelen (mensenrechten, minderheden, enz.). Zij kunnen zo onder de lidstaten worden verdeeld dat rekening wordt gehouden met hun specifieke expertise en oriëntaties.

Het voorzitterschap van de Raad

De roulatie van het voorzitterschap leidt tot ondoelmatigheid en veranderlijke prioriteiten. Ieder land heeft zijn eigen prioriteiten en dossiers waarmee het wil scoren. Dit leidt tot overladen agenda's, halfbakken voorstellen en schijnsuccessen voor het thuisfront. Het schaadt de continuïteit van het externe beleid en schept verwarring bij derde landen. Juist omdat de voorzitter op het terrein van het GBVB (in tegenstelling tot de eerste pijler) het initiatiefrecht heeft, is er hier meer ruimte voor koersverlegging en discontinuïteit. Dit zal in een Unie van 25 of meer lidstaten alleen maar verergeren.

Het roulerend voorzitterschap symboliseert de gelijkheid tussen de lidstaten. Het vormt daarnaast een van de waarborgen voor de kleine lidstaten om invloed op de besluitvorming uit te oefenen. Tegelijk heeft het een educatieve functie. Zes maanden het voorzitterschap van de Unie vervullen zorgt voor relevante Europese kennis bij nationale ambtenaren en werkt sterk socialiserend. Ambtenaren en politici worden in die periode ondergedompeld in een Europees bad en zoeken actief mee naar Europese oplossingen. Het voorzitterschap vergroot hun inzicht in Europese besluitvormingsprocessen en versterkt hun netwerken met andere lidstaten en actoren, zoals het Europees Parlement en de Commissie (Schout en Vanhoonacker 2002: 311). Na de uitbreiding van de EU nemen deze voordelen echter af. Tot voor kort was de werklust van het voorzitterschap wat betreft het GBVB beperkt. Maar dat zal snel veranderen als na de uitbreiding de internationale politieke rol van de EU toeneemt. In een EU van 25 lidstaten bekleden lidstaten nog maar eens in de 12 ½ jaar het voorzitterschap, en kunnen zij dus niet meer terugvallen op eerdere ervaringen. Een permanent centrum in plaats van een steeds wisselende periferie moet het GBVB van leiderschap en *input* voorzien.

Een bekend voorstel is het instellen van een groepsvoorzitterschap, waarbij twee lidstaten tegelijk de rol van voorzitter vervullen (bij voorkeur een grote en een kleine lidstaat). Dit leidt echter tot praktische en politieke problemen. Het roulerend voorzitterschap kan daarom beter voorlopig worden gehandhaafd, maar de taken op het terrein van het GBVB dienen te worden beperkt tot een technisch voorzitterschap, meer overeenkomstig de taken op andere beleidsterreinen. De voorzitter van de Raad bereidt dan samen met de Hoge Vertegenwoordiger de raadsagenda voor, helpt actief zoeken naar consensus, is gastheer en zit de bijeenkomst voor. Het beleidsinitiatief en de representatieve taken worden dan echter zoveel mogelijk overgelaten aan de Hoge Vertegenwoordiger, in samenwerking met de Commissaris voor de externe betrekkingen.

Het secretariaat van de Raad zou meer middelen moeten hebben om deze taken te kunnen ondersteunen. Zo kunnen er meer diplomaten in Brussel worden gestationeerd, eventueel via kortetermijncontracten. De personele en financiële middelen van de Hoge Vertegenwoordiger zijn momenteel niet in overeenstemming met de omvang van zijn taak en ondermijnt een geloofwaardige en proactieve EU-diplomatie ter ondersteuning van de externe beleidsbesluiten. Om dit te ondervangen zou de Hoge Vertegenwoordiger een rechtstreeks beroep moeten kunnen doen op de diensten van de Commissie en haar delegaties in derde landen. De plannings- en analysecapaciteiten zouden moeten worden versterkt en een versterkte 'beleidseenheid' zou moeten worden opgezet die ten dienste staat van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie tezamen. Daarnaast is het huidige GBVB-budget niet toereikend om de (administratieve en niet-administratieve) kosten te kunnen dekken. Het GBVB-budget dient dan ook aanzienlijk te worden verhoogd.

5.4.3 EEN MEER EFFECTIEVE BESLUITVORMING

Hoewel het EU-Verdrag al enige ruimte biedt voor meerderheidsbesluitvorming, blijven de lidstaten streven naar consensus. Nationale gevoeligheden worden liever ontzien of via andere wegen gladgestreken. In een Unie van 25 of meer lidstaten zal het beginsel van unanieme instemming de besluitvorming over GBVB-vraagstukken bijzonder lastig maken. Aangezien het handhaven van de consensuscultuur in de Raad zeer ten koste zal gaan van de slagvaardigheid, moet er worden nagedacht over het uitbreiden van de mogelijkheden tot meerderheidsbesluitvorming. Dit zou evident de besluitvaardigheid van de Raad vergroten. Indien besluiten niet meer de wensen van elke individuele lidstaat hoeven te weerspiegelen, hoeft het besluitvormingsproces minder tijd in beslag te nemen en kan het beleid aan duidelijkheid en kracht winnen. Aan de andere kant kan het voor lidstaten bijzonder pijnlijk zijn om op bepaalde terreinen van het GBVB te worden overstemd, zeker wanneer dit bij herhaling gebeurt. Dit kan zelfs de onderlinge solidariteit tussen de lidstaten en de legitimiteit van het systeem op het spel zetten. De politieke gevoeligheid van GBVB-vraagstukken verschilt sterk, zodat bij het verbeteren van de besluitvormingsprocedures een gedifferentieerde aanpak kan worden gekozen. Bepaalde onderdelen van het GBVB lenen zich beter

voor meerderheidsbesluitvorming dan andere. Nagegaan kan worden welke onderdelen daarvoor in aanmerking komen, al is het op voorhand moeilijk aan te geven welke kwesties politiek te gevoelig zijn om daarbij tot stemming over te gaan.

Vanuit het oogpunt van de legitimiteit zijn stemmingen niet de meest wenselijke oplossing. Idealiter wordt naar consensus gestreefd. Niettemin is de WRR van oordeel dat de mogelijkheden tot meerderheidsbesluitvorming uitbreiding verdienen. Waar nu reeds meerderheidsbesluitvorming van toepassing is, wordt het aan de discretie van de lidstaten overgelaten of zij wel of niet tot stemming willen overgaan. Zo wordt er in de huidige praktijk vaak naar consensus gestreefd, zelfs waar meerderheidsbesluitvorming al mogelijk is. Uit de ervaringen met de eerste pijler blijkt dat de Raad in werkelijkheid in zeer weinig gevallen stemt en dat alleen al het bestaan van de mogelijkheid daartoe de lidstaten aanmoedigt om tot consensus te komen. De mogelijkheid van meerderheidsbesluitvorming moet daarom worden uitgebreid en moet ook geloofwaardig zijn. Zelfs zonder verdragswijziging kan de besluitvormingscapaciteit van de Raad al worden vergroot door vaker tot stemming over te gaan.

Er kan worden gedacht aan het invoeren van meerderheidsbesluitvorming voor gezamenlijke beleidsvoorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris voor de externe betrekkingen. Het principe hierbij is dat meerderheidsbesluitvorming van zijn pijnlijkste consequenties wordt ontdaan wanneer niet de meerderheid zelf, maar een min of meer neutrale actor het beleidsvoorstel formuleert. Verwacht mag worden dat deze gezamenlijke voorstellen meer zijn gebaseerd op gemeenschappelijke belangen dan specifieke nationale belangen. Er rust in ieder geval geen verdenking van verborgen nationale agenda's op en beschermt de minderheid op zijn minst iets beter tegen de willekeur van de meerderheid.

Meerderheidsbesluitvorming is beter aanvaardbaar als er consensus bestaat over de bredere uitgangspunten van het beleid. Dit beginsel is momenteel vormgegeven in het instrument van de 'gemeenschappelijke strategie'. Geïntroduceerd door het Verdrag van Amsterdam heeft het als voornaamste doel om gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming mogelijk te maken. Tot nog toe mist het echter deze uitwerking. In plaats van het instrument als zodanig te schrappen, is het verstandiger om te onderzoeken waarom het instrument zijn doel mist en vervolgens de oorzaken hiervan weg te nemen. De drie bestaande door de Europese Raad aangenomen gemeenschappelijke strategieën (ten aanzien van Rusland, Oekraïne en het Middellandse-Zeegebied) bieden geen houvast voor nieuw beleid. Daarvoor zijn zij te algemeen geformuleerd en vormen zij eerder een codificatie van bestaand beleid dan voornemens voor nieuw beleid. Dit wordt deels verklaard doordat zij geheel openbaar zijn en daarmee van directe invloed zijn op de relatie met het object van de strategie, de landen in kwestie. Daarnaast zijn zij op basis van consensus opgesteld. Hierdoor bevatten zij óf nauwelijks concrete aanknopingspunten voor beleid, óf komen zij geheel niet tot stand. Zo zijn er merkwaardig genoeg geen gemeenschappelijke strategieën ten aanzien van de Balkan, het Midden-Oosten, Moldavië of Wit-Rusland, terwijl deze

regio's en landen toch van groot strategisch belang zijn voor de Unie en er binnen het GBVB al veel aandacht uitgaat naar deze regio's. Het met gekwalificeerde meerderheid vaststellen van de gemeenschappelijke strategieën zou het instrument zijn functie ontnemen. Wellicht is het mogelijk om sommige strategieën of onderdelen daarvan een vertrouwelijke status te geven. Op die manier kunnen zij meer concrete aanknopingspunten voor beleid bevatten, die de relatie met het object van de strategie dan niet direct beïnvloeden. Hoewel dit tegen het principe van openbaarheid ingaat, moet men zich realiseren dat het hier niet gaat om beleid als zodanig, maar om uitgangspunten voor toekomstig beleid. Daarnaast hoeven gemeenschappelijke strategieën zich niet te beperken tot geografische gebieden, zoals nu het geval is. Niets staat de EU in de weg om ook strategieën ten aanzien van bepaalde taken of functies te formuleren (zoals non-proliferatie of mensenrechten), op basis waarvan met meerderheid van stemmen nieuw beleid kan worden gevormd.

Lidstaten die ten aanzien van een bepaald vraagstuk een minderheidsstandpunt innemen, worden nog altijd beschermd door de zogenoemde 'noodremclausule' van artikel 23, tweede lid, van het EU-Verdrag. De slagvaardigheid van het GBVB kan echter zeer worden geschaad als elke lidstaat, zelfs de kleinste, het beleid van de hele Unie met een veto kan gijzelen. Handhaving van deze mogelijkheid is daarom zeer onverstandig. Om te voorkomen dat lidstaten te zeer in hun nationaal belang worden geschaad, kan een gewijzigde versie van deze clausule in principe worden gehandhaafd. Echter, in plaats van iedere lidstaat de mogelijkheid te geven een besluit te blokkeren, kan hen een uitzonderingspositie (*opt-out*) worden verleend. Een *opt-out* tast het imago van de EU als internationale actor minder aan dan wanneer de EU helemaal niet tot een besluit kan komen. Om al te frequent en oneigenlijk gebruik van deze voorziening te voorkomen, kan het gebruik ervan aan voorwaarden worden gebonden. Een beroep op de mogelijkheid tot *opt-out* zou gepaard moeten gaan met een formele verklaring waarin de lidstaat in kwestie aangeeft welk nationaal belang op welke manier door het besluit wordt geschonden. Vervolgens kan dit beroep worden getoetst door bijvoorbeeld een commissie bestaande uit leden van de verschillende EU-instellingen. Een dergelijke toetsing kan niet plaatsvinden op louter juridische gronden en zal ook een zekere politieke afweging zijn, maar voorkomt op zijn minst een al te lichtzinnig gebruik van de clausule.

5.4.4 GECOÖRDINEERD OPTREDEN

Zolang het GBVB buiten de rechtsorde van de Gemeenschap blijft, vallen besluiten die zijn genomen in het kader van de tweede pijler niet onder het gemeenschapsrecht en zijn zij niet via het Hof van Justitie afdwingbaar (tenzij deze zijn omgezet in een verordening, zoals gebruikelijk is bij economische sancties tegen derde landen). De Raad zelf ziet toe op de naleving van tweede-pijlerbesluiten. Een communitarisering en daarmee juridisering van het GBVB stuit zeer waarschijnlijk op de grens van de politieke haalbaarheid. Lidstaten lijken in het algemeen niet bereid hun buitenlands beleid te laten regelen door gemeenschapsrecht.

Zij behouden het liefst zoveel mogelijk vrijheid om nationale belangen te verdedigen (Smith 2001: 80). Daarnaast is het de vraag of juridisering de slagvaardigheid van het GBVB ten goede komt. Zij zou wel eens zeer weinig of zelfs een averechts effect kunnen hebben. Zij kan de besluitvaardigheid in de Raad aantasten, omdat lidstaten terughoudender worden als politieke besluiten juridisch afdwingbaar zijn. Daarnaast ontbreken geloofwaardige sanctiemechanismen op het terrein van het GBVB. Zwaardere sancties dan het onderlinge *naming and shaming*, zoals het ontnemen van stemrecht, zouden de politieke verhoudingen binnen de Unie te zeer schaden. Wel zijn er mogelijkheden om het toezicht op de naleving van GBVB-besluiten te verbeteren. Zo zou het secretariaat van de Raad, eventueel in samenwerking met de Commissie, jaarlijkse verslagen kunnen publiceren waarin lidstaten met afwijkend beleid expliciet worden genoemd. Hoewel er niets kan worden afgedwongen, kan een gezonde dosis *peer pressure* in de Raad deze landen op zijn minst dwingen hun afwijkende beleid uit te leggen (Everts 2002: 47). Een beleidsterrein waar een dergelijke procedure kan worden ingevoerd, is het bilaterale hulpbeleid. Lidstaten kunnen voorwaarden afspreken waaraan hulp moet voldoen en elkaar vervolgens de maat nemen over de mate waarin zij aan deze voorwaarden hebben voldaan.

Het GBVB kent onderdelen waar samenwerking is gewenst maar niet totstandkomt vanwege de politieke gevoeligheid van de materie, de betekenis van de nationale soevereiniteit, of nationale belangen. In die gevallen kan worden gestreefd naar zachtere vormen van samenwerking zoals beleidscoördinatie. Het is mogelijk een bepaalde bandbreedte voor het nationale beleid te tolereren (bijvoorbeeld integratie op het niveau van doelstellingen in plaats van concrete gedragsvoorschriften). Op die manier blijven de bevoegdheden voor beleidsvoering formeel weliswaar nationaal, maar kent het optreden een graad van gezamenlijkheid waardoor gemeenschappelijke doelen effectiever worden gerealiseerd en de EU een herkenbaar internationaal profiel krijgt. Een goed voorbeeld van een politiek gevoelig beleidsterrein waar een zachtere vorm van samenwerking een aanzienlijke mate van beleidsconvergentie heeft opgeleverd, is het Europese wapenuitvoerbeleid (zie tekstbox 5.1).

5.4.5 NAUWERE SAMENWERKING

Het uitgangspunt van formele gelijkheid tussen de lidstaten is dikwijls lastig te verenigen met de materiële ongelijkheid die tussen hen bestaat in termen van omvang en status, geografische positie en speciale relaties met de buitenwereld. Deze ongelijkheid en geopolitieke verschillen brengen vaak ook belangenheterogeniteit met zich mee. De verscheidenheid tussen de lidstaten hoeft niet per se een zwakte te betekenen. De diverse relaties tussen de lidstaten en de buitenwereld kunnen ook een kracht vormen en bijdragen aan een rijk en genuanceerd GBVB. Dit mag er echter niet toe leiden dat het gezamenlijk optreden van de Unie wordt ondermijnd. De oplossing kan dan het toestaan van beleidsflexibiliteit zijn. In een Europabrede en heterogene Unie is er voldoende aanleiding om de 'voors' en 'tegens' van diverse vormen van flexibiliteit te onderzoeken.

Tekstbox 5.1 Het wapenuitvoerbeleid

Het wapenuitvoerbeleid was van oudsher een bij uitstek nationaal prerogatief. Het verdwijnen van de binnengrenzen in 1991 dreigde de praktijk van nationaal wapenuitvoerbeleid te ondergraven. Een radicale oplossing in de vorm van een communautair wapenuitvoerbeleid was alleen al vanwege de aanzienlijke nationale verschillen in 1991 uitgesloten. Coördinatie op het niveau van 'de grootste gemene deler' leek het hoogst haalbare. Maar de aanvankelijk weinig ambitieuze vorm van consultatieve, gesloten coördinatie heeft zich de afgelopen tien jaar stapsgewijs kunnen ontwikkelen tot een betrekkelijk open mechanisme waarin zich enige politieke convergentie aftekent.

Europese Raadsbesluiten in Luxemburg (1991) en Lissabon (1992) resulteerden in een set criteria die iedere EU-lidstaat diende te hanteren bij de nationale afweging om wapenexportvergunningen te verlenen. Dat bleek de kiem voor een discussie over de interpretatie en toepassing van deze vergunningscriteria (met vragen als 'wat is een schending van mensenrechten?', 'wat is een spanningsgebied?' en 'wat is een legitieme defensiebehoefte?'). In 1998 werd de Gedragscode Wapenuitvoer gemeenschappelijk aanvaard, die een politiek verplichtend kader stelde waarbinnen nationaal wapenuitvoerbeleid gevoerd zou dienen te worden.

Alleen al het bestaan van deze gedragscode structureerde de consultatieve praktijken en leidde naar meer transparantie, EU-brede consistentie en *spill-over* naar naastliggende beleidsterreinen. Landen gingen elkaar informeren over vergunningsweigeringen, met de voor de hand liggende (maar nog niet gerealiseerde) doelstelling tot een *no undercut practice* te geraken. In drie jaar tijd steeg het aantal gemelde weigeringen met de helft. Het aantal consultaties naar aanleiding van die afwijzingen verdubbelde zelfs. Het regime kreeg de neiging tot verbreding naar een aantal niet-militaire items, naar multilateralisatie van de tot nu toe bilaterale consultatieprocedures en naar het gebruik van Europese standaarddocumentatie en implementatie-instrumenten.

De gedragscode bleek vervolgens een zekere exportwaarde te hebben. Zij stond model – en met haar de EU als unitaire actor – in de Transatlantische Dialoog (TAD) (2000), de VN-Conferentie over illegale handel in kleine wapens (2001), het overleg met de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN) en de Europese Economische Ruimte (EER) (2001). Beleidsimitatie kon worden waargenomen in de kandidaat-lidstaten en diverse geassocieerde landen. Dit zou op zijn beurt weer nieuwe interne EU-convergentie kunnen stimuleren.

Het onderscheid tussen wapens en niet-wapens leidde tot een interessante dialectiek: de verdragsmatige competentie van de Commissie op het gebied van (civiele) goederen voor tweërlei gebruik (*dual use*) leidde op enig moment in de jaren negentig tot een stringenter exportregime voor bepaalde 'civiele' goederen dan voor wapenonderdelen naar ongewenste bestemmingen. Dat legitimeerde vervolgens de voorheen taboe verklaarde discussie over wapenhandel in EU-verband.

Deze casus demonstreert dat er institutionele tussenstations zijn op het continuüm dat zich uitstrekt van zuivere nationale beleidsconcurrentie tot volstrekte beleidscoördinatie (om voorlopig niet te spreken van beleidscommunautarisering):

- De geboekte vooruitgang is het gevolg geweest van gesloten in plaats van open coördinatie.
- De vooruitgang is mede het gevolg geweest van transnationalisering: NGO's (zoals Basic en Saferworld) hebben van onderop bijgedragen aan de marketing van de gedragscode en conceptualisering van thema's (mensenrechten, kleine wapens en landmijnen, enz.).
- De transnationalisering is op haar beurt een buitenlandspolitiek instrument geworden voor lidstaten door het aangaan van partnerships en subsidiëring van NGO-campagnes (onder andere kleine wapens).
- Het wapenuitvoerbeleid is niet ongevoelig gebleken voor beleidsinjecties uit de eerste en zelfs derde pijler (*dual use*-goederen, DG III-bemoeienis met militaire productie, controle op vuurwapens en misdaadbestrijding).

De casus toont daarnaast aan dat niet iedere EU-uitbreiding noodzakelijkerwijs ten koste van de effectiviteit hoeft te gaan. In de eerste plaats is de lage inzet van het idee van intergouvernementele coördinatie überhaupt al een gevolg geweest van de beleidssceptis in de EU-12. De gedragscode blijkt onder die omstandigheden relatief goed te werken, zelfs in de kandidaat-lidstaten. Ook de aanwezigheid van 'transnationaliserende factoren' (kerk, vredes- en mensenrechtenorganisaties) in de kandidaat-lidstaten is een positieve conditie. Eerder was dit al gebleken bij de toetreding van de 'neutrale' landen halverwege de jaren negentig.

Ook hoeft de uitbreiding de kloof tussen *expectations* en *capabilities* (Hill 1993) niet slechts te vergroten. De casus wapenuitvoer voedt zelfs de hypothese dat de kloof smaller kan worden. De verwachtingen waren in 1991 uitgesproken laag, maar successievelijke stapsgewijze kleine uitbreidingen hebben de capaciteitsgroei – uitgedrukt in termen van samenwerking en beleidsconvergentie – niet belemmerd en wellicht zelfs aangemoedigd.

Hiermee is geïllustreerd hoe de convergentie van beleid zich in de praktijk kan ontwikkelen. Twintig jaar geleden begonnen vanuit een situatie van nationale rivaliserende beleidsautonomie, heeft het wapenuitvoerbeleid zich via een situatie van gecoördineerde nationale autonomie (tien jaar geleden) ontwikkeld naar de huidige situatie, die kan worden getypeerd als een konvooi-model van zachte, semi-gesloten coördinatie. Het konvooi kent dissidenten, maar volgt grosso modo een gemeenschappelijke route op het kompas van de gemeenschappelijke Gedragscode Wapenexporten. Het bestaat uit nog altijd autonome nationale leden, maar de lidstaten delen steeds meer informatie en consulteren elkaar over de implementatie van overeengekomen beleidscriteria. Hun convergente optreden verleent de EU de kritische hoeveelheid eenheid die een geloofwaardig optreden in de internationale arena vereist.

Speciale aandacht bij de beoordeling van flexibele arrangementen gaat uit naar de relatie tussen de *ins* en de *outs*. Hierbij zal met name worden gelet op:

- de *autorisatie*: het geven, dan wel verkrijgen van toestemming om tot nauwere samenwerking over te gaan. Met andere woorden: moeten de buitenblijvers de mogelijkheid hebben om de nauwere samenwerking tegen te houden?
- de *participatie*: kunnen de niet-deelnemers aan de samenwerking invloed uitoefenen op wat er binnen de samenwerking wordt besloten en kunnen zij zich op een later tijdstip nog aansluiten?

Beide thema's moeten vanuit het perspectief van zowel de mogelijke 'ins' als de 'outs' worden bekeken. De discussie rond nauwere samenwerking wordt vaak omgeven door de angst van vooral de kleine en middelgrote lidstaten om buitengesloten te worden van (semi-)permanente contactgroepen of directoria van grote lidstaten, een gevaar dat met name op het terrein van het GBVB sterk wordt gevoeld. Zonder de mogelijkheid tot 'gecontroleerde' en aan voorwaarden gebonden beleidsflexibiliteit is er echter een groot risico dat groepjes lidstaten buiten het EU-kader nauwer gaan samenwerken, zonder garanties voor de buitenblijvers te bieden. Onder voorwaarden en zonder de interne stabiliteit van de Unie te schaden, kan meer flexibiliteit de externe zichtbaarheid en invloed van de EU vergroten, zolang dit optreden uit naam van de Unie als geheel wordt gevoerd.

Constructieve onthouding

Het EU-Verdrag en de praktijk bieden voorbeelden van gedifferentieerde samenwerking, overigens zowel binnen als buiten het EU-kader. Zo biedt het beginsel van 'constructieve onthouding' een vorm van ad hoc-flexibiliteit (zie subpar. 5.2.3). Deze voorziening is van toepassing op alle besluiten die eenstemmigheid vereisen, dus ook op die besluiten met betrekking tot militaire en defensiekwesties. Een nadeel van deze voorziening is dat het gebruik ervan lidstaten vrijstaat; niets weerhoudt hen ervan het besluit te blokkeren. De bruikbaarheid ervan moet zich in de praktijk nog bewijzen. Vanuit het oogpunt van de legitimiteit betekent dit wel dat gebruikmaking van constructieve onthouding tegelijk toestemming impliceert aan de overige lidstaten om het besluit (in kleiner verband) uit te voeren. De vorm van flexibiliteit die constructieve onthouding biedt, zou ook van toepassing kunnen worden verklaard op besluiten die met meerderheid van stemmen worden genomen. Lidstaten die in de Raad worden overstemd, moeten zich, mits op goede gronden, aan de uitvoeringsverplichting kunnen onttrekken (zie ook subpar. 5.4.3). Dit zal met name van toepassing zijn op terreinen waar lidstaten politiek gezien onmogelijk tegen hun wil tot handelen kunnen worden verplicht, zoals deelname aan crisisbeheersingsoperaties.

Opt-out

Bij de formele *opt-out* geeft een lidstaat verdragsmatig aan niet deel te nemen aan een bepaald (sub)beleidsterrein binnen het GBVB. Zo heeft Denemarken bij protocol vastgelegd niet te zullen deelnemen aan het uitvoeren van beleid op militair of defensiegebied. Deze vorm van de *opt-out* die bij verdrag wordt vastgelegd, kan ook worden beschouwd als impliciete toestemming voor nauwere samenwerking, hoewel de politieke druk op de meer terughoudende lidstaat de vrijwilligheid van het instrument enigszins relativeert. Niettemin beschermen de formele waarborgen de meer terughoudende lidstaten. De *opt-out* verhoogt de slagvaardigheid van de Unie direct doordat de ontwikkeling van een nieuw beleidsterrein niet langer wordt geblokkeerd en nauwere samenwerking buiten het EU-kader wordt voorkomen en indirect doordat de terughoudende lidstaten niet aan de verdere besluitvorming deelnemen.⁸

Het Verdrag van Nice maakt 'nauwere samenwerking' op het terrein van het GBVB mogelijk, zij het slechts ter uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt. Kwesties met gevolgen op militair of defensiegebied zijn hiervan uitgesloten. Nauwere samenwerking volgens het verdrag is gebonden aan strenge procedures, die veel aandacht schenken aan de bescherming van de buitenblijvers in termen van de autorisatie en de participatie. Hoewel er in principe met meerderheid kan worden besloten tot nauwere samenwerking, geldt ook hier de noodremclausule (art. 23, lid 2 EU-Verdrag), die iedere lidstaat een vetomogelijkheid verschaft. Verder wordt de voorwaarde gesteld dat de samenwerking altijd open moet staan voor de aanvankelijke buitenblijvers en dient de deelname eraan te worden gestimuleerd.

Kopgroepen

Directoria en contactgroepen spelen al een belangrijke rol bij de beleidsvorming binnen en buiten de EU, zoals de Contactgroep voor de Balkan en de vaste 'Quint', een informeel overleg over actuele thema's tussen vertegenwoordigers van Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en de Verenigde Staten (Gegout 2002). Informeel voor- of tussenoverleg met een kleiner groepje van lidstaten bestaat ook al, getuige bijvoorbeeld het Londen- en Gent-overleg in de nasleep van 11 september 2001. Deze vormen van nauwere samenwerking zullen in een Europabrede Unie waarschijnlijk nog belangrijker worden, omdat het in klein verband nu eenmaal makkelijker is om consensus te bereiken dan met 25 of meer lidstaten. Maar er is er veel kritiek mogelijk op dergelijke gremia. Ten eerste kunnen ze worden gezien als een ontkenning van het GBVB, omdat ze min of meer het vrije spel der krachten zouden stimuleren, waartegen het GBVB juist bescherming moet bieden. Dat zou duiden op een terugkeer naar de aloude Europese machtspolitiek. Ten tweede stellen deze gremia de solidariteit tussen de lidstaten op de proef. Lidstaten die niet aan het vooroverleg deelnemen, kunnen weigeren bij te dragen aan beleid dat is overeengekomen in de kopgroep. Ten derde schaden ze mogelijk het imago van de Unie als coherente eenheid. Hiertegenover staan echter ook voordelen. Zo kunnen deze groepjes een belangrijke katalysatorfunctie hebben en de EU-besluitvorming een impuls geven. Als de grote lidstaten hun best doen om het onderling eens te worden, bevorderen zij zo de Europese eenheid. Als zij ook nog eens een compromis met belangrijke derde landen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Rusland) weten te bereiken, is dit een belangrijke stap naar EU-brede consensus, die de geloofwaardigheid van de EU naar binnen en naar buiten toe versterkt (Gegout 2002: 340).

Hoewel de behoefte aan dergelijke groepjes enigszins terugloopt door het functioneren van de Hoge Vertegenwoordiger, lijken zij voorlopig onvermijdelijk en hebben zij ook ontegenzeggelijk bepaalde voordelen. Kleine lidstaten zullen moeten accepteren dat grotere lidstaten soms prangende zaken onderling willen bespreken zonder dat alle lidstaten erbij betrokken zijn, vooral bij militaire kwesties. Dit overleg is nodig om beleid te voeren dat momentum behoudt. Niettemin zullen de nadelige aspecten van deze gremia moeten worden beperkt. Dat wil zeggen dat de voorwaarden moeten worden geschapen om de negatieve

gevolgen van de buitensluiting van overige lidstaten te beperken. Men kan hierbij denken aan het laten vertegenwoordigen van de Unie bij dit overleg door een vertegenwoordiger van de Hoge Vertegenwoordiger (wat overigens al wel gebeurt) of de Commissaris voor de externe betrekkingen. Hierdoor worden openheid en transparantie gewaarborgd. Ook kan de agenda van dergelijk overleg vooraf bekend worden gemaakt aan de overige lidstaten en kan hen de mogelijkheid worden geboden tot terugkoppeling. Hoewel de directe invloed op het overleg waarschijnlijk beperkt zal zijn, biedt een waarnemersstatus van de EU (zoals bijvoorbeeld ook bij de G-7 gebruikelijk is) een minimale garantie voor de niet-deelnemende lidstaten.

Task forces en subgroepen

De toenemende heterogeniteit aan prioriteiten, expertises en speciale betrekkingen binnen de EU vragen om accommodatie dan wel om een optimale benutting. De historische banden van de verscheidene lidstaten met verschillende regio's in de wereld moeten worden benut als een bron van kracht in plaats van zwakte. De aanwezige nationale expertise kan worden aangewend om EU-brede doelen te realiseren. De Unie is gebaat bij groepjes lidstaten die namens en via het EU-kader opereren. Gespecialiseerde *task forces*, in de zin van informele coalities die nauwer samenwerken op bepaalde beleidsonderdelen, kunnen daarbij helpen. Een aantrekkelijke mogelijkheid biedt het vormen van informele 'subgroepen' van lidstaten met een gezamenlijk belang of gedeelde expertise ten aanzien van een bepaalde regio waarop het GBVB betrekking heeft, zoals het Middellandse-Zeegebied, Zuidoost-Europa, Latijns Amerika, enzovoorts. Deze subgroepen kunnen, gebruikmakend van hun specifieke expertise en contacten en in samenwerking met de Hoge Vertegenwoordiger, de Commissie, of een speciale EU-gezant, het voortouw nemen in het voorbereiden en uitvoeren van beleid ten aanzien van deze regio (Keukeleire 2002: 143). Aangezien lidstaten zich niet gebonden willen weten aan wat door kleine groepjes is besloten, dienen zij open te staan voor andere lidstaten en moet de besluitvormingsautonomie van de Raad worden gewaarborgd. Op deze manier maakt de Unie effectiever gebruik van de expertise en middelen waarover de lidstaten beschikken en zullen deze meer op elkaar worden afgestemd. Bestaande regionale initiatieven, zoals de 'Council of Baltic Sea States' of het 'Central European Initiative' kunnen worden voortgezet om de dialoog tussen lidstaten en niet-lidstaten te institutionaliseren.

5.4.6 EEN MEER SLAGVAARDIG EVDB

Het uitvoeren van crisisbeheersingsoperaties

Het besluit tot een crisisbeheersingsoperatie wordt genomen bij unanimititeit. Wel is constructieve onthouding mogelijk, zodat een lidstaat de overige niet verhindert een operatie uit te voeren. Met het oog op de verhoging van de slagvaardigheid zou in een EU van 25 of meer lidstaten het vetorecht over crisisbeheersingsoperaties kunnen worden opgeheven. Vanuit legitimiteitsoogpunt is dit echter niet te billijken voor operaties die hoog in het geweldsspectrum liggen, zoals vredesafdwinging. Voor operaties met betrekking tot evacuaties of vredes-

handhaving is een vetorecht minder goed te verdedigen. Daarbij moet dan wel de mogelijkheid tot een uitzonderingsstatus verzekerd zijn, zodat lidstaten niet tot deelname kunnen worden verplicht. Deze constructie lijkt in haar consequenties sterk op die van constructieve onthouding. Het verschil is echter dat deze laatste vorm alleen van toepassing is op besluiten die worden genomen bij unanimiteit, waarbij lidstaten dan wel de mogelijkheid hebben het besluit te blokkeren. In de hier voorgestelde opzet is blokkering van laag in het geweldsspectrum liggende operaties dus niet meer mogelijk.

Militaire interventies worden gewoonlijk uitgevoerd door coalities van bereidwillige lidstaten. Het ligt voor de hand dat wanneer de Unie een militaire interventie overweegt, zich een dergelijke groep van bereidwilligen vormt. Het is volstrekt onnodig en waarschijnlijk zelfs contraproductief als elke lidstaat een militaire bijdrage levert. Dit impliceert een vorm van flexibiliteit. De Europese Raad van Feira heeft afgesproken dat er in geval van een door de EU geleide operatie een comité van troepenleveranciers wordt geformeerd dat de dagelijkse leiding over de operatie in handen heeft. Ook niet-EU-lidstaten die troepen leveren aan de interventiemacht nemen hieraan deel. Niet-deelnemers worden dus om begrijpelijke redenen van participatie uitgesloten, maar het besluit om een operatie te starten en te beëindigen wordt genomen door de voltallige Raad. Het ligt voor de hand dat lidstaten die de meeste middelen inzetten ook het meeste te zeggen hebben over de uitvoering van de operatie. Hoewel er geen permanente coalities zijn te verwachten, kan worden verondersteld dat het voorlopig vaak dezelfde lidstaten zijn die het grootste deel van de militaire inspanning plegen.

Bij laagdrempelige operaties, zoals hulp- of evacuatieacties is het zelfs denkbaar dat slechts twee lidstaten de operatie uitvoeren, eventueel ondersteund door collectieve EU-middelen, zoals inlichtingen, hoofdkwartier, transportmiddelen, enzovoorts. Indien een operatie die wordt uitgevoerd door een klein aantal lidstaten de steun krijgt van de Raad en aldus een EU-operatie is, vergroot dit niet alleen de zichtbaarheid van de Unie, maar draagt dat ook bij aan de interne en externe legitimiteit van een operatie (Ortega 2001: 113).

Lidstaten kunnen bij elke operatie beslissen of, en zo ja hoeveel troepen en materieel zij daarvoor beschikbaar stellen. De kosten zijn dan volgens het *'costs lie where they fall'*-beginsel voor de deelnemende lidstaten. Hoewel dit begrijpelijk is vanuit gevoelens van nationale soevereiniteit, maakt deze vrijblijvendheid de EU in zekere zin kwetsbaar. Het is daardoor altijd onzeker of de lidstaten bereid zijn bij te dragen aan een operatie in het belang van de EU-25. De financiering van militaire operaties behoeft heldere mechanismen en een juridische verankering, om niet bij elke operatie gesteggel over de financiering te krijgen. Een centraal budget, waaruit de kosten van crisisbeheersingsoperaties aan de participerende lidstaten worden vergoed, vergroot de bereidheid van minder draagkrachtige lidstaten om troepen bij te dragen. Echter, met deze wijze van financiering, waarbij elke lidstaat via een BNP-verdeelsleutel bijdraagt aan de kosten van de

operatie, is niet gezegd dat er makkelijker tot een operatie zal worden besloten. Lidstaten die niet willen bijdragen, zullen dan eerder tegenstemmen in plaats van een *opt-out* te claimen, omdat zij anders toch via het budget meebetalen (Limonard 2001: 127). Daarnaast blijkt de kostentoedeling praktisch en politiek altijd zeer lastig te zijn.

Een meer effectieve Europese militaire planning

Het waarmaken van de Helsinki-hoofddoelstelling vereist een intensivering van de militaire inspanningen. De niveaus van defensiebestedingen zijn in verreweg de meeste lidstaten niet toereikend om de NAVO- en EU-ambities beide waar te maken. De politieke haalbaarheid van de noodzakelijke verhoging van de defensiebudgetten is, mede gezien de beperking die de EMU aan de nationale begrotingen stelt, beperkt. Een groter probleem is echter dat de Europese defensiebudgetten zeer ondoelmatig worden besteed. Het planningsproces voor de Helsinki-hoofddoelstelling is in feite al een variant op de open coördinatie-methode (Wallace 2001: 592). Dit proces gaat echter niet gepaard met gezamenlijke inspanningen bij de aanschaf van materieel, de training van personeel en onderzoek en ontwikkeling. De slagvaardigheid van de Unie is op de lange termijn het beste gediend met een centraal gefinancierde Europese crisisbeheersingsmacht, samengesteld uit beroepsvrijwilligers uit de hele Unie onder Brussels beheer. Met een dergelijke centrale crisisbeheersingsmacht kan de EU makkelijker overgaan tot een militaire interventie en worden de financiële inspanningen hiervoor efficiënter besteed. Op de korte en middellange termijn moet deze optie echter politiek en financieel onhaalbaar worden geacht. Daarom kan via een *bottom-up*-benadering (een combinatie van coördinatie op het gebied van defensieplanning en nauwere samenwerking in de vorm van grensoverschrijdende programma's) de efficiëntie van het Europese planningsproces ten behoeve van de Helsinki-hoofddoelstelling worden verhoogd.

Aangezien een serieuze verhoging van de Europese defensiebestedingen politiek niet haalbaar is, moet worden ingezet op een hoger rendement uit de investeringen. Dit kan door de Europese militaire productie en aanschaf alsmede het technologische onderzoek beter af te stemmen op de gezamenlijke behoeften. Daarbij is taakspecialisatie een vereiste. Zolang iedere lidstaat over een eigen (semi-)volledige krijgsmacht wil beschikken, zal er sprake zijn van onnodige duplicatie. Als gevolg van deze inefficiënte defensiebestedingen krijgt Europa militair relatief weinig waar voor zijn geld.⁹ Lidstaten kunnen (eventueel in groepsverband) overgaan tot het ontwikkelen van 'niche'-capaciteiten. Zij kunnen gezamenlijke aanschafprogramma's opzetten en de middelen delen. De EU zou profiteren van deze taakspecialisatie, zoals bijvoorbeeld het verwijderen van landmijnen.

Er zouden meer multinationale modules of *force packages* kunnen worden gevormd die onder meer voor EU-operaties kunnen worden ingezet. Als relatieve nieuwkomer op militair gebied bevindt de EU zich te midden van talloze bilaterale of multilaterale, min of meer spontaan dan wel structureel gevormde militaire samenwerkingsverbanden op militair-technisch, militair-industrieel, of

militair-operationeel gebied. Voorbeelden zijn de Western European Armaments Group (WEAG), de Western European Armaments Organisation (WEAO), de Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'Armement (OCCAR), en de samenwerking tussen de Baltische staten in BALBAT, het Duits-Nederlandse legerkorps of de marinesamenwerking EUROMARFOR. Sommige daarvan hebben een tamelijk spontaan karakter, andere zijn geformeerd binnen een bestaand kader, zoals de WEU. Deze initiatieven kunnen bouwstenen vormen voor de militaire capaciteit van de Unie, maar compliceren evenzeer een *straight design*. Het feit dat de EU haar plaats moet veroveren, respectievelijk moet optimaliseren binnen een netwerk van bestaande instituties en samenwerkingsverbanden relateert uiteraard wel de beoordeling van haar uiteindelijke rol, alsook de effectiviteit en de efficiëntie waarmee de EU die rol kan vervullen. De EU hoeft niet per se in de plaats van al deze organisaties te treden.

Mits deze initiatieven van groepjes lidstaten buiten het EU-kader een duidelijk functionele of regionale logica hebben en niet overlappen met EU-beleid is er geen noodzaak om hen in te lijven en de EU-instituties ermee te belasten. Het gaat hierbij vaak om *double hatted* korpsen die in NAVO-, VN- of (W)EU-operaties kunnen deelnemen. Indien er wel een duidelijke overlap is tussen de taken en doelstellingen van de Unie en die van het initiatief in kleiner verband, of het initiatief kan uitmonden in EU-breed beleid (toekomstig *acquis*), is het wenselijk de samenwerking binnen het EU-kader te organiseren. Dit versterkt niet alleen het internationale imago van de EU als coherente actor, maar biedt ook meer kans op toezicht en participatie voor de aanvankelijk niet aan de samenwerking deelnemende lidstaten. Zo kunnen kaders als de WEAG, WEAO en OCCAR, die zich ten doel stellen de Europese militaire technologie, industrie en het onderzoek te stroomlijnen, in de Unie worden opgenomen. Het doel en ook het lidmaatschap van deze organisaties kent veel overlap met dat van de EU. Het is merkwaardig dat nauwere samenwerking tussen twee of meer lidstaten op militair terrein wel is toegestaan in NAVO of WEU-verband (art. 17, lid 4 EU-Verdrag), maar dat de clausules voor nauwere samenwerking voor het GBVB (art. 27 EU-Verdrag) militaire en defensieaspecten hiervan uitzondert, zelfs nu de EU de taken van de WEU heeft geïncorporeerd. De slagvaardigheid van het EVDB is gediend bij het wegnemen van deze restrictie op nauwere samenwerking.

5.5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Een geloofwaardig en samenhangend GBVB/EVDB is een onmisbaar element voor een Europabrede Unie. Zowel vraagstukken van regionale stabiliteit en veiligheid als de gevolgen van globalisering vragen om een prominentere internationale rol voor de EU. De Europese Unie beslaat straks het grootste deel van het Europese continent en zal grenzen aan regio's die instabiel zijn. Rusland en Oost-Europa, de Kaukasus, het Midden-Oosten en het Middellandse-Zeegebied vragen om beleid ter bevordering van de democratie, de rechtsstaat en de omgang met minderheden, in het belang van grotere politieke stabiliteit en economische voor-
spoed in de Europese periferie. Daarnaast heeft de Unie mondiale economische

belangen en onderhoudt zij relaties met bijna alle landen in de wereld. Gezien het enorme economische en politieke gewicht van de Unie, ook binnen bredere multilaterale regimes, zullen zowel individuele lidstaten als derde landen en internationale organisaties dikwijls een beroep doen op de Unie om haar collectieve invloed in te zetten voor politieke en veiligheidsdoeleinden. Ook op militair terrein zal de Unie worden gevraagd om een rol op zich te nemen die meer in overeenstemming is met haar gewicht.

De toenemende omvang van de Unie betekent echter niet automatisch dat zij een assertiever buitenlands en veiligheidsbeleid zal kunnen voeren. Het zal moeilijk zijn om de uiteenlopende oriëntaties, zorgen en prioriteiten van de lidstaten op het gebied van het GBVB te accommoderen in een gemeenschappelijk beleid. Zo hebben de Baltische staten duidelijk andere veiligheidsbelangen dan bijvoorbeeld Groot-Brittannië en legt Roemenië andere prioriteiten in het buitenlands beleid dan Nederland. Nu het voorzitterschap van de Unie ook nog eens langzamer zal rouleren en lidstaten het voorzitterschap straks nog maar eenmaal per 12½ jaar zullen vervullen, moeten nieuwe manieren worden gezocht om de uiteenlopende oriëntaties en prioriteiten een plaats te geven in een gemeenschappelijk beleid. Ook de besluitvorming op het terrein van het GBVB zal met 25 of meer lidstaten erg lastig worden. Niet alleen vereisen onderhandelingen met zoveel lidstaten veel meer onderlinge communicatie en kunnen bijeenkomsten erg lang gaan duren, ook zijn er meer verschillende opvattingen over wat het beleid van de Unie zou moeten zijn. Indien het GBVB uitsluitend totstandkomt op basis van consensus en de lidstaten hun eigen belangen blijven beschermen, zal de Unie op veel terreinen onzichtbaar blijven, juist waar zij geacht wordt haar collectieve invloed aan te wenden. Het onvermogen om tijdig een adequate collectieve beleidsreactie te formuleren op internationale gebeurtenissen kan met name de grootste lidstaten ertoe bewegen om buiten de kaders van de Unie op te treden, mogelijk in een ad hoc-coalitie met gelijkgestemde derde landen. Dit is zeer schadelijk voor het internationale imago van de Unie als coherente actor en ondergraaft haar collectieve politieke invloed in de wereld. Ook het waarmaken van de uitgesproken ambitie om de internationale rol van de Unie te versterken door middel van het EVDB zal een grote opgave blijken. Niet alleen zijn er veel meer militaire inspanningen nodig dan de meeste lidstaten bereid lijken te doen, ook lopen de veiligheidsculturen van de lidstaten nogal uiteen en zal het moeilijk zijn om het eens te worden over de voorwaarden waaronder de EU een crisis-beheersingsoperatie hoog in het geweldsspectrum zal starten.

De WRR pleit ervoor dat de werkingssfeer van het GBVB wordt verduidelijkt en de gemeenschappelijke belangen en doelstellingen van de Unie op dit terrein nader worden omschreven. Dit zal het beroep van lidstaten op nationale belangen ontmoedigen en kan als richtsnoer dienen voor de planning voor een Europese crisisbeheersingsmacht. Ook kan een heldere politieke strategie bijdragen aan een samenhangende en effectievere inzet van het brede palet aan instrumenten waarover de Unie beschikt. Een dergelijke strategie zou kunnen worden opgenomen in een document (bijvoorbeeld als 'strategisch concept') dat bij voorkeur jaarlijks

door de Raad en het Europees Parlement ter discussie wordt gesteld. Dit dient tevens een Europabreed debat over de doelstellingen van het GBVB te stimuleren.

Om de coherentie in het externe beleid van de Unie te bevorderen, met name de afstemming tussen de diplomatieke inspanningen en het financieel-economische instrumentarium, is een hechtere samenwerking tussen de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en de Commissaris voor de externe betrekkingen noodzakelijk, vooral met betrekking tot het initiëren van beleid en het extern vertegenwoordigen van de Unie. Een samenvoeging van deze twee verantwoordelijkheden bij één functionaris is onwerkbaar, aangezien deze persoon zowel aan het mandaat van de Raad als aan het collegialiteitsbeginsel van de Commissie gebonden zou zijn. De WRR pleit ervoor om de beleidsinitieërende en representatieve taken zoveel mogelijk te delegeren aan de Hoge Vertegenwoordiger, waar nodig in samenwerking met de Commissaris voor de externe betrekkingen. De taken van het roulerend voorzitterschap kunnen worden beperkt tot een technisch voorzitterschap, vergelijkbaar met de taken in de eerste pijler. In een EU van 25 of meer lidstaten nemen de voordelen van het roulatiesysteem op het terrein van het GBVB verder af, terwijl de nadelen steeds meer op de voorgrond treden.

De handhaving van de consensuscultuur in de Raad op alle onderdelen van het GBVB zal onvermijdelijk leiden tot een verzwakking van het handelingsvermogen. De WRR pleit voor verruiming van de mogelijkheden tot meerderheidsbesluitvorming, zonodig met een gedifferentieerde aanpak (waarbij het besluitvormingsregime varieert per beleidsonderwerp). Mogelijk kunnen voorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissaris voor de externe betrekkingen gezamenlijk met gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld.

Daarnaast acht de WRR het zinvol om de tot nog toe onbevredigende werking van de gemeenschappelijke strategie te onderzoeken en haar een tweede kans te geven als instrument ter bevordering van de besluitvaardigheid.

Indien samenwerking of convergent optreden wenselijk is op politiek gevoelige terreinen die nauw verbonden zijn met de betekenis van nationale soevereiniteit, kan worden gekozen voor een 'zachte' vorm van integratie. Coördinatie kan een onverwachte en niet te onderschatten mate van beleidsconvergentie tot stand brengen op een wijze die voor de lidstaten acceptabel is, zoals de casus over het wapenuitvoerbeleid illustreert. In plaats van juridisch bindende besluiten kiest men voor het toestaan van een bepaalde bandbreedte voor nationaal beleid, het formuleren van gezamenlijke doelstellingen in plaats van concrete gedragsnormen en meer informele vormen van onderling toezicht (*peer pressure*). Een dergelijke *bottom-up*-aanpak is ook denkbaar ten aanzien van bilaterale hulpprogramma's aan derde landen en militaire planning, waaronder de aanschaf en productie van wapens, onderzoek en ontwikkeling en werving en training van personeel. Centrale organen als het Raadssecretariaat of de Commissie kunnen jaarlijks rapportages opstellen waarin de lidstaten met een duidelijk afwijkend beleid worden aangesproken en hun gedrag moeten verantwoorden tegenover hun medelidstaten.

In een Europabrede Unie zou het uitgangspunt dat alle lidstaten in dezelfde mate moeten deelnemen aan hetzelfde beleid de slagvaardigheid van het GBVB verzwakken. Met de onderlinge materiële verschillen zal op een creatieve manier moeten worden omgegaan die het GBVB versterkt in plaats van verzwakt. Door vormen van nauwere samenwerking aan voorwaarden te binden, kan de Unie er als geheel de vruchten van plukken. Vanuit het perspectief van de legitimiteit dient de nauwere samenwerking rekening te houden met de belangen van niet-deelnemende lidstaten. Dit kan bijvoorbeeld door hen een stem te geven in het besluit tot het instellen van de nauwere samenwerking en de mogelijkheid te geven om toezicht te houden of zelfs invloed uit te oefenen tijdens de nauwere samenwerking en zich daar later alsnog bij aan te sluiten. De huidige arrangementen voor nauwere samenwerking op het terrein van het GBVB, zoals de ad hoc-vorm van de constructieve onthouding, de formele opt-out bij verdrag en de clausules voor nauwere samenwerking in het verdrag, bieden zoveel garanties aan de buitenblijvers, dat zij het gebruik van nauwere samenwerking kunnen blokkeren. De WRR meent dat arrangementen voor flexibele beleidsdeelname binnen de Unie moeten worden versoepeld om initiatieven tot nauwere samenwerking buiten het kader van de EU om te ontmoedigen. Zo dient het recht op een veto over nauwere samenwerking te worden opgeheven.

Contactgroepen tussen een aantal grote lidstaten en belangrijke derde landen kunnen worden toegestaan, mits de overige lidstaten voldoende worden geïnformeerd en de Unie op zijn minst een waarnemersstatus bij het overleg heeft, bijvoorbeeld door deelname van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB. Subgroepen van lidstaten met specifieke gedeelde expertise of belangen ten aanzien van een bepaald beleidsonderwerp of geografische regio waarop het GBVB zich richt, kunnen nauwer samenwerken met betrekking tot het beleidsinitiatief of de beleidsuitvoering. Onder de voorwaarde dat deze samenwerking openstaat voor andere lidstaten en de besluitvormingsautonomie van de Raad gerespecteerd blijft, zal dit bijdragen aan de slagvaardigheid van het GBVB. Prioritaire regio's zullen op deze manier permanente aandacht hebben, in plaats van dat de EU-aandacht zich elk nieuw voorzitterschap op een andere regio of ander beleidsinhoudelijk thema richt. Militaire interventies kunnen worden uitgevoerd door coalities van bereidwillige lidstaten, zolang de voltallige Raad het mandaat daartoe geeft. De grensoverschrijdende samenwerking op het terrein van militaire planning dient worden gestimuleerd om de beschikbare capaciteiten voor de Europese crisisbeheersingsmacht te vergroten. De beperkingen in het verdrag ten aanzien van nauwere samenwerking op militair en defensiegebied dienen hiertoe te worden opgeheven.

NOTEN

¹ Dit verdrag werd in 1948 ondertekend door Frankrijk, Groot-Brittannië en de Benelux-landen en voorzag onder andere in een ‘collectieve zelfverdediging’ van de verdragssluitende staten. De West-Europese Unie (WEU), die ontstond door aanpassing van het verdrag, werd in de context van de Koude Oorlog volledig overschaduwed door de NAVO en leidde tot de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht een min of meer slapend bestaan.

² De WEU heeft voor de EU drie operaties uitgevoerd, te weten: een politiemissie in Mostar, politiesamenwerking in Albanië en een ontmijningsoperatie in Kroatië.

³ Volgens de laatste Eurobarometer (Europese Commissie 2002d) is 64 procent van de Europese burgers voorstander van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en 71 procent van een gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. In de voorgaande jaren was deze steun zelfs nog een fractie hoger, wat duidt op een langdurige en stabiele steun voor een buitenlands- en veiligheids-politieke rol voor de EU.

⁴ Een heldere taakverdeling tussen het COREPER en het COPO heeft het Verdrag van Maastricht echter niet gegeven.

⁵ Waar gemeenschappelijke standpunten de aanpak van de Unie ten aanzien van een bepaalde kwestie bepalen, kunnen gemeenschappelijke optredens sterk verschillen naar inhoud, wijze van implementatie en geadresseerde (de HV of een speciale gezant, de Commissie, de lidstaten, maar meestal de Unie). Zij kunnen een algemene doelstelling formuleren ten aanzien van de ondersteuning van de democratische ontwikkeling in een bepaald land, maar ook een specifieke actie verlangen, zoals de ontruiming van het Peterselie-eiland, assistentie bij mijnopruiming of de wederopbouw van een geloofwaardige politiemacht in Albanië.

⁶ COREU staat voor *Correspondence Européenne*, en behelst een telexnetwerk tussen de nationale buitenlandministeries, de Commissie en het Raadssecretariaat.

⁷ Deze doelstellingen luiden:

- de bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen, de onafhankelijkheid en de integriteit van de Unie, conform de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties;
- de versterking van de veiligheid van de Unie in alle opzichten;
- de handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, alsmede de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van die betreffende de buitengrenzen;
- de bevordering van de internationale samenwerking;
- de ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

- 8 Overigens is de participatiestatus van lidstaten met een *opt-out* onduidelijk. De stem van Denemarken gaf de doorslag bij de verkiezing van de Finse voorzitter van het Militair Comité, tot grote woede van de Italianen, die de andere kandidaat leverden.
- 9 Dikwijls wordt gerefereerd aan het feit dat de Europese defensiebestedingen 60 procent van de Amerikaanse bestedingen bedragen, maar dat Europa slechts 15 procent van de Amerikaanse militaire output kan leveren.

6 DE SAMENWERKING OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

6.1 INLEIDING

De Europese samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) is sinds het bescheiden begin in de jaren zeventig van de vorige eeuw sterk geïntensiveerd en geformaliseerd. Met name in het afgelopen decennium volgden de ontwikkelingen elkaar snel op. De samenwerking startte met het intergouvernementele overleg in de zogeheten Trevi-groep. Een eerste mijlpaal bereikte de JBZ-samenwerking in 1992, toen zij werd geformaliseerd als derde, intergouvernementele pijler van de Europese Unie. Een verdere intensivering van de samenwerking kwam tot stand bij het Verdrag van Amsterdam in 1997, dat de handhaving en ontwikkeling van een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' (RVVR) als centrale verdragsdoelstelling vastlegde, delen van de JBZ-samenwerking naar de eerste, communautaire pijler verplaatste en de Schengen-samenwerking binnen het kader van de Europese Unie bracht. Ondanks deze aanzienlijke ontwikkeling kan niet worden gesteld dat JBZ-samenwerking eenvoudig van de grond is gekomen. De lidstaten verschilden sterk van mening over de noodzaak en diepte van Europese integratie op dit terrein. Deze verschillen hebben geleid tot spanningen, vertragingen, impasses en fragmentatie van de JBZ-samenwerking. Met de komende uitbreiding zal de diversiteit in opvattingen en belangen op het gebied van JBZ naar alle waarschijnlijkheid toenemen, waardoor de samenwerking op sommige delen van het JBZ-terrein nog gecompliceerder zal worden. Het is echter ook mogelijk dat de toetreding kansen biedt voor nieuwe samenwerkingsverbanden en coalities.

Het doel van dit hoofdstuk is tweeledig. In de eerste plaats brengt het in kaart welke problemen en kansen zich na de uitbreiding zullen voordoen bij het realiseren van de RVVR. In de tweede plaats identificeert dit hoofdstuk enkele beleidsstrategieën om de gesignaleerde problemen inzake JBZ op te lossen. Paragraaf 6.2 geeft een beknopt overzicht van de ontwikkeling van de Europese samenwerking op het JBZ-terrein. Deze historische ontwikkeling wordt gezien in het licht van de drijvende krachten achter de agendering van onderwerpen op Europees niveau, de factoren die consensusvorming bemoeilijkten en de beleidsstrategieën die werden gevonden om desondanks tot probleemoplossing te komen. Kennis van deze ontwikkeling en van de voorheen toegepaste beleidsstrategieën is van belang, omdat een zekere padafhankelijkheid en 'institutionele traagheid' te verwachten valt. Paragraaf 6.3 inventariseert de beleidsvraagstukken die de Europese agenda op het gebied van JBZ naar alle waarschijnlijkheid zullen domineren na de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen. Wat zijn de drijvende krachten achter de agendering van (reeds bestaande en nieuwe) beleidsvraagstukken in een uitgebreide Unie en op welke punten zal de diversiteit onder lidstaten toenemen door de toetreding van de nieuwe lidstaten? Paragraaf 6.4 probeert verschillende beleidsstrategieën ten opzichte van de beleidsvraagstukken op het

gebied van JBZ in een uitgebreide EU te analyseren en evalueert deze aan de hand van de criteria slagvaardigheid en legitimiteit. Paragraaf 6.5 presenteert de conclusies ten aanzien van het JBZ-beleid.

6.2 DE ONTWIKKELING VAN DE JBZ-SAMENWERKING IN EUROPA

6.2.1 EUROPESE SAMENWERKING NAAST VOORTDUREND NATIONAAL OPTREDEN

De beleidsterreinen Justitie en Binnenlandse Zaken – de traditionele bastions van het binnenlands bestuur – ondergaan een ingrijpend proces van europeanisering. Er zijn drie belangrijke drijvende krachten te onderscheiden achter de toenemende wederzijdse afhankelijkheid binnen Europa en de agendering van JBZ-issues op Europees niveau. Dat zijn de intensivering van grensoverschrijdende problemen, *spill-over*-effecten rondom de economische integratie in Europa en pogingen van lidstaten van de EU om bepaalde nationale problemen als gemeenschappelijk Europees probleem te definiëren (Monar 2001c). Beleidsproblemen zoals de georganiseerde misdaad, de drugshandel en het terrorisme hebben een sterk grensoverschrijdend karakter en dit leidde reeds in de jaren zeventig tot een grote druk tot Europese samenwerking. Deze druk is de laatste jaren alleen maar toegenomen als gevolg van de ineenstorting van de Sovjetunie – met in het kielzog een snelle groei van de georganiseerde misdaad en illegale immigratie uit het oosten – en meer recentelijk de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten. De totstandkoming van de interne markt en de monetaire unie binnen de EU nopen eveneens tot samenwerking tussen politie-, douane- en justitieapparaten, om te voorkomen dat de interne markt een vrijplaats wordt voor criminele activiteiten. Het streven naar een vrij personenverkeer binnen de EU – een van de vier vrijheden van de interne markt – maakt het bovendien noodzakelijk dat gezamenlijke maatregelen worden getroffen ten aanzien van de buitengrenzen van de EU en het visa-, asiel- en immigratiebeleid. Dit is nodig aangezien de lidstaten hun binnengrenzen steeds minder kunnen gebruiken om goederen- en personenstromen te controleren en beheersen. De toename van het aantal asielaanvragen, vluchtelingencrisis als die in Kosovo en de stijging van de illegale immigratie hebben landen die deze stromen te verwerken kregen, aangezet tot agendering van deze kwesties op Europees niveau. Niet zelden proberen lidstaten een nationale crisis mede te bezweren door deze als gemeenschappelijk Europees probleem te presenteren en te agenderen (denk bijvoorbeeld aan de Belgische regering die naar aanleiding van de ‘Dutroux-affaire’ seksueel misbruik van kinderen agendeerde).

In reactie op deze wederzijdse afhankelijkheid en de agendering van JBZ-issues op Europees niveau is gedurende de afgelopen drie decennia een proliferatie van Europese samenwerkingsinitiatieven tot stand gebracht. De samenwerkingsplannen richtten zich onder meer op:

- het verstrekken van collectieve goederen (interne veiligheid door onder meer de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme);

- het tegengaan van ongewenste neveneffecten van elkaars beleid (denk aan de verplaatsing van internationale criminele netwerken in reactie op verschillen in nationaal strafrecht);
- het realiseren van een rechtvaardige lastenverdeling;
- het verzamelen van informatie en het leren van elkaars ervaringen (bijvoorbeeld op het gebied van drugs en drugsverslaving).

De opvattingen over de nastrevenswaardigheid en urgentie van sommige van deze doelen (bijvoorbeeld een rechtvaardige lastenverdeling) liepen overigens sterk uiteen tussen de lidstaten.

Naast deze intensivering van de samenwerking was het opmerkelijk dat landen tegelijkertijd hardnekkig vast bleven houden aan eigen nationaal optreden op bepaalde (sub)beleidsterreinen. Een reden hiervan was de geringe bereidheid af te wijken van nationale juridische tradities, bijvoorbeeld ten aanzien van strafbaarstellingen en sancties. Een andere reden was dat regeringen meenden voordeel te kunnen halen uit beleidsconcurrentie, bijvoorbeeld door via een restrictiever asielbeleid dan de buurlanden asielzoekers af te schrikken. Het asiel- en immigratiebeleid ontwikkelde zich tot een prominent issue in de binnenlandse electorale strijd. De unilaterale pogingen van landen om de asiel- en immigratiestroom te beperken en de onwil tot vergaande samenwerking leidden tot een *race to the bottom* ten aanzien van asielstandaarden en een onevenwichtige lastenverdeling tussen de verschillende lidstaten.

6.2.2 DE ONTWIKKELING NAAR COMMUNAUTAIRE JBZ-SAMENWERKING

De regimes voor JBZ-samenwerking kennen een grote dynamiek. De eerste samenwerkingsinitiatieven werden gezocht in intergouvernementele netwerken buiten de Europese Gemeenschap. Deze samenwerkingsinitiatieven vervulden een zekere laboratoriumfunctie voor EG-lidstaten die hun samenwerking wilden verdiepen. Belangrijke uitkomsten ervan werden in latere instantie in de kaders van de EU 'geïmporteerd'. Oorspronkelijk gebeurde dat in een apart daartoe ingerichte intergouvernementele derde pijler van de Europese Unie (bij het Verdrag van Maastricht). Enige jaren later werd een deel van de JBZ-samenwerking alweer van de derde pijler naar de eerste pijler verplaatst (bij het Verdrag van Amsterdam). Deze overheveling werd echter met zoveel aparte procedures omringd, dat eigenlijk van een speciaal regime binnen de eerste pijler moest worden gesproken. Deze aparte procedures beperkten de rol van de Europese Commissie, het Europese Parlement en het Europese Hof van Justitie ten gunste van de lidstaten.

De samenwerking in de Raad van Europa legde het grondwerk voor de juridische samenwerking op het gebied van het strafrecht. Belangrijke teksten en conventies waarover in de Raad werd onderhandeld, zoals de Conventie over uitlevering (1957) en de Conventie over wederzijdse rechtsbijstand in strafzaken (1959), werden geïncorporeerd en functioneerden daarna als deel van het EU-*acquis*. Volgens Monar (2001c) liepen de EU-lidstaten in de jaren tachtig echter tegen de

beperingen van de Raad van Europa aan. De meer ambitieuze gemeenschappelijke doelen en belangen van de EG-landen konden in dit intergouvernementele forum niet effectief worden behartigd vanwege het grotere aantal lidstaten van de Raad van Europa en hun onderlinge diversiteit. Deze beperking gaf de EU-lidstaten een stimulans “to move beyond the structural limitation of the Council of Europe by setting up their own framework” (Monar 2001c).

De basis voor de politiesamenwerking werd gelegd in de in 1975 opgerichte Trevi-groep, een intergouvernementeel netwerk van nationale vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie. Binnen het Trevi-raamwerk konden de EG-lidstaten experimenteren met procedures voor informatie-uitwisseling, operationele samenwerking en de opbouw van vertrouwen. Naarmate meer gespecialiseerde werkgroepen binnen het Trevi-raamwerk gingen functioneren, ontstond de behoefte aan een formalisering van de structuren en ondersteuning door permanente instituties. Daarmee lag Trevi aan de basis van wat de JBZ-samenwerking in de derde pijler van de EU is geworden. Met name voor politiesamenwerking is Trevi van belang geweest; de Europol Conventie werd voor een groot deel onderhandeld binnen de Trevi Europol Werkgroep.

De Schengen-samenwerking was een samenwerkingsverband dat buiten de formele EU-kaders totstandkwam. De landen die eraan deelnamen presenteerden het wel vanaf het begin nadrukkelijk als laboratorium voor latere EG/EU-samenwerking. De noodzaak om deze samenwerking buiten de kaders van de EU tot stand te laten komen, was een gevolg van het dispuut tussen Groot-Brittannië (en Ierland) en de overige lidstaten. In essentie meenden de laatste dat het afschaffen van de interne grenzen het hart van het Europese project betrof, terwijl de eerste van mening waren dat het daar in het geheel geen deel van uitmaakte (Peers 2000: 63). De bilaterale onderhandelingen over het afschaffen van grenscontroles tussen Frankrijk en Duitsland werden al snel uitgebreid met de Benelux-landen en leidden tot de Schengen-overeenkomst van 1985, na vijf jaar moeizame onderhandelingen gevolgd door de Conventie voor de implementatie van de Schengen-overeenkomst (1990), die het afschaffen van de interne grenzen stevig verankerde in een veiligheidsparadigma. Het doel was het vrij verkeer van personen, maar de aandacht ging uit naar het flankerend beleid voor zaken als asiel, illegale immigratie en misdaadbestrijding (Broeders 2001).

Ondanks de politieke reserves van sommige staten en het feit dat de meeste onderdelen van JBZ raakten aan gevoelige delen van de nationale soevereiniteit, kenmerkte de Schengen-samenwerking zich door een sterk zwaan-kleef-aan-effect. De verleiding van het vrij verkeer van personen in een gemeenschappelijk gebied zonder binnengrenzen en de snelle ontwikkeling van het Schengen-*acquis* bleken sterke prikkels te zijn om aansluiting bij het Schengen-gebied te zoeken. Gedurende de jaren negentig sloten meerdere lidstaten zich aan bij de Schengen-samenwerking. In 1990 trad Italië toe, gevolgd door Spanje en Portugal (1991), Griekenland (1992), Oostenrijk (1995) en Denemarken, Zweden en Finland in 1996. Het Schengen-regime breidde zich ook gedeeltelijk uit naar niet-EU-lidstaten

zoals Noorwegen en IJsland en in mindere mate Zwitserland. Deze landen verbonden zich door middel van associatieovereenkomsten aan belangrijke delen van het Schengen-*acquis* (Monar 2001b: 13-16). Het ondertekenen van de Schengen-overeenkomst betekende echter nog geen volledige deelname aan de Schengen-zone, zoals de toetredingen van Italië en Griekenland duidelijk maakten. De toetreding bestaat uit twee fasen. De tweede fase wordt pas afgerond na uitgebreide controle op de implementatie van het Schengen-*acquis* door middel van een evaluatiemechanisme. Pas als alle Schengen-staten tevreden zijn, eindigt de tweede fase en worden de controles aan de binnengrenzen opgeheven. Als men aan de implementatie twijfelt, kan dit een lange overgangperiode betekenen, aangezien de tweede fase geen tijdslimieten kende. Zo moest Italië zeven jaar wachten tot het *Schengen mature* werd verklaard.

In 1992 werd het bestaande informele netwerk van commissies, werkgroepen en andere samenwerkingsverbanden op het gebied van asiel en immigratie, politie, terrorismebestrijding en justitiële samenwerking binnen het kader van de Europese Unie gehaald. Het Verdrag van Maastricht creëerde een derde pijler voor JBZ binnen de structuur van de nieuw opgerichte Europese Unie. Onderwerpen als immigratie en asiel, grenzen, politie en justitie bleven echter bij de lidstaten gevoelig liggen en de bereidheid om zeggenschap op te geven was klein.

De samenwerking behield daarom haar intergouvernementele karakter. In tegenstelling tot de tweede pijler kreeg JBZ dan ook niet de formele structuur van een directoraat-generaal met aan het hoofd een eigen commissaris. De samengebrachte netwerken en commissies in de derde pijler ontbeerden duidelijk een gemeenschappelijke traditie en taal. De betrokken nationale overheidsdiensten verschilden bovendien sterk in de mate waarin zij zich eerder op het internationale terrein hadden bewogen (Den Boer en Wallace 2000).¹ Ook de rol en de betrokkenheid van de belangrijkste Europese instituties in de derde pijler weerspiegelde de terughoudendheid van de lidstaten om invloed en soevereiniteit op te geven. De rol van het Europese Hof van Justitie, het Europese Parlement en de Europese Commissie werd beperkt ten gunste van de lidstaten. In de besluitvorming en voorbereiding van raadsbesluiten leunde men sterk op (nationale) ambtenaren uit de burelen van immigratiediensten, douane en politie. Dit alles leidde, met name in zaken als immigratie en asiel, tot een cultuur van geheimhouding, een dominant 'veiligheidsdenken' en tot vaak moeizame besluitvorming achter gesloten deuren (Peers 2000; Koslowski 1998).

Het groeiende aantal EU-landen dat deelnam aan de Schengen-samenwerking betekende dat opname van het Schengen-*acquis* in het kader van de EU gedurende de jaren negentig een steeds logischer optie werd. Bij de totstandkoming van het Verdrag van Amsterdam besloot men dan ook om 'Schengen' in de verdragen van de EU te incorporeren. Dit bleek echter geen eenvoudige aangelegenheid. De Schengen-lidstaten hadden meer dan anderhalf jaar nodig om de juridisch bindende elementen van het Schengen-*acquis* te identificeren en de juiste plaats in het EU-Verdrag toe te kennen. Het zeer uitgebreide Schengen-

aquis, omvangrijker dan het JBZ-*acquis* van voor het Verdrag van Amsterdam, werd over de pijlers verspreid.

Behalve een dynamiek van buiten de EU naar binnen de EU, vond er een beweging binnen de EU plaats ten aanzien van de JBZ-samenwerking in de richting van communautarisering. Met het Verdrag van Amsterdam werd een nieuwe Titel IV in de communautaire eerste pijler gecreëerd. Daarin werden de voormalige derde-pijleronderwerpen immigratie, asiel, buitengrenzen en justitiële samenwerking inzake civiel recht ondergebracht. Tezelfdertijd kregen de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking op het gebied van strafzaken een meer gedetailleerde uitwerking in de herziene Titel VI in de derde intergouvernementele pijler. De JBZ-samenwerking die naar Titel IV van het EG-Verdrag verhuisde, werd niet volledig gecommunautariseerd, maar in feite aan een speciaal regime binnen de eerste, communautaire pijler onderworpen. Voor de nieuwe Titel IV werd een overgangsperiode van vijf jaar ingesteld, waarin de Raad bij unanimiteit besluiten kan blijven nemen. De rol van de Commissie was gedurende dit tijdvak substantieel zwakker, aangezien deze het recht van initiatief moest delen met de lidstaten. De overgangsperiode eindigt in 2004. Dan zal de Raad een unaniem besluit moeten nemen over de vraag of de besluitvormingsmethode in de eerste pijler overgaat van unanimiteit naar het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid in geheel Titel IV, in slechts delen daarvan of dat de situatie bij het oude blijft.

6.2.3 DE ONTWIKKELING VAN BINDENDE INSTRUMENTEN

De gekozen vormen van samenwerking hebben zich in de loop van de tijd ontwikkeld naar meer bindende samenwerking. De vroege intergouvernementele samenwerking leidde doorgaans alleen tot informele afspraken en *soft law*, zoals resoluties en aanbevelingen. Aangezien deze instrumenten niet bindend waren, was hun effect in de praktijk afhankelijk van de wil van de lidstaten om ze daadwerkelijk uit te voeren. Het enige 'harde recht' dat totstandkwam waren conventies (bijvoorbeeld in de Raad van Europa), de klassieke vorm voor interstatelijke verdragen (Peers 2000: 16). Veel tijd verstreek echter voordat alle lidstaten deze conventies hadden geratificeerd. Dit probleem duurde voort nadat de JBZ-samenwerking binnen de intergouvernementele derde pijler van de EU was gebracht en conventies een belangrijk instrument bleven. In verband met deze traagheid besloten de deelnemende landen in sommige gevallen dat indien meer dan de helft van de lidstaten een conventie had geratificeerd, deze reeds in werking zou treden voor de desbetreffende lidstaten. Dit gebruik van *rolling ratification* werd in het Verdrag van Amsterdam als principe vastgelegd. Van een deadline voor de voltooiing van de ratificatie van conventies was geen sprake.

Naast conventies kon de Raad 'gemeenschappelijke posities' innemen en 'gemeenschappelijke acties' ondernemen. De eerste optie wordt weinig gebruikt. Bovendien was het juridische effect van deze maatregelen nogal onduidelijk, aangezien het verdrag niet aangaf of zij bindend waren of niet. De Raad maakte

binnen de derde pijler wel veel gebruik van niet-bindende *soft law*-maatregelen, met name voor asiel- en immigratiekwesties. Door het Verdrag van Amsterdam en de overgang van laatstgenoemde kwesties naar de eerste pijler verbeterden de beleidsinstrumenten aanzienlijk. In de eerste pijler kan gebruik worden gemaakt van beproefde EG-instrumenten zoals richtlijnen en verordeningen en in de derde pijler werden kaderbesluiten en besluiten geïntroduceerd. De kaderbesluiten kregen als doel de wetgeving van de lidstaten nader tot elkaar te brengen en zijn bindend met betrekking tot de resultaten die moeten worden bereikt. Zij laten de keus voor de methode om die resultaten te bereiken echter over aan de lidstaten (overeenkomstig het instrument van de richtlijn uit de eerste pijler). Besluiten zijn eveneens bindend. Het verschil tussen de instrumenten in de derde en de eerste pijler is dat in de derde pijler de directe werking ontbreekt.

De Europese Raad van Tampere in 1999 introduceerde behalve een ambitieuze agenda voor de toekomst en een geluid dat afweek van de normale ‘fort Europa-retoriek’, een aantal belangrijke instrumenten voor de samenwerking in de derde pijler. Op het gebied van justitiële samenwerking in het strafrecht en het burgerlijk recht werd de ‘wederzijdse erkenning’ als voornaamste instrument van integratie geïntroduceerd. Verder bereikte men in Tampere overeenstemming over het opzetten van twee nieuwe Europese instellingen: Eurojust en het Europese Politie College. Deze vulden het al bestaande instituut Europol aan. In meer algemene zin werd Europese *institution building* een belangrijke vorm van samenwerking in de derde pijler.

6.2.4 KOPGROEPEN EN UITZONDERINGSPOSITIES

JBZ was bij uitstek een terrein waarop de lidstaten in kleinere verbanden de samenwerking konden verdiepen.² De laboratoriumfunctie van Schengen was alleen mogelijk door dit samenwerkingsverband buiten de kaders van de EU op te tuigen. De opname van Schengen in het EU-Verdrag was op zijn beurt alleen mogelijk door een aantal landen een uitzonderingspositie te gunnen. Ook de communautarisering van delen van de JBZ-samenwerking in het Verdrag van Amsterdam kon alleen totstandkomen door een drietal landen formele uitzonderingsposities te gunnen (zie tekstbox 6.1).

Aldus zijn er speciale regimes ontworpen om bestaande EU-lidstaten te accommoderen. Echter, de lidstaten hebben reeds te kennen gegeven dat dergelijke uitzonderingsregimes niet beschikbaar zullen zijn voor de toetredende kandidaat-lidstaten. Voor hen geldt dat zij het gehele JBZ-*acquis* (inclusief het geïntegreerde Schengen-*acquis*) moeten overnemen en uitvoeren.

Rondom gedifferentieerde arrangementen is een duidelijke centripetale dynamiek waarneembaar. De voordelen van deelname aan de kopgroep (bijvoorbeeld toegang tot belangrijke informatie) zijn voor landen een overweging om toch deel te nemen aan deze samenwerking. Zo maken Groot-Brittannië en Ierland regelmatig gebruik van hun recht tot *opt-in*, bijvoorbeeld met betrekking tot deel-

Tekstbox 6.1: JBZ à la carte. De uitzonderingsposities van Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken na Amsterdam

Een van de problemen bij de integratie van de Schengen-samenwerking in de kaders van de EU was geweest dat Groot-Brittannië en Ierland bezwaar hebben tegen de opheffing van controles aan de binnengrenzen. Om dit te accommoderen is aan het Verdrag van Amsterdam een aantal protocollen toegevoegd. In protocol 3 is vastgelegd dat Groot-Brittannië en Ierland hun *Common Travel Area* mogen handhaven en individuen komend uit andere lidstaten mogen controleren, ongeacht wat andere lidstaten doen en ongeacht welke interpretatie het Europese Hof van Justitie zou mogen geven aan artikel 14 van het EG-Verdrag. Dit protocol geeft Groot-Brittannië en Ierland tevens een uitzonderingspositie ten aanzien van alle EG-wetgeving die de afschaffing van grenscontroles vereist.

Groot-Brittannië en Ierland zijn voorts vanwege hetzelfde bezwaar tegen opheffing van de controles aan de binnengrenzen uitgezonderd van alle samenwerking die plaatsvindt in het kader van Titel IV van het EG-Verdrag. Dit is vastgelegd in protocol 4 bij het Verdrag van Amsterdam. De twee landen hebben evenwel een *opt-in*-mogelijkheid bedongen, die hen in staat stelt deel te nemen aan onderdelen die onder deze titel worden aangenomen. Zij moeten daartoe binnen drie maanden nadat het voorstel is gedaan een verzoek indienen bij de Raad. Voor Groot-Brittannië en Ierland geldt in de eerste pijler dus een soort 'JBZ à la carte'. De algemene uitzondering plus het recht op *opt-in* geldt ook voor het deel van het Schengen-*acquis* dat in Titel IV is geïntegreerd bij het Verdrag van Amsterdam en voor mogelijke toekomstige maatregelen die voortbouwen op dit geïntegreerde Schengen-*acquis* (zie protocol 2 bij het Verdrag van Amsterdam).

Denemarken heeft altijd bezwaar gemaakt tegen communautaire samenwerking op het gebied van JBZ en was om die reden gekant tegen de verplaatsing van onderdelen van de JBZ-samenwerking van de derde naar de eerste pijler. Om Denemarken tegemoet te komen, is dit land uitgezonderd van de communautaire samenwerking die plaatsvindt in het kader van Titel IV van het EG-Verdrag.* Denemarken heeft echter geen vergelijkbare *opt-in*-mogelijkheid zoals Groot-Brittannië en Ierland. Daarnaast is bij de integratie van het Schengen-*acquis* in de verdragen van de Unie rekening gehouden met de bezwaren tegen communautarisering van Schengen-lidstaat Denemarken. Er is vastgelegd dat de onderdelen van het Schengen-*acquis* in de eerste pijler voor Denemarken niet zullen gelden als EG-recht, maar als internationaal publiekrecht.

* Deze uitzondering geldt voor bijna alle maatregelen onder Titel IV. Denemarken neemt wel deel aan de maatregelen die al tot de bevoegdheden van de EG behoorden voorafgaand aan het Verdrag van Amsterdam (zoals maatregelen ter vaststelling van de lijst van derde landen wiens ingezetenen een visum nodig hebben om de EG binnen te komen).

name in het Schengen Informatie Systeem (SIS). Ook Denemarken zou dit in bepaalde gevallen willen, maar kan dit alleen doen door (delen van) het 'Deense protocol' op te zeggen (zie hierover tekstbox 6.1). Denemarken heeft geen *opt-in*-arrangement in het Deense protocol bij het Verdrag van Amsterdam bedongen. Het land wordt geconfronteerd met een strikte opstelling van de EU-instellingen en andere lidstaten ten aanzien van de zelfverkozen Deense isolatie. Het is niet ondenkbaar dat deze centripetale druk in de richting van deelname aan commu-

nautaire maatregelen de Deense regering ertoe zal brengen het protocol opnieuw aan de bevolking voor te leggen in een referendum. De aantrekkingskracht van het geïntegreerde Schengen-*acquis* reikt overigens zelfs over de grenzen van de EU heen. Verschillende derde landen, waaronder Noorwegen en IJsland, nemen via associatieovereenkomsten deel aan (elementen van) het Verdrag van Schengen.

Met het oog op de verdere ontwikkeling van de JBZ-samenwerking zijn twee mogelijkheden tot differentiatie noemenswaardig. De eerste is opgenomen in het protocol waarmee het Schengen-*acquis* in het Verdrag van Amsterdam is geïntegreerd. Bij de integratie van het Schengen-*acquis* in de kaders van de Unie wilden de toenmalige dertien Schengen-lidstaten voorkomen dat toekomstige samenwerking tussen hen op dit gebied geblokkeerd zou kunnen worden door een EU-lidstaat. Teneinde dit te voorkomen werd in het genoemde protocol de bepaling opgenomen dat – indien Groot-Brittannië en Ierland niet binnen een redelijke periode kenbaar maken dat zij willen deelnemen aan een maatregel – de andere EU-lidstaten automatisch zonder deze landen verder mogen gaan.

Een tweede mogelijkheid die EU-lidstaten ter beschikking staat om nauwer samen te werken, is gebruik te maken van de bepalingen voor ‘nauwere samenwerking’, die in het Verdrag van Amsterdam zijn geïntroduceerd en bij het Verdrag van Nice zijn versoepeld. Indien deze lidstaten en hun initiatief aan een reeks van voorwaarden voldoen, mogen zij gebruikmaken van de instellingen en procedures van de Europese Unie om nauwere samenwerking te ontplooiën. Zodra het Verdrag van Nice in werking is getreden, kan de beslissing tot het instellen van nauwere samenwerking zelfs bij gekwalificeerde meerderheid worden genomen en hoeft deze groep slechts acht lidstaten groot te zijn. Deze ‘gedisciplineerde’ vorm van nauwere samenwerking is tot op heden nog niet gebruikt. Het bestaan van deze terugvaloptie en de dreiging door het Belgische voorzitterschap tegen een dwarsliggend Italië er daadwerkelijk gebruik van te maken, heeft eind 2001 echter al wel een rol gespeeld in het bereiken van consensus over het Europese arrestatiebevel. Louter het bestaan van de mogelijkheid tot differentiatie ontketent blijkbaar al een dynamiek in de onderhandelingen tussen de lidstaten die de slagvaardigheid van de Unie ten goede komt.

6.2.5 VASTHOUDEN AAN UNANIMITEIT

Ondanks een onmiskenbare beweging naar de communautaire methode volgt de besluitvormingsmethode (ook in Titel IV van het EG-Verdrag) nog steeds de logica van intergouvernementele samenwerking. Ten aanzien van alle JBZ-kwesties wordt gestemd met eenparigheid van stemmen; consensus blijft de norm tot minimaal 2004 (als de overgangperiode voor Titel IV EG eindigt).

In de aanloop naar het Verdrag van Nice is een poging ondernomen om het aantal onderwerpen ten aanzien waarvan bij meerderheid kan worden besloten, te vergroten. Veel JBZ-onderwerpen zijn echter buiten deze hervormingen gebleven. Sterker nog, het Verdrag van Nice heeft de mogelijkheid dat in 2004 meer-

derheidsbesluitvorming wordt ingevoerd voor asiel- en immigratiekwesties zelfs op losse schroeven gezet. In het verdrag is bepaald dat pas bij meerderheid kan worden gestemd nadat ‘gemeenschappelijke regels en procedures’ unaniem zijn aangenomen (art. 67 (5) EG-Verdrag), een formulering die Duitsland onder grote druk van de *Länder* afdwong. Het is zeer de vraag of de lidstaten overeenstemming kunnen bereiken over deze ‘gemeenschappelijke regels en procedures’ vóór 2004, het moment waarop de Raad moet besluiten of men overgaat op het stemmen bij meerderheid. Een strategie om aan deze uitkomst te ontkomen is: genoeg nemen met minder ambitieuze gemeenschappelijke regels en procedures, om zo in 2004 de overgang naar meerderheidsbesluitvorming mogelijk te maken, waarna gestreefd zou kunnen worden naar meer ambitieuze normen (desnoods met gebruik van meerderheidsbesluitvorming). Deze strategie betekent echter waarschijnlijk harmonisatie op het laagst denkbare niveau en gaat ten koste van de oorspronkelijke, ambitieuze Tampere-agenda. In Nice is wel meerderheidsbesluitvorming van toepassing verklaard op justitiële samenwerking inzake burgerlijk recht, met uitzondering van het familierecht, dat juist het leeuwendeel van deze samenwerking vormt.

Dat slagvaardig optreden ondanks de noodzaak tot consensusvorming soms toch mogelijk blijkt, heeft vaak te maken met externe schokken, die de Raad dwingen veel sneller te handelen dan onder normale omstandigheden (politiek gezien) mogelijk zou zijn. Enkele recente voorbeelden illustreren dit. De Dover-tragedie van juni 2000 plaatste het onderwerp mensenmokkel bovenaan de politieke agenda van de EU en de terroristische aanslagen van 11 september 2001 waren de aanleiding voor een enorme sprong op het gevoelige terrein van de samenwerking in het strafrecht en de terrorismebestrijding. In reactie op deze aanslagen nam de JBZ-Raad besluiten die onder gewone omstandigheden voor jaren debat goed zouden zijn geweest. Het meest opvallende voorbeeld is de snelle overeenstemming over de gemeenschappelijke definitie van terrorisme en een Europees arrestatiebevel.

6.2.6 GERINGE BEREIDHEID TOT LASTENVERDELING

De europeanisering van de financiering op het terrein van JBZ verloopt langzaam. Sinds het Verdrag van Amsterdam is het uitgangspunt dat operationele activiteiten op het gebied van JBZ uit het EG-budget worden gefinancierd (dat wil zeggen tenzij er unanieme steun is voor het gebruik van nationale middelen, zie art. 41 (3) EU-Verdrag). Verschillende programma’s worden gefinancierd om training en uitwisseling van professionals mogelijk te maken en het onderlinge vertrouwen – cruciaal voor het goede functioneren van de RVVR – te vergroten.

De belangrijkste kwestie aangaande de financiering betreft de lastenverdeling.

Noll maakt een onderscheid tussen:

- 1 lastenverdeling van de activiteiten ter voorkoming en oplossing van vluchtelingen crises;

- 2 lastenverdeling van de activiteiten ter voorkoming en wering van de aankomst van vluchtelingen;
- 3 lastenverdeling van de kosten van ontvangst van vluchtelingen en immigranten (Noll 2002: 308).

De eerste vorm van preventieve activiteiten is moeilijk af te bakenen (uiteenlopend van diplomatieke activiteiten, via hulp gelden tot aan militaire interventies) en mede door de complexiteit ervan nog niet echt onderzocht. Ten aanzien van de tweede vorm van preventie is de wil tot lastenverdeling relatief het grootst. Teneinde vluchtelingen en immigranten te weren, worden kostbare infrastructures zoals het SIS gemeenschappelijk gefinancierd. Het heikele punt betreft de kosten van de ontvangst van vluchtelingen en immigranten.³ Hierin is sprake van een onevenredige lastenverdeling tussen de lidstaten. De vluchtelingencrisis als gevolg van de conflicten in Bosnië en Kosovo hebben aangetoond dat er geen werkelijke lastenverdeling ten aanzien van de ontvangst bestaat. De Bosnische vluchtelingencrisis heeft hierover echter wel een debat in gang gezet. Het oordeel over de maatregelen waarin dit debat heeft geresulteerd loopt evenwel uiteen van nutteloos tot een druppel in de oceaan (Noll 2002). Het feit dat de maatregelen met betrekking tot lastenverdeling in het Verdrag van Amsterdam (art. 63 (2) EG-Verdrag) zijn uitgezonderd van de deadline van 2004 is tekenend voor de geringe bereidheid van de lidstaten op dit terrein.

6.3 JBZ-SAMENWERKING IN DE EUROPABREDE UNIE

De JBZ-agenda zal na de uitbreiding voor een groot deel worden bepaald door problemen die nu ook al spelen, maar die in gewicht toenemen of verschuiven naar andere lidstaten als gevolg van geografische veranderingen in een vergrote EU. Ook zullen nieuwe, hoofdzakelijk aan de uitbreiding gerelateerde problemen op de agenda verschijnen. De hiernavolgende subparagrafen beschrijven deze uitdagingen aan de hand van de beleidsterreinen die onder de JBZ-samenwerking vallen: buitengrenzen en illegale immigratie, asiel- en immigratiebeleid, politie-samenwerking en justitiële samenwerking.

Een van de voornaamste problemen op nagenoeg alle deelsterreinen van JBZ is het verwachte implementatietekort in de Midden- en Oost-Europese landen. De uitvoering van het Schengen-*acquis* is hierbij van groot belang. Het betreft het omvangrijkste deel van de implementatieopgave. Bovendien hangt de afschaffing van de binnengrenzen af van de effectieve implementatie van het *acquis* door de nieuwe lidstaten. Hoewel het implementatietekort een serieus probleem is, moet de EU-15 de verleiding weerstaan om dit probleem te hoog op te spelen. De ratificatie en implementatie van JBZ-maatregelen door de huidige lidstaten zijn, zeker in de derde pijler, verre van voorbeeldig. Zo is bijvoorbeeld geen van de conventies die sinds het Verdrag van Maastricht zijn aangenomen in het kader van Titel VI al volledig geratificeerd, met uitzondering van de Europol Overeenkomst en de Douane Informatie Systeem Overeenkomst (Den Boer 2001: 8-9).

6.3.1 BEWAKING VAN DE BUITENGRENZEN EN ILLEGALE IMMIGRATIE

Het centrale probleem van het beleid voor de buitengrenzen is dat in een EU zonder binnengrenzen alle lidstaten afhankelijk zijn van de effectieve bewaking en controle van de buitengrens. Alle landen zijn afhankelijk van deze buitengrens op belangrijke punten als de strijd tegen illegale immigratie, internationale misdaad en drugsmokkel. Met name de illegale immigratie via en vanuit de huidige kandidaat-lidstaten is in de ogen van de EU-15 een centraal en politiek gevoelig probleem.

De aanpak van de illegale immigratie staat hoog op de agenda van de huidige EU en is voor de toetredende landen tot een prioriteit verheven. Wrang genoeg hebben de verscherpingen van het asiel- en immigratiebeleid in de EU-lidstaten en het beeld van het Fort Europa juist bijgedragen tot de illegale immigratie en de gerelateerde problemen van mensensmokkel en mensenhandel.⁴ Als gevolg van deze verscherpingen zijn legale en illegale immigranten namelijk steeds vaker aangewezen op de ‘diensten’ van smokkelorganisaties en stijgen de prijzen voor deze ‘diensten’ sterk (Anderson en Bort 2001; CIA 2001; Morrinson 2000). De omvang van het probleem kan worden geïllustreerd aan de hand van de aantallen gearresteerde illegale immigranten aan de Tsjechisch-Duitse grens. Deze daalden van 43.000 in 1993 naar 19.000 in 1995 (toegeschreven aan het tijdelijke effect van de verscherping van het asielbeleid in 1993), maar stegen vanaf 1995 weer sterk. Bovendien werden tussen januari en september 1998 alleen al aan de grens tussen de Duitse deelstaat Saksen en Tsjechië ongeveer 650 *Schleuser* (mensensmokkelaars) gearresteerd (Bort 2000). Het probleem van de mensensmokkel is even prominent aanwezig aan de huidige en toekomstige ‘groene’, oostelijke grens als aan de uitgestrekte en moeilijk te bewaken ‘blauwe’ zuidgrens van de Europese Unie.

De illegale immigratie in de Midden- en Oost-Europese landen is momenteel nog voornamelijk transitmigratie naar EU-lidstaten als België, Frankrijk, Nederland, Duitsland, Zweden en Groot-Brittannië, maar ook naar Canada, de Verenigde Staten en Noorwegen. De meest tragische uitwas van deze transnationale criminele industrie betreft de handel in vrouwen en kinderen, vaak bedoeld voor de prostitutie in de EU, Zwitserland en Israël (Den Boer 2001). Dankzij de uitgestrekte buitengrenzen van de EU en de relatief grote mobiliteit van mensensmokkelorganisaties zijn smokkelroutes flexibel en worden ze vaak eenvoudig aangepast aan veranderingen in beleid en grenscontrole. Zo was Polen lange tijd een ‘favoriet’ doorvoerland tot de invoering van een veel scherpere vreemdelingenwet in 1997, waarna de route zich naar Tsjechië verlegd lijkt te hebben. Er lijkt zich onder de Midden- en Oost-Europese landen dus een nieuwe variant van ‘lastenverschuiving’ te ontwikkelen, waarbij doorvoerroutes voor illegale migratie zich onder de invloed van unilaterale verscherpingen van het beleid verplaatsen naar landen met een minder restrictief beleid (Den Boer 2001: 19). De gelijkernis met het patroon van de opeenvolgende ‘rondes’ van aanscherping in het asielbeleid van de (noordelijke) EU-lidstaten is daarbij opvallend.

Tot op zekere hoogte worden de Midden- en Oost-Europese landen ook zelf landen van bestemming voor illegale immigranten. Niet alleen de asielaanvragen stijgen, maar ook de illegale immigratie met als eindhalte een van de Midden- en Oost-Europese landen neemt in omvang toe. In sommige van deze landen (zoals bijvoorbeeld Hongarije) is het vinden van werk zonder vergunning relatief eenvoudig. Ook in dit geval zijn de problemen met de implementatie en handhaving van de wetgeving het grootst. Dat geldt in de eerste plaats voor de implementatie van de regelingen voor binnenkomst, verblijf, beëindiging van verblijf en uitzetting. Uitzetting van vreemdelingen is in de kandidaat-lidstaten vaak een probleem, omdat terug- en overnameovereenkomsten met de landen van herkomst van illegale vreemdelingen (soms zelfs met buurlanden) veelal ontbreken. Bovendien is het relatief eenvoudig om de benodigde documenten voor de Midden- en Oost-Europese landen te laten vervalsen (Monar 2001b). Een tweede probleem is de handhaving van het beleid tegen illegale tewerkstelling. Zolang illegale arbeid en het in dienst nemen van illegalen als werknemers niet effectief wordt gecontroleerd en ontmoedigd, is de strijd tegen illegale immigratie een gevecht tegen de bierkaai. De markt doet zijn werk en het aanbod zal de vraag altijd weten te vinden. Dezelfde redenatie kan echter ook op illegale transitimmigratie naar de huidige EU worden toegepast. De EU-15 kunnen niet van de kandidaat-lidstaten verwachten dat deze de illegale immigratie tot nul terugbrengen zolang er in de landen van de huidige EU nog (volop) mogelijkheden voor illegale arbeid zijn (Den Boer 2001).

De overname van het Schengen-grensregime door de nieuwe lidstaten is (mede vanwege de problematiek van de illegale immigratie) een van de belangrijkste en potentieel meest conflictueuze elementen van de komende uitbreiding(en). Het grensregime is ook een van de JBZ-beleidsterreinen die het sterkst worden getroffen door de implementatieproblematiek. Na de uitbreiding deelt de EU een lange en kwetsbare grens met staten die gekenmerkt worden door autoritaire regeringen en wijdverspreide corruptie.⁵ Deze grenzen moeten worden bewaakt door de nieuwe lidstaten die een groot gebrek hebben aan training en moderne apparatuur en vaak zelf nog volop tegen corruptie in het eigen apparaat strijden. Deze situatie heeft in de huidige EU sterk bijgedragen aan het beeld dat de uitbreiding een groot probleem vormt voor de interne veiligheid van de Unie. De combinatie van de grote politieke gevoeligheid van een adequate grensbewaking en de kwetsbaarheid van de samenwerking voor implementatie tekorten bij een van de lidstaten leidt tot een relatief compromisloze opstelling van de EU op dit punt (Monar 2000c). Dit betekent dat de Schengen-voorwaarden niet ter discussie staan: er is geen ruimte voor onderhandelingen over de inhoud van het Schengen-*acquis* en de nieuwe lidstaten worden ook geen permanente uitzonderingen toegestaan.

Het strenge grensregime van Schengen is op meer dan één wijze problematisch voor de toetredende landen. In de eerste plaats zal het nagenoeg onmogelijk zijn in de nabije toekomst een volledig effectieve controle van de grens te bereiken.

De bekende problemen van personeelsgebrek, gebrek aan training en moderne apparatuur, corruptie en een algeheel gebrek aan voldoende (financiële) middelen staan 'garant' voor grote implementatieproblemen in de komende jaren. Tegelijkertijd is een belangrijk onderdeel van het Schengen-*acquis* nog in ontwikkeling (zoals bijvoorbeeld het SIS II), waardoor kandidaat-lidstaten in onzekerheid verkeren over hetgeen ze precies moeten overnemen. Wel is zeker dat de controles aan de binnengrenzen met nieuwe lidstaten pas na een aparte, unanieme, beslissing van de Schengen-lidstaten worden opgeheven. Nu het Schengen-*acquis* is geïntegreerd in de kaders van de EU is een aparte, unanieme beslissing van de JBZ-Raad nodig om een nieuwe lidstaat volledig te laten deelnemen aan de Schengen-samenwerking en de controles aan de binnengrenzen af te schaffen. Gegeven de beschreven implementatieproblemen in de Midden- en Oost-Europese landen zal de passage naar volledige deelname aan de Schengen-samenwerking waarschijnlijk een langdurig proces worden. De EU-lidstaten zullen namelijk de tweede fase van de toetreding tot Schengen pas beëindigen als ze volledig tevreden zijn over de implementatie van het grensregime aan de nieuwe buitengrenzen van de EU. Voor de beëindiging van de tweede fase geldt bovendien geen enkele tijdslimiet. De nieuwe lidstaten zullen het echter zwaar opnemen dat ze tot een bufferzone worden omgevormd die hen nog niets oplevert.

De volledige implementatie van Schengen zal, vanwege de hoge politieke en economische kosten, verzet oproepen bij de kandidaat-lidstaten. De grenscontroles zullen plaatsvinden aan de hand van de Schengen-normen en de strenge Schengen-visumlijst,⁶ waarop veel buurlanden van de Midden- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten staan. Deze controles zullen schade toebrengen aan grensoverschrijdende economische activiteiten en aan de banden met nationale minderheden in omliggende staten die geen (kandidaat-)lid zijn van de EU. Om de politieke en economische relaties met de omliggende landen en nationale minderheden goed te houden, zullen sommige Midden- en Oost-Europese landen het Schengen-grensregime en met name de visumlijst zo laat mogelijk invoeren en de eerste gelegenheid aangrijpen om deze delen van het Schengen-*acquis* te 'verzachten'. Na de toetreding tot de EU en zeker na volledige toetreding tot de Schengen-groep (wanneer de nieuwe lidstaten een stem en wellicht zelfs vetorecht in de Raad hebben) kunnen de buitengrenzen een belangrijke bron van spanning worden. Bovendien kan de roep om 'verzachting' niet geheel buiten de orde worden verklaard. Ook aan de huidige Oostenrijk-Hongaarse en Italiaans-Sloveense grenzen worden uitzonderingen voor lokaal grensoverschrijdend verkeer mogelijk gemaakt, binnen de implementatie van het Schengen-regime. Hoewel het niet publiekelijk wordt toegegeven, is een flexibeler interpretatie van het Schengen-regime om grensrelaties 'vriendelijk' te houden wel degelijk mogelijk (zie Anderson en Bort 2001: 162; Bort 2000: 4).

De overname van het Schengen-regime kan op onverwacht heftig politiek en publiek verzet in de Midden- en Oost-Europese landen stuiten. De 'pre-toetredingsmaatregelen' in het kader van Schengen hebben in sommige kandidaat-lidstaten al voor onrust gezorgd. Men vreest een nieuw IJzeren Gordijn dat

ondoordringbare grenzen trekt tussen diegenen binnen het systeem en diegenen daarbuiten. De meeste Midden- en Oost-Europese landen zijn bovendien nog volop verwickeld in een proces van (vernieuwde) staats- en natievorming en zijn gevoelig voor zaken die aan de soevereiniteit van de staat raken, zoals grenzen bij uitstek doen. Het is onzeker wat het effect zal zijn van de toetreding tot de EU op hun ‘territoriale ideologieën’. Anderson (2000: 2) definieert dit als “de perceptie van de betekenis en het belang van grenzen in de ogen van de elite van beleidsmakers, de inwoners van grensregio’s en de bevolking in haar algemeenheid”.⁷

De komende oostelijke uitbreiding zal grote gevolgen hebben voor de geopolitieke omgeving van de EU. De EU krijgt nieuwe buitengrenzen en nieuwe bureaus waarmee die grenzen gedeeld worden. Als alle kandidaat-lidstaten zijn toegetreden, zal de grens van de EU met Rusland langer worden en zal de EU nieuwe grenzen delen met Wit-Rusland, Oekraïne, Moldavië, Kroatië en Joegoslavië. Dit zal de veiligheidssituatie aan de Europese grenzen sterk veranderen. De EU krijgt nieuwe bureaus die veel minder ontvankelijk voor de noden en wensen van de EU zijn dan de kandidaat-lidstaten zijn geweest. De nauwere banden en soms vriendelijke relaties die de Midden- en Oost-Europese landen met sommige van deze ‘nieuwe bureaus’ onderhouden, kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan het gemeenschappelijke buitenlands beleid ten opzichte van dit toekomstige nabije buitenland (Grabbe 2002). Zo worden in Polen de economische banden met de Oekraïne niet alleen gewaardeerd in economische termen, maar ook in geopolitieke termen, aangezien de Poolse regering een stabiel Oekraïne als een belangrijke waarborg tegen Russische hegemonie ziet (Guiraudon 2002). Deze nieuwe grenzen zullen hoe dan ook tot gevolg hebben dat de interne veiligheid nog sterker dan voorheen samenhangt met de externe veiligheid. Het afstemmen van de agenda’s van JBZ en GBVB neemt daardoor in belang toe.

Of de oude en nieuwe lidstaten intensiever zullen samenwerken ten aanzien van het *acquis* voor de buitengrenzen, zal sterk afhangen van de onderlinge solidariteit en het wederzijdse vertrouwen. Verdieping van de samenwerking kan stuiten op een gebrek aan vertrouwen en op politiek verzet van de nieuwe lidstaten (uit onvrede over een gebrek aan ondersteuning bij het versterken van de implementatiecapaciteit of uit vrees voor bemoeizucht met de soevereine taak van grenscontrole). De nieuwe lidstaten zullen bij een eventueel verzet tegen het versterken van de samenwerking aan de grenzen op sommige punten aansluiting vinden bij de ‘Schengen-dissidenten’ van het eerste uur (Groot-Brittannië en Ierland). Anderzijds hebben deze landen de meeste steun te verwachten van landen die juist aan de basis van deze samenwerking stonden, zoals Duitsland. Nederland zal als belangrijk land van bestemming en doorvoer van (illegale) migratie en criminële activiteiten in de regel pleiten voor verbetering van de effectiviteit van de controle aan de buitengrenzen en verdieping van de samenwerking.

6.3.2 ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID

In het asielbeleid spelen velerlei problemen. In de eerste plaats zijn de implementatieproblemen in de Midden- en Oost-Europese landen groot. Dit laat zich sterker voelen naarmate ook in deze landen het aantal asielverzoeken stijgt. Het grootste probleem is echter dat er op EU-niveau inmiddels een raamwerk voor asielzaken is opgebouwd dat vanwege uiteenlopende nationale belangen en gevoeligheden slechts een minimaal en grotendeels ineffectief gemeenschappelijk beleid voortbrengt.

Hoewel in de meeste kandidaat-lidstaten de vereiste asielwetgeving op het moment van de toetreding zal zijn aangenomen, zijn er problemen te verwachten op het gebied van de organisatie en instituties van het asielbeleid. Het betreft hier met name het gebrek aan afbakening van bevoegdheden tussen de verschillende asielautoriteiten, opvang, grensbewaking en politie en het gebrek aan personeel. Dit leidt nu al tot grote achterstanden in de verwerking van asielaanvragen (Monar 2001b). Volgens Monar vragen deze zaken om een aanzienlijke financiële investering, die de meeste kandidaat-lidstaten zich vooralsnog niet kunnen veroorloven. De implementatieproblemen geven reden tot nog grotere bezorgdheid.⁸ Hoewel de aantallen asielverzoeken tot op heden nog relatief bescheiden zijn geweest, stijgen de aantallen en wordt verwacht dat de stijging na de toetreding tot de EU verder zal doorzetten. In sommige Midden- en Oost-Europese landen is dit al gebeurd. Hongarije zag de asielaanvragen vanaf 1998 explosief toenemen van een jaarlijks gemiddelde van circa duizend personen gedurende de jaren negentig tot 7.097 aanvragen in 1998 en 11.499 aanvragen in 1999 (UNHCR 2001: 91). Dit heeft geleid tot een enorme achterstand in de verwerking van de aanvragen, overbelasting van de ambtelijke asielautoriteiten en inadequate juridische procedures. Deze toenames zullen twee effecten hebben. In de eerste plaats zullen de Midden- en Oost-Europese landen gaan deelnemen aan de Europese *race to the bottom* om het minst aantrekkelijke land voor asielzoekers te worden en zal er een onderlinge lastenverschuiving⁹ tussen hen ontstaan. In de tweede plaats zal ook de (politieke) roep om lastendeling op het Europese niveau sterker worden. Hier kunnen wellicht nieuwe coalities van staten ontstaan, bijvoorbeeld tussen Midden- en Oost-Europese landen en landen als Nederland en Duitsland, die de samenwerking op het gebied van lastenverdeling in asielzaken willen bevorderen.

Het Europese asielregime zoals het zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld is op zijn best een onvoltooid bouwwerk. Nationale gevoeligheden en verschillen in de probleemperceptie en definitie (de 'asielproblemen' van het noorden versus de 'illegalenproblemen' van het zuiden van de EU) stonden het formuleren van een gemeenschappelijk asielbeleid in de weg. De nieuwe lidstaten zullen hieraan hun eigen nationale gevoeligheden toevoegen.

De preoccupatie met en de retoriek over veiligheid in relatie tot asiel en (illegale) immigratie van de huidige EU-lidstaten zijn ook van invloed op de prioriteiten

die de toetredende landen zichzelf hebben gesteld. Mede onder druk van de EU-15 staan grensbewaking en de strijd tegen illegale immigratie bovenaan de agenda, terwijl de humanitaire kant van asiel, inclusief belangrijke normen als het in de Conventie van Genève vastgelegde principe van de *non-refoulement*, duidelijk op de tweede plaats komt.

Sommige van de centrale overeenkomsten van het Europese asielregime functioneren op zijn best (ver) beneden hoop en verwachting. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Conventie van Dublin, die regelt dat de eerste (EU-)staat van 'binnenkomst' verantwoordelijk is voor de verwerking van een asielverzoek. De Dublin-claims tussen lidstaten zijn veel lager dan verwacht, aangezien de ontvangende lidstaten fysiek bewijs van de reis over het eigen grondgebied willen zien alvorens zij een claim accepteren. Dit bewijs is meestal niet aanwezig doordat veel asielzoekers hun reisdocumenten vernietigen.¹⁰ Het functioneren van de Conventie van Dublin zal nog verder worden bemoeilijkt door het gebrek aan opsporings- en communicatieapparatuur die de Midden- en Oost-Europese landen tot hun beschikking hebben. Een eventuele versterking van de effectiviteit van de Dublin-overeenkomst zou bovendien resulteren in een flinke verzwaring van de lasten van de nieuwe lidstaten, aangezien zij de oostelijke buitengrens van de EU vormen.¹¹ Deze uitgestrekte grens is nu al een van de belangrijkste routes voor asielzoekers en illegale immigranten naar de landen van de EU. Een verbetering van de effectiviteit van Dublin en andere normen die de Midden- en Oost-Europese landen de facto in de positie van een bufferzone voor de EU-15 plaatsen, zal de roep om lastenverdeling van de kant van de nieuwe lidstaten versterken.

De legale immigratie omvat het EU-interne vrije verkeer van personen enerzijds en de legale immigratie van personen uit derde landen naar de EU anderzijds. De kwestie van het vrije verkeer van personen binnen een uitgebreide Unie wordt sterk beïnvloed door de politieke visies van de EU-15. In sommige lidstaten leeft de angst voor grote stromen goedkope arbeidskrachten uit het oosten bij omvangrijke werkloosheid. Een aantal lidstaten heeft daarom overgangperiodes bedongen voor het vrije verkeer van personen met naburige Midden- en Oost-Europese landen.¹² Duitsland en Oostenrijk hebben bijvoorbeeld overgangperiodes van twee tot zeven jaar afgesloten met Hongarije. Andere lidstaten, zoals Nederland en Zweden, hebben hierop gereageerd met de verzekering dat zij de Hongaarse burgers meteen na de toetreding zullen accepteren (Den Boer 2001). Hiermee is de facto een toetreding met verschillende snelheden ontstaan die een tijdlang zal voortduren.

De immigratiewetgeving en het immigratiebeleid van de Midden- en Oost-Europese landen ten aanzien van derde landen zijn ook van invloed op de uitgebreide Unie. Daarbij gaat het zowel om asielbeleid en beleid ter bestrijding van illegale immigratie als om het reguliere immigratiebeleid. Sommige van de nieuwe lidstaten kunnen vanwege ruimhartige asiel- en immigratiewetgeving eenvoudige 'ingangen' tot de EU blijken te zijn. Dit kan leiden tot een getrapte immigratiestrategie, waarbij het uiteindelijke reisdoel een EU-lidstaat met veel strengere

wetgeving is. Immigranten zouden op die manier een voet aan de grond krijgen in de EU en ‘doormigreren’ als hun juridische situatie dat toestaat. Ook de nationaliteitswetgeving in sommige lidstaten kan uitnodigen tot een getrapte toegang tot de EU. Hongarije heeft bijvoorbeeld een ruimhartige nationaliteitswet voor etnische Hongaren uit het buitenland, die op eenvoudige wijze de Hongaarse nationaliteit kunnen verwerven. Hoewel dit een potentiële toegangsweg tot de EU is, gaat het waarschijnlijk niet om grote aantallen personen. Bovendien zijn er opvallende overeenkomsten met mazen in de wetgeving van de huidige EU-lidstaten. Voorbeelden daarvan zijn de (nog steeds) zeer ruimhartige Duitse nationaliteitswetgeving voor etnische Duitsers uit het buitenland, voorkeursbehandelingen voor onderdanen van voormalige koloniën, en de mogelijkheid om in twee fasen toegang tot de EU te krijgen door illegaal verblijf en een regularisatie in lidstaten als Spanje en Italië.

Hoe men tegen de oost-westmigratie binnen de EU en de migratie uit derde landen zal aankijken en of deze (op termijn) gestimuleerd dan wel ontmoedigd zal worden, is afhankelijk van de werkloosheidscijfers, maar ook van de snelheid en het effect van de vergrijzing in de samenlevingen van de EU-15. De dominante logica van nul-immigratie die sinds de jaren zeventig door de EU (-lidstaten) werd verkondigd, is de laatste jaren een punt van discussie. Wellicht komt er ruimte – en misschien zelfs een noodzaak als gevolg van demografische veranderingen en tekorten op de arbeidsmarkt – om in de toekomst een actiever immigratiebeleid te gaan voeren. Deels zal het dan gaan om immigratie uit de Midden- en Oost-Europese lidstaten en deels kan het voor sommige lidstaten gaan om immigranten van buiten de EU. Wat het asielbeleid betreft, zal de discussie voorlopig gedomineerd blijven door het schisma tussen de immigratiebeperkende maatregelen enerzijds en het bredere gemeenschappelijke asielbeleid met een gemeenschappelijke procedure anderzijds. In een uitgebreide Unie zal het opzetten van een gemeenschappelijk beleid, waarvan Nederland al bijna een decennium lang een pleitbezorger is, er niet eenvoudiger op worden. Er zijn verschillen van inzicht over de minimumnormen voor opvang en rechten. Er zijn verschillen in de dagelijkse problematiek tussen bijvoorbeeld de zuidelijke en noordelijke lidstaten. Deze divergerende standpunten worden straks nog aangevuld met de afwijkende inzichten en problemen van de nieuwe toetreders.

6.3.3 POLITIESAMENWERKING

Een van de belangrijkste drijfveren voor de Europese samenwerking op het gebied van politie en justitie is de dreiging van de georganiseerde transnationale misdaad. Criminele netwerken die over de ongecontroleerde binnengrenzen van de EU opereren, kunnen nauwelijks door nationale autoriteiten worden bestreden en vereisen een Europese aanpak. Dit is de ratio achter de samenwerking op het gebied van politie en justitie en de oprichting van organisaties als Europol en Eurojust. Hoewel de dreiging van transnationale misdaad reëel is, wijzen vele commentatoren op een politiek element dat aan de dreiging wordt toegevoegd.

De strijd tegen de internationale georganiseerde misdaad lijkt ook als een surrogaat voor de verdwenen vijand uit de Koude Oorlog te fungeren. De criminele *soft security threats* vullen het vacuüm van de wereld na de Koude Oorlog en vermengen de voorheen strikt gescheiden werelden van interne en externe veiligheid (Anderson en Bort 2001; Anderson 2000; Bigo 2000).¹³ De belangrijkste vormen van transnationale georganiseerde misdaad, zoals mensensmokkel en -handel (met name vrouwen voor prostitutie), drugssmokkel en financiële criminaliteit, stellen de nationale en Europese autoriteiten voor grote problemen (Den Boer 2001; Politie 2001).

De verdere integratie en samenwerking inzake politie en justitie zal naar alle waarschijnlijkheid een topprioriteit in Europa blijven. De opdracht ‘de Europese burgers een veiliger Europa te garanderen’ was al een prominent en politiek gevoelig thema, maar heeft sinds de aanslagen van 11 september 2001 alleen maar meer gewicht gekregen. De strijd tegen het terrorisme zal worden geïntensiveerd en daarmee zal ook de druk toenemen om de middelen en bevoegdheden van organisaties als Europol en wellicht ook Eurojust uit te breiden. Belangrijke aandachtspunten in de komende jaren zijn: verhoogde budgetten, betere uitrustingen en apparatuur, moderne computersystemen, verbeterde informatie-uitwisseling en pogingen om de communicatie en informatieoverdracht tussen nationale veiligheidsdiensten te verbeteren. De politieorganisatie zal bovendien steeds meer worden opgesplitst in gespecialiseerde subdivisies die drugs, illegale immigratie, georganiseerde misdaad en terrorisme – de vier nieuwe ruiters van de Apocalyps – bestrijden (Bigo 2000).

De aanpak van de georganiseerde misdaad stelt de nieuwe lidstaten voor twee clusters van uitdagingen. Ten eerste hebben zij ‘nationale’ problemen bij hun eigen strijd tegen de georganiseerde misdaad. De bureaucratie en justitiële organisaties moeten worden versterkt. Corruptie en fraude lijken wijdverspreid in de publieke sector, inclusief politie en justitie. Op een meer praktisch niveau speelt het probleem van verouderde apparatuur en gebrek aan faciliteiten. Dit is met name problematisch aangezien de criminele netwerken die de overheid moet bestrijden de beschikking hebben over de nieuwste apparatuur, die is gefinancierd uit illegale winsten (Den Boer 2001: 13-19). Deze achterstand stelt niet alleen de Midden- en Oost-Europese landen voor grote problemen, maar verhoogt tevens het gevoel van onveiligheid in de EU-15. Dit zal ook leiden tot zware politieke druk op de nieuwe lidstaten om snel resultaten te boeken. De nieuwe lidstaten zullen op hun beurt eisen dat ze financiële en technische hulp krijgen in de strijd tegen de transnationale criminaliteit. Als (steekhoudend) argument voeren zij aan dat een groot deel van de criminaliteit in hun landen ‘transit-criminaliteit’ is die uiteindelijk is gericht op de samenlevingen van de EU-15. Bij dit probleem staat zowel de effectiviteit van de Europese aanpak van de internationale criminaliteit op het spel als het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten dat daaraan ten grondslag moet liggen.

Een tweede cluster van problemen is de zware druk die de deelname aan de EU en andere internationale netwerken op de nationale organisaties van politie en justitie legt. In de eerste plaats is het (deels overlappende) systeem van internationale organisaties als Europol, Interpol, Eurojust, de Cross Channel Intelligence Conference en de vele bilaterale overeenkomsten en samenwerkingsverbanden, zeer complex en kapitaal- en arbeidsintensief. Een tweede probleem is de snelle groei van het JBZ-*acquis* in de afgelopen en komende jaren. In de eerste helft van 2001 nam de JBZ-Raad bijvoorbeeld 47 beslissingen in het kader van Titel VI van het EU-Verdrag, hetgeen het JBZ-*acquis* een snel bewegend doelwit maakt voor de nieuwe lidstaten. In de derde plaats hebben alle institutionele vormen van internationale politietsamenwerking een informele component die van groot belang is voor het wederzijds vertrouwen tussen de deelnemers en een effectieve samenwerking in de praktijk (Anderson 2000 en Bigo 2000). Deze informele netwerken worden meestal geleid door vertegenwoordigers van landen met een sterke traditie van internationale politietsamenwerking, hetgeen deze functies minder toegankelijk maakt voor politieofficieren uit de Midden- en Oost-Europese landen. Daarnaast is er een snel groeiend netwerk van bilaterale en Europese 'liaison-officieren' (geplaatst bij Europol) dat nu al een zware wissel trekt op de personele capaciteit van kleinere lidstaten als Luxemburg. Voor een deel van de nieuwe lidstaten valt eenzelfde probleem te verwachten. Zij zullen waarschijnlijk lange tijd onvolledig en onvolwaardig deel (kunnen) nemen aan dergelijke netwerken, terwijl veel van de georganiseerde criminele netwerken zich juist op hun grondgebied hebben genesteld.

Afgezien van het probleem van de participatie in de vele netwerken en met name in Europol speelt de vraag naar het functioneren van deze organisatie zelf. Ook zonder de uitbreiding staat het functioneren van Europol op de EU-agenda en gaan er stemmen op om de organisatie meer bevoegdheden te geven. De huidige EU is verdeeld over de bevoegdheden die Europol moet hebben en de controle die daaraan gekoppeld zou moeten worden. De uitbreiding zal het aantal meningen daarover alleen maar doen toenemen. Aan de kant van de toetredende landen zijn het naast capaciteitsproblemen vooral politieke problemen die aan een eventueel verzet tegen de uitbreiding van bevoegdheden van Europol ten grondslag kunnen liggen. Gezien de recente geschiedenis liggen politiediensten met te grote bevoegdheden nu eenmaal zeer gevoelig in de Midden- en Oost-Europese landen.

6.4 VORMEN VAN GOVERNANCE VOOR EEN MEER SLAGVAARDIGE JBZ-SAMENWERKING

6.4.1 INLEIDING

De uitbreiding van de EU naar meer dan 25 lidstaten is in het licht van het behoud en de versterking van het handelingsvermogen van de Unie geen eenvoudige opgave. Men is het erover eens dat problemen als illegale immigratie, georganiseerde misdaad en terrorisme in principe effectiever kunnen worden aangepakt via samenwerking binnen de EU. Maar het bereiken van overeenstemming over deze samenwerking zal na de uitbreiding nog lastiger worden als gevolg van de toegenomen diversiteit aan meningen, belangen en bestuurlijke vermogens.

Op JBZ-terrein is de slagvaardigheid met name een punt van zorg, aangezien het om politiek gevoelige kwesties gaat en omdat de diversiteit in tradities, opvattingen en capaciteiten groot is. De JBZ-samenwerking is tot op heden stapje voor stapje van de grond gekomen, heeft nu eens een schoksgewijze vooruitgang te zien gegeven (meestal onder invloed van crises) en staat dan weer nagenoeg stil als gevolg van bijna onoverbrugbare patstellingen.

De JBZ-integratie kent een zekere padafhankelijkheid. In de ontwikkeling van het beleidsterrein op het niveau van de EU zijn in het verleden bepaalde keuzen gemaakt en bepaalde richtingen ingeslagen. De samenwerking heeft zich in een zekere 'institutionele richting' ontwikkeld. De zoektocht naar institutionele oplossingen en strategieën om de slagvaardigheid van de EU te behouden en versterken, dient rekening te houden met de padafhankelijkheid op het JBZ-terrein. Kunnen het huidige 'pad' en de 'beleidsmix' effectief worden toegepast ten behoeve van de samenwerking in een uitgebreide Unie? Moeten zij worden versterkt of maakt de uitbreiding het noodzakelijk om andere strategieën toe te passen om de slagvaardigheid en legitimiteit te behouden en te vergroten?

6.4.2 DE BEPERKTE IMPLEMENTATIECAPACITEIT IN DE MIDDEN- EN OOST-EUROPESE LANDEN

Op nagenoeg alle beleidsterreinen van Justitie en Binnenlandse Zaken geldt dat er sprake is van een omvangrijk implementatietekort in de nieuw toetredende landen. De Midden- en Oost-Europese landen hebben een groot tekort aan personeel, opleiding en uitrusting. Dit gebrek aan expertise en uitvoerende capaciteit zal het effectief functioneren van nationale overheidsdiensten en EU-lichamen hinderen. Het probleem van de uitvoerende capaciteit wordt nog verergerd door de fraude en corruptie in belangrijke delen van het overheidsapparaat. Dit geldt met name voor uitvoerende diensten als grensbewaking, politie, justitie en de autoriteiten die met asiel en immigratie zijn belast.

Deze problemen staan strikt genomen niet centraal in dit rapport en zijn voor een groot deel al besproken in het WRR-rapport *Naar een Europabrede Unie*, dat over de toetredings-, implementatie- en handavingsproblematiek gaat. Toch is de

implementatieproblematiek om twee redenen ook in dit hoofdstuk meegenomen. In de eerste plaats omdat mogelijk nieuw beleid nodig is om de problemen bij de implementatie van het bestaande *acquis* te verminderen. In de tweede plaats zijn de implementatietekorten van grote invloed op de mogelijkheid om in de toekomst tot verdieping van de JBZ-samenwerking te komen. Op een aantal cruciale JBZ-terreinen is het effectief functioneren van uitvoerende diensten doorslaggevend om tot vooruitgang te komen. Dit geldt bij uitstek voor die terreinen die zwaar leunen op het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten, zoals justitiële samenwerking en politiesamenwerking. Het functioneren van de diensten die verantwoordelijk zijn voor de beveiliging van de buitengrenzen (en de perceptie daarvan door andere lidstaten) is ook van groot belang voor de toekomstige ontwikkeling van het grensregime. Een falen in de uitvoering van het grens-*acquis* kan in het geval van Schengen leiden tot een zeer langdurige overgangsfase waarin de EU feitelijk twee ‘buitengrenzen’ heeft. Naarmate deze periode langer duurt, beperkt dit de mogelijkheden van de lidstaten om tot verdieping van het grens-*acquis* te komen, hetgeen impasses in de besluitvorming en (mogelijke) pogingen deze te doorbreken door middel van kopgroepvorming tot gevolg kan hebben. Op deze manier zijn implementatieproblemen en het vraagstuk van het effectief toekomstig functioneren van een uitgebreide Unie met elkaar verbonden en lopen zij in elkaar over.

Ook in termen van oplossingen lopen toetredingsvraagstukken en de uitdaging van slagvaardig optreden na de toetreding in elkaar over. Een onderliggend probleem is in veel gevallen het structurele en naar verwachting nog langdurige gebrek aan capaciteit en middelen in de Midden- en Oost-Europese landen. Financiële hulp en kennisoverdracht zijn onvermijdelijk, net als meer praktische solidariteit en samenwerking. Daarbij gaat het om training en expertisebevordering van uitvoerend personeel, bilaterale en multilaterale hulpprogramma's gericht op internationale samenwerking en uitwisseling van werkmethoden en *best practices*, en om processen van monitoring om de vooruitgang te meten en op waarde te schatten. In ieder geval acht de WRR het van belang dat de PHARE-hulpprogramma's voor JBZ na de toetreding blijven doorlopen en waar nodig van meer middelen worden voorzien. Hetzelfde geldt voor de speciale programma's voor JBZ-samenwerking zoals Grotius, Oisin en Falcone.

6.4.3 BEWAKING VAN DE BUITENGRENZEN

Het doel van de Schengen-samenwerking is de gezamenlijke buitengrenzen effectief te beheren, zodat de binnengrenzen kunnen worden afgeschaft ten behoeve van het vrije verkeer van personen in de EU. Dit betekent dat alle lidstaten afhankelijk zijn van de effectieve bewaking van de buitengrenzen. Dit geldt in het bijzonder voor de voornaamste bestemmingslanden voor (illegale) immigratie en asiel, waar Nederland toe behoort. Aangezien het gezamenlijke grensbeheer logischerwijs voortvloeit uit de vorming van een interne markt met vrije binnengrenzen, is er eigenlijk geen alternatief voor de Europese samenwerking bij de grensbewaking (behalve dan buiten de samenwerking blijven,

maar dit is geen optie voor de nieuwe lidstaten). Renationalisatie is nauwelijks een reële optie. De ontheffing waarvan Frankrijk gebruikmaakt om zijn noordelijke grenzen te controleren, kan dan ook alleen als een politiek gebaar naar Nederland worden begrepen en niet als een ‘echte’ herintroductie van nationale grensbewaking. Hoewel er geen alternatief is voor de Europese samenwerking is het wel de vraag hoe hecht die samenwerking moet zijn. Grensbewaking is traditioneel een nationale taak en de gevoeligheden zijn derhalve groot, ook – of misschien wel juist – in de nieuwe lidstaten.

De grootste problemen in een uitgebreide EU zijn het implementatietekort en de kosten van het grensbeheer, die kunnen leiden tot ineffectief grensbeheer en een lange periode van dubbele grenzen in de EU. De beide problemen hangen uiteraard onderling samen. Naarmate de bewaking van de buitengrens door de nieuwe lidstaten in de ogen van de huidige Schengen-lidstaten niet voldoende is gewaarborgd, zullen deze laatste weigeren de controle aan de binnengrenzen op te heffen. Om de buitengrens van een uitgebreide Unie effectief te laten functioneren, mede ook in het kader van de strijd tegen illegale immigratie die de laatste tijd weer hoog op de Europese agenda prijkt, kan worden besloten de buitengrens meer als een gezamenlijk project te zien dan nu het geval is. De betrokkenheid van alle lidstaten bij de buitengrens wordt dan verhoogd door middel van een harde vorm van coördinatie of door de uitvoering van de grensbewaking zelfs (gedeeltelijk) onder te brengen bij een Europese grenswacht. De buitengrens moet minimaal tot een ‘gemeenschappelijk belang’ van alle lidstaten worden verklaard en maximaal (in het geval van een Europese grenswacht) tot een ‘gemeenschappelijke verantwoordelijkheid’. De Commissie heeft onlangs voorstellen gedaan die deze mogelijkheden verkennen en die op de top van Sevilla (20 juni 2002) zijn besproken (Europese Commissie 2002f). De Commissie ziet het komen tot een gemeenschappelijk beleid voor het beheer van de grenzen als een vijfstappenplan, dat uiteindelijk culmineert in de mogelijkheid van een gemeenschappelijk Europees Corps van Grensbewakers. De Commissie onderscheidt in haar plan vijf ‘wederzijds samenhangende’ componenten voor een gemeenschappelijk beleid voor grensbeheer:

- a “een gemeenschappelijk geheel van wetgevingsinstrumenten;
- b een gemeenschappelijk mechanisme voor overleg en operationele samenwerking;
- c een gemeenschappelijke en geïntegreerde risicobeoordeling;
- d in de ‘Europese dimensie’ en interoperationele voorzieningen opgeleid personeel;
- e een verdeling van de lasten tussen de lidstaten in het vooruitzicht van een Europese grenswacht” (Europese Commissie 2002f: 13).

In het ideale geval ziet de Commissie dus geen keuze tussen coördinatie en een gemeenschappelijke grensbewaking, maar veeleer een geleidelijke overgang van het ene naar het andere instrument. Hoewel de Commissie in eerste instantie dacht dat de plannen weinig kans zouden maken, leek zich een omslag voor te doen ten gunste van meer samenwerking aan de gemeenschappelijke buiten-

grenzen. Echter, deze discussie richtte zich hoofdzakelijk op het tegengaan van illegale immigratie en leek zich bovendien weinig rekenschap te geven van het perspectief van de uitbreiding. Inmiddels is op de top van Sevilla gebleken dat de lidstaten voorlopig geen overeenstemming over een gemeenschappelijke grenswacht kunnen bereiken.

In het geval van een vorm van gemeenschappelijke coördinatie en samenwerking zou het systeem van de Schengen-inspectieteams uitgebreid en omgevormd kunnen worden tot een permanent evaluatiesysteem. De voordelen van een dergelijke aanpak zijn de informatie-uitwisseling, het wederzijds leren en het 'onderhoud' van het vertrouwen in de effectieve bewaking van de buitengrenzen. Praktische kennis van de dagelijkse praktijk aan de grenzen is van essentieel belang om onnodige en ongegronde scepsis over het functioneren van de grensstaten te voorkomen. Een probleem met deze aanpak is dat hij met name gevoelig is voor de landen die verantwoordelijk zijn voor de buitengrenzen, aangezien het in essentie een controle op hun functioneren inhoudt. Als de nieuwe Schengen-lidstaten een dergelijke vorm van coördinatie ervaren als een permanent examen door de oude Schengen-lidstaten (waarvan een aantal geen buitengrenzen heeft), zal het politieke draagvlak zeer beperkt zijn. In het geval van een permanent evaluatie- en controlemechanisme zou het dan ook het beste zijn om alle, of zoveel mogelijk lidstaten te laten deelnemen, inclusief die huidige lidstaten die zelf gevoelige grenzen hebben, zoals een aantal van de zuidelijke lidstaten. Dit zou de legitimiteit van een coördinatiemechanisme aanzienlijk verhogen en het risico dat de evaluatie een permanente controle van oude op nieuwe lidstaten wordt, verkleinen.

In het geval van een Europese grenswacht speelt het argument van de effectiviteit nog sterker. Door de grotere inspraak en inzet van alle lidstaten bij de buitengrenzen wordt de effectiviteit vergroot. De legitimiteit zou op het niveau van de EU ook groter worden aangezien een gezamenlijke grenswacht veel steviger op principes van (financiële) solidariteit wordt gegrondvest. De legitimiteit op het nationale niveau ligt ingewikkelder. Een gemeenschappelijke grenswacht betekent dat multinationale teams van grenswachters (in aanvulling op nationale teams) de in essentie nationale grenzen van de grensstaten gaan bewaken. Voor veel staten ligt dit zeer gevoelig en de nieuwe lidstaten zijn daarop geen uitzondering. Om de legitimiteit van de grenswacht op dit punt te versterken, is het dus van groot belang de gezamenlijke controle van de grenzen juist een controle van allen op allen te laten zijn.

Hoewel er goede argumenten zijn voor een versteviging van de gezamenlijke aanpak van de buitengrenzen, is daarmee niet gezegd dat deze samenwerking ook daadwerkelijk (snel) tot stand zal komen. In het verleden zijn plannen voor een Europese grenswacht al meerdere malen geopperd en een zachte dood gestorven. In het najaar van 2001 leek zich echter voor het eerst een coalitie van *willing and able* lidstaten af te tekenen. Hierbij waren de Benelux-landen, Oostenrijk, Duitsland, Italië en Spanje betrokken. Deze groep besprak een aantal opties voor

een gezamenlijke aanpak van de buitengrenzen (Grabbe 2001; Monar 2002). De politieke gevoeligheid van grenscontroles maakt het echter onwaarschijnlijk dat dergelijke plannen met deelname van alle lidstaten van de grond komen. Het verschil van inzicht dat ten grondslag heeft gelegen aan de totstandkoming van Schengen buiten de EU, zal ook opspelen bij de verdieping van de samenwerking in een gemeenschappelijk grensbeheer. Groot-Brittannië, Ierland, Denemarken en naar alle waarschijnlijkheid ook nieuwe lidstaten als Polen zullen moeite hebben met een meer supranationaal grensbeleid. Als van meet af aan de nadruk wordt gelegd op de meeromvattende onderdelen van het plan van de Commissie, is het te verwachten dat een aantal lidstaten niet deel zullen nemen en de samenwerking op zijn best in kleiner verband vorm zal krijgen. Het maakt uiteraard veel uit welke landen zich bij deze samenwerking willen aansluiten. Met name de deelname van de nieuwe lidstaten die straks de oostelijke grens van de EU vormen is cruciaal voor een dergelijk plan. De effectiviteit en legitimiteit van een gezamenlijke aanpak van de buitengrenzen, die bovendien dient te culmineren in een gezamenlijke grenswacht, zijn nihil als een deel van de belangrijkste grenslanden daarin ontbreekt. Dit betekent dat de grenslanden een sterke onderhandelingspositie hebben op dit beleidsterrein en dat de andere staten er dus belang bij hebben om zich solidair op te stellen om tot vooruitgang te komen. Als niet alle lidstaten in deze samenwerking participeren, ligt het vanuit het oogpunt van de (formele) legitimiteit voor de hand om de coalitie van de *willing and able* vorm te geven op basis van de verdragsbepalingen voor 'nauwere samenwerking' die in Amsterdam zijn ingevoerd (en in Nice zijn versoepeld). Deze vorm biedt garanties aan de landen die niet wensen deel te nemen aan het samenwerkingsinitiatief en geeft hen de mogelijkheid deel te nemen aan de deliberatie.

Als het onmogelijk blijkt om overeenstemming tussen alle lidstaten te vinden, komt de mogelijkheid van gedifferentieerde samenwerking in beeld. Dit is met name relevant als de verdieping van het grensregime stuit op bezwaren van de nieuwe lidstaten. De nieuwe lidstaten zullen namelijk direct na de toetreding stemrecht krijgen in de JBZ-Raad ten aanzien van verdieping van het Schengen-*acquis*, terwijl zij op dat moment nog in het 'doorgangstraject' naar volledige Schengen-deelname zitten. De nieuwe lidstaten kunnen de verdieping van het Schengen-*acquis* dan blokkeren, bijvoorbeeld vanwege ontevredenheid over andere onderdelen van het bestaande grensregime (te lange duur tweede fase, negatieve gevolgen van implementatie Schengen-*acquis* voor betrekkingen met derde landen en te weinig (financiële) betrokkenheid van de EU-15 bij de buitengrenzen). Op die manier kan de JBZ-Raad worden 'gegijzeld' en kan de verdieping van het Schengen-*acquis* stagneren. In dit kader wordt er reeds gespeculeerd over een mogelijk 'Schengen-II'. Hoewel zo'n initiatief de *willing and able* inderdaad zou bevrijden van de verlamdende *linkage politics* binnen de JBZ-Raad, kleven er grote legitimiteitsbezwaren aan een hernieuwde samenwerking buiten de kaders van de EU om. Het intergouvernementele kader mist vele waarborgen die het kader van de EU wel biedt ten aanzien van de transparantie, parlementaire controle op Europees niveau en onafhankelijke gerechtelijke toetsing.

Een intergouvernementele aanpak dreigt daarnaast de samenwerking binnen de EU uit te hollen en geeft een weinig solidair signaal af aan de nieuwe lidstaten. Het is bovendien maar de vraag of de coalitie van lidstaten die verder wil integreren, altijd samenvalt met de huidige groep van Schengen-lidstaten. Het is zeer wel mogelijk dat ten aanzien van bepaalde initiatieven een of meer van de huidige Schengen-lidstaten (bijvoorbeeld Denemarken) terughoudend is, terwijl een of meer van de nieuwe lidstaten wel bereid en in staat is tot verdieping van de samenwerking.

Voor een coalitie van *willing and able* zijn er echter ook mogelijkheden om deze samenwerking binnen de kaders van de EU te doen plaatsvinden (zie subpar. 6.2.3). De eerste mogelijkheid wordt geboden door het protocol bij het Verdrag van Amsterdam waarmee het Schengen-*acquis* in de verdragen van de Unie is geïntegreerd. Dit protocol biedt echter alleen mogelijkheden aan de groep van Schengen-lidstaten (die na de toetreding ook meteen de nieuwe lidstaten zal behelzen) om verder te integreren zonder de instemming van Groot-Brittannië en Ierland.

De tweede mogelijkheid is verdieping op basis van de verdragsbepalingen voor ‘nauwere samenwerking’ die zijn ingevoerd bij het Verdrag van Amsterdam (en versoepeld bij het Verdrag van Nice). Deze bepalingen hebben als voordeel dat ze niet zijn voorbehouden aan een vastomlijnde groep van landen (bijvoorbeeld de huidige Schengen-lidstaten of alle lidstaten minus Groot-Brittannië en Ierland). Daarnaast bieden zij garanties aan de landen die niet deelnemen aan de ‘nauwere samenwerking’. Juist vanwege het feit dat er steeds wisselende coalities mogelijk zijn, is terughoudendheid echter geboden, aangezien de begrijpelijkheid van de JBZ-samenwerking binnen de EU te lijden zou hebben van een veelvuldig gebruik van dergelijke differentiatie. Indien de bezwaren van lidstaten voortkomen uit onvermogen in plaats van uit onwil tot diepere integratie, zouden bovendien overbruggingsmechanismen moeten worden afgesproken, om een spoedige aansluiting van deze lidstaten bij de kopgroep te vergemakkelijken. Het kan ook zijn dat de bepalingen voor ‘nauwere samenwerking’ worden gebruikt teneinde forse hulpinspanningen aan landen met een beperkte capaciteit en middelen te omzeilen – geen ongerechtvaardigde vrees van de kandidaat-lidstaten. Om dit te voorkomen zou in de volgende IGC een overbruggingsmechanisme moeten worden opgenomen in de bepalingen voor ‘nauwere samenwerking’ op het gebied van JBZ. Dit overbruggingsmechanisme moet voorzien in (financiële) hulp en steun aan de ‘achterblijvers’ met als doel hun aansluiting te versnellen.

6.4.4 ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID

Het doel van een gemeenschappelijk asielbeleid is de instroom van (onechte) asielzoekers te beperken, asielvragen van dezelfde persoon in verschillende lidstaten te voorkomen en een vorm van lastendeling tussen de lidstaten te bereiken (door gemeenschappelijke asielstandaarden, reallocatie van fondsen en verdeling van asielzoekers). De asielzoeker moet op een deugdelijke en min of meer equivalente bescherming in alle lidstaten van de EU kunnen rekenen.

Tot op heden heeft voornamelijk het restrictieve beleid de aandacht in de ontwikkeling van het asielbeleid. Op de andere punten is weinig meer dan politieke symboliek totstandgekomen. Een recent overzicht van de Europese Commissie maakt duidelijk dat de JBZ-Raad overeenstemming weet te bereiken over instroombeperkende maatregelen, terwijl de voorstellen van de Commissie die de bouwstenen van een gezamenlijk asielbeleid vormen, in de regel ‘under discussion’ of ‘under consideration’ zijn.¹⁴ De politieke gevoeligheid van asiel- en immigratiekwesties en de aantrekkelijkheid van unilaterale actie staan de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid in de weg. De unilaterale optie, het eenzijdig verscherpen van het nationale asielbeleid als de aantallen asielverzoeken omhoog gaan, blijft een politiek aantrekkelijke koers, aangezien de aantallen vaak (tijdelijk) omlaag gaan na een dergelijke beleidswijziging. Hoewel dit politiek aantrekkelijk lijkt, is het dat alleen op de korte termijn. Asielzoekers wijken vaak uit naar omliggende (EU-)landen, die op hun beurt weer overgaan tot een verscherping van de asielwetgeving. Na verloop van tijd stijgen de aantallen asielverzoeken in de regel weer. Op de lange termijn beklijft het effect dus niet. In plaats van te komen tot lastenverdeling schuiven de Europese landen elkaar de lasten toe.

Gezien het stugge vasthouden aan deze nationale beleidsvrijheid is een zeer fundamentele keuze geboden tussen doorgaan op de ingeslagen weg van de Europese harmonisatie en renationalisatie van asielbeleid. Eigenlijk heeft een gemeenschappelijk asielbeleid alleen effect als de harmonisatie daadwerkelijk van de grond komt (pas dan stopt de *race to the bottom* en is er zicht op een reële vooruitgang in het samenwerkingsproces). Als dat perspectief er niet is, blijft het asielbeleid de facto nationaal beleid en betreft de samenwerking weinig meer dan *window dressing*. Hoewel een keuze voor renationalisatie voorstelbaar is en voor sommige lidstaten op sommige momenten effectief en legitiem kan zijn, wijst de logica op EU-niveau in een andere richting. Ook de padafhankelijkheid van het asielbeleid wijst op een – weliswaar traag en aarzelend – besef onder de lidstaten dat de oplossing voor het Europese asielprobleem op EU-niveau gevonden dient te worden. Het beleidsterrein heeft zich sinds het op Europees niveau is geagendeerd, onmiskenbaar (maar wel voorwaardelijk) in de richting van de communautaire methode bewogen. Samenwerking op het gebied van asiel kan effectief zijn, onder de voorwaarde dat alle lidstaten meedoen en gelijke normen stellen en handhaven. Gelijkgeschakelde procedures bemoeilijken het zogeheten *asylum shopping*, dat wil zeggen het zoeken naar de meest gunstige nationale asielprocedure door mensensmokkelorganisaties. Asielstromen komen ‘tot rust’, nationale overheden worden veel minder periodiek verrast door stijgende dan wel dalende aantallen asielzoekers en de vluchtelingenbescherming daalt niet verder in de richting van onacceptabele niveaus. Aangezien het – zoals bij elk probleem van collectieve actie – echter (tijdelijk) voordelen kan bieden om buiten het systeem te blijven (*free riding*), is het moeilijk om collectieve actie te bereiken. Een manier om de *race to the bottom* in te tomen, kan wellicht gevonden worden in de rol van het Europees Handvest van de Grondrechten. Indien dit handvest juridisch bindend wordt gemaakt, kan het Europese Hof van Justitie zich uitspreken over

wijzigingen in de nationale asielwetgeving van lidstaten, onder meer op basis van de artikelen over asiel in het handvest. De plaats en wellicht de constitutionele status van het handvest zijn daarmee van groot belang voor het asielbeleid.

Hoewel overeenstemming moeilijk te verkrijgen is, is Europese harmonisatie op het terrein van asiel de meest logische strategie. De consequentie daarvan is dat de ingeslagen weg van minimumharmonisatie moet worden geïntensiveerd. Lidstaten moeten afspraken maken over minimumregels en -voorwaarden voor het toekennen en intrekken van de vluchtelingenstatus en de status voor tijdelijke bescherming. Er moeten regels komen met betrekking tot de binnenkomst en het verblijf. De juridische status en de daaraan verbonden rechten moet worden geregeld. En tot slot dienen de lidstaten het onderling eens te worden over de procedures en minimumnormen voor de opvang van asielzoekers. Dit zijn op nationaal niveau vaak gevoelige zaken. De EU-uitbreiding zal het nog veel moeilijker maken om tot afspraken over normen te komen. Harmonisatie lijkt echter het enige effectieve instrument om de beleidsconcurrentie tussen lidstaten in te tomen, waardoor landen niet meer onder elkaars asielnormen kunnen duiken met als doel de last naar elkaar door te schuiven.

De implementatie van minimumstandaarden is eveneens van cruciaal belang. Formele wet- en regelgeving betekenen niets als de uitvoering in de praktijk niet overeenkomt met de principes en normen die in die wetgeving zijn vastgelegd. Dit is zowel in de toekomstige als in de huidige lidstaten een probleem. Het voorbeeld van het gat tussen de ruimhartige Sloveense asielwetgeving en de drie personen die in tien jaar tijd een vluchtelingenstatus toegekend kregen, kan gemakkelijk worden aangevuld met het Italiaanse voorbeeld van de zeer genereuze asielparagraaf in de grondwet die nooit is gebruikt vanwege het ontbreken van ondersteunende asielwetgeving. Met andere woorden, zonder een minimumharmonisatie in de uitvoering zal een minimumharmonisatie van wetgeving weinig zin hebben. De beperkte rol van het Hof inzake asielkwesties maakt dit instituut tot nog toe een minder geschikte toezichthouder. Een Europees agentschap dat toezicht houdt op deze minimumimplementatie is waarschijnlijk een brug te ver op dit gevoelige terrein, maar wellicht dat een vorm van coördinatie wel mogelijk is.

Coördinatiemechanismen kunnen bijdragen aan de standaardisatie in de uitvoering van het asielbeleid door een forum te bieden voor de uitwisseling van informatie en een arena waarin lidstaten elkaar kunnen confronteren met een al dan niet publieke vorm van *naming and shaming*. De groeiende frustratie bij sommige lidstaten en de Commissie over het gebrek aan vooruitgang in de samenwerking op het gebied van asiel en immigratie, heeft al tot stappen in deze richting geleid. De Commissie ging daarin zelfs zo ver dat ze in 2001 een "tijdelijke afwijking van de gemeenschapsmethode als de voornaamste methode van integratie voor het gemeenschappelijk immigratiebeleid" voorstelde in een document getiteld *Over een open methode van coördinatie voor het gemeenschappelijk immigratiebeleid* (COM (2001) 387). De Commissie bedoelde hiermee uiteraard wel dat dit een

aanvulling moest zijn op de al voorgestelde wetgeving en hoofdzakelijk bedoeld was om impasses te voorkomen. Bovendien is het bedoeld als een tijdelijke maatregel. Opmerkelijk was dat de Commissie later dat jaar nog een document publiceerde over het gebruik van de open coördinatiemethode (OCM) in asielzaken. Hiermee nam de Commissie gedeeltelijk afstand van de communautaire methode op twee beleidsterreinen waar deze methode juist prominent was. Hoewel deze strategie wordt gezien als een manier om stagnatie te voorkomen, is het risico aanwezig dat (vrijblijvend) gepraat ten koste zal gaan van de harmonisatie die nodig is.

In de beoordeling van de OCM voor dit beleidsterrein tekent zich een verschil af tussen het immigratiebeleid en het asielbeleid. Het is zeer de vraag of open coördinatie soelaas zal bieden ten aanzien van de asielproblematiek. De Commissie ziet een OCM inzake het asielbeleid zelf in ieder geval uitdrukkelijk als een methode “to support legislative policy and accompany the convergence process” (Europese Commissie 2001b: 16). De OCM voor het asielbeleid is bedoeld om de overgang naar een daadwerkelijk gemeenschappelijk asielbeleid ‘soepel’ te laten verlopen. Omdat het ambitieniveau van de samenwerking inzake asiel veel hoger ligt dan in het geval van immigratie, zet de OCM inzake asiel ook hoger in. Het doel van het gemeenschappelijk asielbeleid is om uiteindelijk te komen tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een gemeenschappelijke, uniforme status voor asielgerechtigden. Het streven van het gemeenschappelijk immigratiebeleid ligt op het niveau van een ‘efficiënt management van migratiestromen’ (Europese Commissie 2001b: 3). Het immigratiebeleid blijft voor de belangrijkste delen ‘nationaal beleid dat in een meer Europees kader’ tot stand moet komen. De behoefte aan economische migranten uit derde landen verschilt bijvoorbeeld sterk tussen de landen van de EU aangezien die afhankelijk is van de demografische situatie (met name de vergrijzing) en de nationale arbeidsmarktsituatie. Hier is het dus niet de bedoeling om de werving van werknemers te europeaniseren (die blijft nationaal), maar om die werving onder min of meer gelijke condities voor toelating en verblijf plaats te laten vinden. Hier is veel minder harmonisatie voor nodig. Het gaat meer om het formuleren van gemeenschappelijke doelen dan om beleidsconvergentie. Zo bezien lijkt de OCM inzake immigratie eigenlijk meer voor de hand te liggen dan die inzake asiel.

Het voordeel van de OCM in beide gevallen is het leereffect. Het nadeel is de mogelijkheid dat het proces van de OCM wordt gebruikt om de indruk te geven dat er iets gebeurt, terwijl het integratieproces eigenlijk stagneert of stilstaat. In beide gevallen is het ook onduidelijk of er ‘tanden’ in het systeem zitten, en zo ja, waar. De Commissie deelt zichzelf een rol toe in het maken van een *summary report* op basis van de rapportages van de lidstaten. Verder stelt de Commissie voor dat de rapportages ook worden besproken met een aantal EU-instellingen, zoals het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Bovendien nodigt zij de lidstaten uit om een actief debat op nationaal niveau te organiseren. Nergens is echter een element van beoordeling, laat staan *naming and shaming*, opgenomen. Het is moeilijk in te schatten of dit een effectief drukmiddel kan zijn

ten aanzien van de lidstaten. De harde weg van harmonisatie en de druk die ontstaat als gevolg van het niet bereiken van resultaten op het gebied van asiel kan waarschijnlijk meer druk op nationale staten genereren dan een proces van coördinatie waarin niemand een vuist kan maken. Met name voor het asielbeleid lijkt de strategie van de OCM dus weinig voordelen te bieden. Aangezien het immigratiebeleid daarentegen veel meer een nationale aangelegenheid blijft, ligt een ondersteuning in de vorm van een OCM hier meer voor de hand.

Er is ook nog de mogelijkheid dat een groep lidstaten besluit de integratie op het gebied van asiel of immigratie in een kleinere groep te verdiepen. Als veto's of coalities de vooruitgang blokkeren, kan er wellicht een coalitie van *willing and able* lidstaten opstaan die in kleiner verband een volgende stap neemt. Met name de landen die een grote en ook onvoorspelbare instroom van vluchtelingen hebben, zijn wellicht bereid tot harmonisatie en nieuwe vormen van lastenverdeling. Een dergelijke groep zou waarschijnlijk een aantal Noordwest-Europese landen omvatten en mogelijk sommige nieuwe lidstaten die inmiddels hard op weg zijn bestemmingsland te worden. Zoals eerder is betoogd, kan een dergelijk initiatief een blokkade in de onderhandelingen tussen alle EU-landen omzeilen. Toch zal de samenwerking binnen de kopgroep naar verwachting moeizaam verlopen (vergelijk de onderhandelingen over en de implementatie van de Verdragen van Schengen). De vooruitgang wordt gehinderd door nationale gevoeligheden over soevereiniteit of nationale politieke crises, zoals die in Duitsland waar de nieuwe vreemdelingenwet een speelbal in de verkiezingsstrijd van 2002 werd. Het grote nadeel van een kopgroepsysteem is uiteraard dat het de buitenstaanders de gelegenheid geeft unilateraal het niveau van de vluchtelingenbescherming te verlagen, zodat deze landen minder aantrekkelijk zijn voor asielzoekers dan de landen in 'het blok'. Het principe van lasten naar elkaar afschuiven blijft ongewijzigd. Nauwere samenwerking in het asielbeleid is daarmee bijna even sterk afhankelijk van wat de deelnemende lidstaten doen als van wat de buitenstaanders doen en daarmee weinig aantrekkelijk als alternatief voor Europabrede samenwerking.

Een zeer belangrijk punt bij de samenwerking inzake asiel en immigratie is dat de besluitvormingsprocedures nog niet volledig onder de gemeenschapsmethode vallen. Tot aan de overgang in 2004 wordt er gestemd bij unanimititeit en zijn de rollen van de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie beperkt. In het Verdrag van Nice is vastgelegd dat in alle zaken over asielbeleid bij gekwalificeerde meerderheid zal worden besloten, echter pas nadat 'gemeenschappelijke regels en basisprincipes' bij unanimititeit zijn aangenomen. Deze formulering, die de Duitse regering onder druk van de *Länder* heeft doorgedrukt, heeft de mogelijkheid om in asielzaken over te stappen op meerderheidsbesluitvorming misschien wel verder uit het zicht geplaatst dan al het geval was. Het lijkt echter waarschijnlijk dat het beleidsterrein asiel in een Unie van meer dan 25 lidstaten alleen kans van slagen heeft als de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid wordt ingevoerd. Het recente rapport van het

Belgische voorzitterschap stelt dat “maintaining the unanimity rule is clearly a serious hindrance to progress” (Council of the European Union 2001: 5). Asiel- en vluchtelingenbeleid zijn eenvoudigweg te gevoelig voor veto’s om meer dan politieke retoriek te verwachten als de unanimitetsregel in een uitgebreide Unie behouden blijft.

De rol van de Commissie is ook van groot belang bij asielzaken. De lidstaten hebben het asieldossier min of meer aan de Commissie gedelegeerd tijdens de Top van Tampere, waarbij de Raad de Commissie heeft verzocht exclusief gebruik te maken van zijn initiatiefrecht (Uçarer 2001). De Commissie heeft zich ontpopt als een productieve en relatief effectieve voorvechter van de geest van Amsterdam en Tampere. Haar voorstellen zijn minder gepreoccupeerd met de veiligheidsaspecten van asielmigratie en proberen de *race to the bottom* in de Europese bescherming van asielzoekers tot stilstand te brengen. De rol van de Commissie is daarmee van groot belang om tegendruk te geven aan het veiligheidsdenken van (een aantal) lidstaten en om een begin van inhoud te geven aan de RVVR in asielzaken. De effectiviteit maar ook de legitimiteit van een gezamenlijk asielbeleid zal worden versterkt door het verder communautariseren van het asielbeleid. Niet alleen worden besluitvormingsprocedures vereenvoudigd (meerderheidsstemmen), maar ook krijgt het Europees Parlement medebeslissingsrecht en neemt de rol van het Europees Hof van Justitie toe. Met name het Hof heeft in het verleden al een belangrijke rol gespeeld als waakhond van de fundamentele rechten van migranten in de EU en fungeerde zo als een controle op het gedrag van lidstaten en op de ontwikkeling van gezamenlijk beleid. Ook het Handvest van de Grondrechten zal, afhankelijk van zijn toekomstige status, daarbij een rol spelen.¹⁵ Een effectief gemeenschappelijk asielbeleid is op EU-niveau legitiem als het een vorm van verdeling van lasten tot stand kan brengen. Op nationaal niveau ligt dit uiteraard moeilijker, zeker gezien het huidige politieke klimaat. De landen die relatief de meeste asielzoekers ontvangen, zullen dat beleid als minder legitiem ervaren. Nederland is echter altijd een sterk voorstander van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid geweest en is als belangrijk bestemmingsland gebaat bij een effectieve vorm van lastenverdeling. Nederland heeft zich bovendien altijd sterk gemaakt voor een adequaat niveau van bescherming van vluchtelingen. Op grond van deze overwegingen valt er veel voor te zeggen om de principes van solidariteit en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de lidstaten inzake asiel, immigratie en grenzen in een verdragsartikel vast te leggen, zoals onder meer wordt voorgesteld in de werkgroep ‘vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’ van de Europese Conventie (European Convention 2002: 4).

6.4.5 POLITIESAMENWERKING

Het doel van de Europese politiesamenwerking is het voeren van een adequate strijd tegen de georganiseerde misdaad, de internationale drugshandel en het internationaal terrorisme. De noodzaak van een Europese aanpak vloeit mede voort uit het feit dat het wegvallen van de binnengrenzen van de EU de mobiliteit

en grensoverschrijdende Europese samenwerking van criminele organisaties eenvoudiger heeft gemaakt. De Europese politiesamenwerking moet hierop een adequaat antwoord formuleren. Nationaal beleid is gezien deze problematiek nauwelijks een reële optie. Institutionaliseren van de politiesamenwerking binnen de kaders van de EU is echter evenmin een evidentie. In de eerste plaats is dat zo omdat er vele alternatieve samenwerkingsverbanden op dit terrein actief zijn, zowel formele organisaties als Interpol als informele bi- en multilaterale netwerken. In de tweede plaats is er een gebrek aan onderling vertrouwen en implementatiecapaciteit, hetgeen een Europabrede aanpak in de weg staat. Juist op dit belangrijke terrein, dat zwaar leunt op vertrouwen en informele netwerken, speelt de implementatieproblematiek volop. Om de samenwerking effectief te laten verlopen, is het noodzakelijk dat problemen als personeelsgebrek, gebrek aan training en uitrusting en fraude en corruptie in de Midden- en Oost-Europese landen worden aangepakt. Bovendien is het van belang dat er directe banden totstandkomen tussen politieofficieren uit deze landen en nationale en internationale politieorganisaties in de EU. Dit alles pleit voor een versteviging van hulpprogramma's, samenwerkingsverbanden en ondersteuning bij de opleiding van politiepersoneel aldaar (strikt genomen toetredingsproblematiek, zie WRR 2001). Dit betekent een uitbreiding en een versterking van bilaterale en multilaterale netwerken als het Pre-toetredings Pact over Georganiseerde Misdaad. De centrale rol die wederzijds vertrouwen in politiesamenwerking speelt, onderstreept tevens het belang van een instituut als het Europese Politie College. Dit laatste instituut is overigens nog verre van operationeel (Monar 2002).¹⁶

De politiesamenwerking op EU-niveau is tot op heden voorzichtig van aard. Zij valt onder de derde, intergouvernementele pijler. Een van de belangrijkste methoden van integratie in de derde pijler is het opzetten van instituties. Voor politiesamenwerking is met name het functioneren van Europol van belang. Een groot probleem is dat Europol, ondanks zijn hoge budgetten en grote staf, in de ogen van de lidstaten niet in staat blijkt te zijn een goede bijdrage aan de criminaliteitsbestrijding te leveren. Dit is overigens mede een gevolg van de terughoudendheid van de lidstaten zelf inzake informatie-uitwisseling. Daar komt nog bij dat Europol als gevolg van de uitbreiding hoogstwaarschijnlijk verder zal groeien in omvang en budget, ongeacht het functioneren van de organisatie. Gezien het grote aantal 'concurrerende' organisaties en (informele) netwerken is Europol bovendien niet per definitie de meest logische keuze voor samenwerking. Het recente rapport van het Belgische voorzitterschap over de (*mid-term*-)evaluatie van de conclusies van de Europese Raad van Tampere was zeer kritisch over het opzetten van instituties in de derde pijler. Het rapport benadrukte de noodzaak van een kritische beoordeling van de effectiviteit van deze structuren en een verbetering van de operationele toegevoegde waarde. De effectiviteit van een organisatie als Europol moet worden versterkt door haar operationele taken te geven, zoals het recht om onderzoeken te initiëren en daaraan deel te nemen. Dit zou weliswaar het grootste deel van de operationele taken nog steeds in handen van de nationale autoriteiten laten, maar zou tegelijkertijd de positie van Europol als een centrale organisatie voor coördinatie, afstemming en uitwisseling

van informatie versterken. Bovendien zou Europol als organisatie meer een ‘gezicht’ krijgen voor nationale politieorganisaties en een meer ‘concurrerende’ positie ten opzichte van andere politietsamenwerkingsverbanden.

Aangezien de legitimiteit van Europol als organisatie, vanwege de veelal vertrouwelijke aard van het werk, eigenlijk alleen maar outputlegitimiteit kan zijn, dient deze voornamelijk versterkt te worden door effectief functioneren en het boeken van operationele successen. Zo heeft de door Europol gecoördineerde actie tegen illegale immigratie en mensensmokkel van de EU-lidstaten en de tien kandidaat-lidstaten aan de toekomstige externe grens de organisatie enig krediet bij de lidstaten opgeleverd.¹⁷ Versterking van de operationele bevoegdheden van Europol kan dus bijdragen aan de effectiviteit van de organisatie en bijgevolg aan de legitimiteit ervan. Naarmate uitvoerende taken en bevoegdheden worden uitgebreid – hetgeen zeker na de aanslagen van 11 september 2001 de koers lijkt te zijn – wordt de zwakke *input*-legitimiteit van Europol echter wel problematischer. Europol is totstandgekomen op basis van een conventie en is als zondanig geen EU-instelling, maar een internationale organisatie die is ingesteld door de participerende lidstaten. De organisatie wordt niet uit het EU-budget betaald, de lidstaten plaatsen de personeelsleden en bepalen het beleid. De invloed van de gemeenschapsorganen is bijgevolg zeer zwak. De Commissie heeft een beperkte associatie met Europol. Zij zit net als de lidstaten in het managementteam van Europol, maar heeft geen stemrecht. De betrokkenheid van het Hof is minimaal; er is momenteel geen rechtsbescherming op Unieniveau tegen de activiteiten van Europol. De invloed van het Europese Parlement is marginaal.

De *input*-legitimiteit van de Europese politieorganisatie is dus niet erg groot, hetgeen met name in de toekomstige nieuwe lidstaten een probleem kan gaan vormen. Gezien hun recente ervaringen is de achterdocht tegen het versterken van Europol in deze landen groot en wordt het door sommigen gezien als de eerste stap naar de oprichting van een Europese FBI. Met name de mogelijke centralisatie en koppeling van elektronische databestanden (persoonsgegevens) binnen Europol roept bij sommige burgers het beeld op van *Big Brother*. Dit gegeven wordt overigens nog versterkt door het feit dat Europol niet de enige organisatie binnen de JBZ-samenwerking is die (persoons)gegevens centraliseert in databestanden. Buiten Europol gaat het nog om Eurodac, het SIS, het Douane Informatie Systeem en in de toekomst Eurojust (Peers 2001). De reikwijdte en de legitimiteit van de (uitbreiding van de) bevoegdheden van Europol worden mogelijk heel anders beoordeeld aan weerskanten van het voormalige IJzeren Gordijn. Vanuit dit oogpunt kan worden gepleit voor een grotere controle door de rechterlijke macht op het functioneren van Europol, bijvoorbeeld in de vorm van een grotere rol voor het Hof van Justitie in Europol-aangelegenheden en een grotere mate van communautarisering van Europol door middel van een sterkere rol voor gemeenschapsinstellingen als het Hof en de Commissie.

Een andere belangrijke optie is om de financiering van Europol via het EU-budget te laten lopen. Dit zou Europol meer in de Unie inbedden en bovendien het Euro-

pese Parlement meer inzicht en invloed geven (het Europese Parlement moet de begroting immers goedkeuren). Gezien de aard van de werkzaamheden van Europol ligt een justitiële controle op Europol wellicht meer voor de hand dan een democratische controle. Een sterke democratische controle op het functioneren van Europol zou echter ook mogelijk en wenselijk zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een parlementaire commissie Europol. Daarin zouden alleen de fractievoorzitters uit het Europese Parlement zitting hebben, analoog aan de Nederlandse Kamercommissie Inlichtingen en Veiligheidsdiensten waarin alleen de fractievoorzitters van de grote fracties een zetel hebben. Tevens is het mogelijk om de democratische controle (aanvullend) te organiseren in de vorm van een gemengd comité dat is samengesteld uit leden van de commissies van de lidstaten en van het Europese Parlement die verantwoordelijk zijn voor politieaangelegenheden (Europese Commissie 2002c).

De effectiviteit en de legitimiteit van Europol kunnen verder worden versterkt door een stevige relatie te leggen met de onlangs ‘goedgekeurde’ organisatie voor justitiële samenwerking Eurojust. De effectiviteit wordt verhoogd doordat het politieonderzoek en het strafrechtelijk onderzoek dan parallelle trajecten worden, terwijl de legitimiteit wordt verhoogd door middel van de juridische controle op de activiteit van de politieorganisatie. Gezien de situatie dat Europol en Eurojust organisaties zijn met in de basis hetzelfde (operationele) belang – de strijd tegen transnationale misdaad – kan Eurojust niet meer dan een *check* leveren op het functioneren van Europol. Het is als zodanig dus geen vervanging voor de versterking van juridisch toezicht en democratische verantwoording. Overigens heeft Nederland, gezien zijn profilering van Den Haag als internationale en Europese hoofdstad van internationale juridische samenwerking, een bovengemiddeld belang bij een legitiem opererend Europol.

De participatie van alle lidstaten in Europol is van groot belang om de onderlinge banden te versterken en om effectief tegen de georganiseerde criminaliteit binnen de Europese RVVR op te kunnen treden. Gezien de grote verschillen in capaciteiten en het nog gebrekkige vertrouwen tussen (sommige) lidstaten onderling, moet het echter mogelijk zijn om in kleinere verbanden samen te werken. Het verdient de voorkeur deze samenwerking zoveel mogelijk binnen de kaders van de EU-politiesamenwerking vorm te geven, zodat dit de gemeenschappelijke procedures en infrastructuur verstrekt. Te denken valt bijvoorbeeld aan ad hoc-samenwerkingsverbanden aan de zuidgrens, oostgrens, of aan een keten van landen die deel uitmaken van een route voor drugsmokkel of mensensmokkel. Deze samenwerkingsverbanden zouden kunnen functioneren als informele ‘laboratoria’ voor de Europese samenwerking, waarbij Europol goed vertegenwoordigd dient te zijn. Het lijkt niet verstandig om dergelijke initiatieven te sterk te institutionaliseren. Als dat wel gebeurt, bestaat de kans dat nationale politiediensten zich hoofdzakelijk op deze verbanden oriënteren en niet meer op Europol. Daardoor komen het onderlinge vertrouwen en de gezamenlijke procedures in een uitgebreid Europol niet van de grond. Om de effectiviteit van Europol te bevorderen is het dus van belang om een goede balans te vinden tussen informele

samenwerkingsverbanden binnen het Europese kader enerzijds en Europabrede samenwerking binnen de kaders van Europol anderzijds. Als de informele subverbanden te rigide en ontoegankelijk voor met name de nieuwe toetreders zijn, ondergraven zij de legitimiteit en uiteindelijk ook de effectiviteit van samenwerking binnen Europol.

De Europese samenwerking op het gebied van politiesamenwerking is tot op heden intergouvernementeel gebleven. Gezien de nog prille institutionele samenwerking, het gebrekkige onderlinge vertrouwen en de grote uitdaging die de uitbreiding zowel op het gebied van vertrouwen als uitvoering met zich meebrengt, is het niet waarschijnlijk dat de samenwerking verder wordt gecommunautariseerd. Meerderheidsbesluitvorming ligt niet voor de hand, maar er is een aantal terreinen waar die niet geheel ondenkbaar is. Analoog aan het GBVB is het denkbaar dat declaratoir ‘beleid’ inzake politiesamenwerking met meerderheidsbesluitvorming totstandkomt. Eventueel kan daar ook toe besloten worden in het geval van strategieën die geen gezamenlijk optreden vereisen. Als er geen directe samenwerking nodig is tussen politiediensten en er ook geen noodzaak is voor bijvoorbeeld de uitwisseling van gevoelige informatie, zouden kaderbesluiten bij gekwalificeerde meerderheid genomen kunnen worden.

6.4.6 JUSTITIËLE SAMENWERKING

Het doel van justitiële samenwerking in strafzaken is – in samenhang met politie-samenwerking – bij te dragen aan een effectieve aanpak van de grensoverschrijdende georganiseerde misdaad. In het geval van het burgerlijk recht gaat het voornamelijk om de eenvoudige en laagdrempelige toegang van Europese burgers en bedrijven tot rechtspraak in de andere lidstaten en de kwaliteit van de rechtsbescherming in de EU. Hoewel er voor justitiële samenwerking ook alternatieve organisaties bestaan, zoals de Raad van Europa, zijn deze eerder aanvullingen op dan alternatieven voor samenwerking binnen de EU. De motieven voor justitiële samenwerking binnen de EU (zowel civiel- als strafrechtelijk) zijn sterk verknoopt met de interne markt in de brede zin. Rechtszekerheid, snelle toegang tot justitie en adequate rechtsbescherming faciliteren het vrije verkeer van kapitaal, goederen, diensten en personen binnen de interne markt van de EU. Het wegvallen van de binnengrenzen maakt de transnationale criminaliteit echter eenvoudiger, hetgeen de noodzaak van de samenwerking in politiezaken en het strafrecht onderstreept.

De justitiële samenwerking ten aanzien van het strafrecht is tot op heden in de intergouvernementele derde pijler gehouden. De gevoeligheden op dit gebied zijn groot, de wetgeving loopt sterk uiteen en de fundamentele verschillen tussen bijvoorbeeld het ‘accusatoir’ en het ‘inquisitoir’ strafrechtstelsel maken het moeilijk om procedures te harmoniseren (Tak 2000).¹⁸ De justitiële samenwerking ten aanzien van het burgerlijk recht is wel naar de eerste pijler overgebracht. De strategie tot verdieping van de samenwerking die tijdens de speciale Top van Tampere werd aangenomen, is de wederzijdse erkenning van wetgeving.

Deze oplossing leunt echter zwaar op een goed functionerend rechterlijk systeem in alle lidstaten en een onderling vertrouwen in de kwaliteit daarvan. De wederzijdse erkenning op het gebied van JBZ is echter relatief nieuw, onderling vertrouwen binnen de EU-15 is al dun gezaaid en de toon van de Collectieve Evaluaties die de Raad van de EU voortbrengt over de vorderingen van de kandidaat-lidstaten doen vermoeden dat het vertrouwen in de (kwaliteit van de) rechtspraak in deze landen voorlopig zeer klein zal zijn. De strategie van de wederzijdse erkenning kan derhalve stuklopen op een weigering de principes daadwerkelijk uit te voeren. Het effectief functioneren van de wederzijdse erkenning vraagt om een versteviging van de garanties en waarborgen die het systeem ondersteunen. Het gaat daarbij niet om volledige harmonisatie, maar om minimumharmonisatie die de lidstaten enige vorm van zekerheid geeft. De effectiviteit van wederzijdse erkenning is afhankelijk van de 'bodem' van de minimumharmonisatie. De op vertrouwen gebaseerde wederzijdse erkenning enerzijds en de garanties biedende minimumharmonisatie anderzijds kunnen tot op zekere hoogte als communicerende vaten worden beschouwd. Op die gebieden waar het vertrouwen groter is (en de gevoeligheden kleiner), is minder behoefte aan garanties en kan de minimumharmonisatie beperkt blijven. Op terreinen waar de gevoeligheden groot zijn, ligt meer harmonisatie voor de hand, ook al betekent dit langere en moeizame onderhandelingen om tot standaarden te komen. Vanuit dit perspectief bezien is het gemeenschappelijk arrestatiebevel een zeer zware testcase voor wederzijdse erkenning op het gebied van het strafrecht. De effectiviteit en legitimiteit van de strategie van wederzijdse erkenning, die samenhangt met het feit dat moeizame harmonisatie van regelgeving niet nodig is en de diversiteit tussen lidstaten intact kan blijven, blijft alleen overeind als erkenning in de praktijk plaatsvindt. De outputlegitimiteit is dus van bijzonder belang voor het systeem op het niveau van de EU als geheel. Op nationaal niveau is de outputlegitimiteit ook van belang, maar daar spelen andere voorwaarden voor legitimiteit eveneens een grote rol. Zeker bij zaken als de uitlevering van verdachten is het draagvlak zowel onder de bevolking als bij de rechterlijke macht cruciaal.

Naast het instrument van de wederzijdse erkenning is de nieuwe organisatie Eurojust van belang voor de justitiële samenwerking op het gebied van het strafrecht. Eurojust heeft een breed mandaat gekregen, dat ongeveer gelijkgeschakeld is met dat van Europol. Meer algemeen gesteld, lijkt Eurojust eerder de justitiële evenknie van Europol dan dat er sprake is van een hiërarchische verhouding. De mogelijkheden om Eurojust ook als een soort controle op Europol te laten functioneren lijken beperkt, gezien het mandaat van Eurojust. Er zijn echter ook belangrijke verschillen tussen Europol en Eurojust. Zo is Eurojust ingesteld op basis van een besluit in de derde pijler, waardoor het een instituut van de EU is en geen internationale organisatie zoals de op een conventie gebaseerde Europol-organisatie. Verder heeft Eurojust een iets actievere operationele rol toebedeeld gekregen dan Europol. Bovendien wordt de organisatie in tegenstelling tot Europol bijna volledig gefinancierd vanuit het EU-budget, waarmee tevens een nominale invloed van het Europese Parlement, dat het budget moet goedkeuren, is geïntroduceerd. Eurojust als instituut staat nog aan het begin van zijn functioneren. De lessen van

Europol lijken echter in grote lijnen toepasbaar; zonder voldoende operationele armslag is het instituut kwetsbaar en zeer afhankelijk van de inbreng van de lidstaten. Bovendien zal, naarmate de bevoegdheden van Eurojust toenemen, de vraag naar de legitimiteit van het instituut zich opdringen. Een zekere mate van juridische dan wel democratische controle op het (vaak geheime) werk van Eurojust is dan nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een parlementaire commissie die als toezichthouder fungeert (analoog aan het toezicht op Europol, zie subpar. 6.4.5).

Wederzijds vertrouwen blijft hoe dan ook de ruggengraat van de samenwerking onder het principe van de wederzijdse erkenning. Het gebrek aan vertrouwen zal de samenwerking op dit gebied dan ook ernstig hinderen. Het openhartige rapport van het Belgische voorzitterschap is op dit punt zeer helder en stelt dat in aanvulling op het versterken en rationaliseren van het ingeslagen traject “the goal of a genuine European Judicial Area in criminal matters by 2004 requires the adoption of more radical institutional measures” (Council of the European Union 2001: 8, cursief in origineel). Met ‘radicale institutionele oplossingen’ doelt het rapport op twee instrumenten. Ten eerste het gebruik van artikel 42 van het EU-Verdrag (het brugartikel), waarmee delen van de derde pijler naar de eerste pijler worden overgebracht. Ten tweede het gebruik van de verdragsartikelen voor ‘nauwere samenwerking’. Het is echter onwaarschijnlijk dat het brugartikel kan worden gebruikt, aangezien Groot-Brittannië dat zonder twijfel zou blokkeren. Het communautariseren van dit beleidsterrein zonder een toename van wederzijds vertrouwen zou de effectiviteit van de samenwerking bovendien kunnen ondermijnen wanneer lidstaten zich aan hun verplichtingen proberen te onttrekken vanwege een gebrek aan vertrouwen in de instituties en procedures van andere lidstaten. Op die manier zou het opnemen in de eerste pijler misschien zelfs eerder schade toebrengen aan de totstandkoming van een Europese Justitiële Ruimte dan dat het de realisatie ervan zou bevorderen. ‘Opheffing’ van de derde pijler, zoals door sommigen wel wordt bepleit, levert een groot risico op voor een nieuw ‘intergouvernementeel eiland’ in de eerste communautaire pijler, zoals de JBZ-samenwerking in de eerste pijler nu kan worden gekarakteriseerd. Zolang er onvoldoende draagvlak en vertrouwen is voor de verdieping van politie-samenwerking en samenwerking inzake strafrecht heeft overheveling naar de eerste pijler weinig zin.

Dit betekent overigens niet dat de huidige situatie waarin het JBZ-beleid is verdeeld over twee verschillende pijlers geen nadelen heeft. Integendeel, het samenvoegen van de twee pijlers ondervangt een aantal andere belangrijke problemen, zoals de onzekerheid over de juridische basis en de noodzaak van twee verschillende instrumenten en zelfs twee verschillende internationale overeenkomsten voor initiatieven ten aanzien van dezelfde problematiek. Bovendien gaat het denken over deze materie (bijvoorbeeld in de Conventie) momenteel in de richting van een nieuwe soort verdragsstructuur waarin geen pijlers meer voorkomen, maar waar sprake is van een constitutioneel verdrag enerzijds en een ‘beleidsverdrag’ anderzijds. Het JBZ-beleid kan daarin ‘bij elkaar’ worden geplaatst. Dit laatste wil overigens niet zeggen dat dan voor het gehele

beleidsterrein de communautaire methode van toepassing zou worden. Waarschijnlijk zouden in dat geval verschillende beleidsonderdelen van verschillende bevoegdheidsverdelingen en besluitvormingsprocessen worden voorzien.

Nauwere samenwerking als radicale maatregel biedt meer perspectief. Zij zou gelijkgestemde lidstaten met een basisvertrouwen in elkaars juridische systemen en procedures bij elkaar kunnen brengen. Deze 'voorhoede' kan als een laboratorium dienen waarin de mogelijkheden en beperkingen voor samenwerking op dit terrein worden verkend en standaarden worden ontwikkeld voor een latere Europese Justitiële Ruimte. Hoewel dit mogelijk een latere participatie van de sommige lidstaten (waaronder mogelijk nieuwe lidstaten) zal betekenen, is deze strategie toch te verkiezen boven een langdurige impasse op dit beleidsterrein als gevolg van een gebrek aan wederzijds vertrouwen.

6.5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Justitie en Binnenlandse Zaken vallen op door een grote beleidsdynamiek. Daarbij is een duidelijke beweging te ontwaren van informele en formele intergouvernementele samenwerking buiten het kader van de EU, zoals Trevi en Schengen, naar integratie van deze regimes in de Unie. Naast deze beweging van buiten naar binnen de Unie heeft het Verdrag van Amsterdam een grote dynamiek binnen de Unie mogelijk gemaakt. De samenwerking inzake de buitengrenzen, visa, asiel en immigratie en de justitiële samenwerking inzake burgerlijk recht zijn van de intergouvernementele derde pijler naar de communautaire eerste pijler van de Unie verhuisd. Het JBZ-terrein in de eerste pijler is echter wel met allerlei speciale regels omgeven die de dominante rol van de lidstaten voorlopig waarborgen.

In de vorm van de samenwerking is er een dynamiek waarneembaar van uitsluitend niet-bindende naar het gebruik van zowel niet-bindende als bindende instrumenten. In het laatste geval wordt er veelal voor een minimumharmonisatie gekozen en niet voor een uniformering van beleid, teneinde de lidstaten enige discretie te laten op deze politiek gevoelige terreinen. Via de wederzijdse erkenning van gerechtelijke uitspraken in combinatie met minimumharmonisatie wordt voorts getracht doorbraken in justitiële samenwerking inzake het burgerlijk recht en het strafrecht mogelijk te maken. Ook het oprichten van Europese instituties zoals Europol, Eurojust en het Europese Politie College is een opmerkelijke vorm van samenwerking in met name de derde pijler.

De verdieping van de samenwerking heeft vaak alleen tot stand kunnen komen door het veelvuldige gebruik van differentiatie van rechten en plichten tussen lidstaten. Op deze manier konden gelijkgezinde lidstaten dieper integreren, terwijl andere landen uitzonderingsposities kregen. De besluitvorming verloopt tot nu toe bij consensus. In mei 2004 kan de Raad de beslissing nemen dat voor (onderdelen van) de samenwerking inzake de buitengrenzen, visa, asiel en immigratie meerderheidsbesluitvorming wordt ingevoerd. De europeanisering van de

financiering verloopt langzaam en de bereidheid tot financiële lastenverdeling is gering. Ten aanzien van de preventie van vluchtelingen- en immigratiestromen zijn de lidstaten nog wel bereid initiatieven zoals het SIS gemeenschappelijk te financieren, maar voor een verdeling van de lasten van de ontvangst van vluchtelingen en immigranten ontbreekt de politieke wil.

De noodzaak van Europabrede samenwerking

De analyse van de drijvende krachten achter de europeanisering van het JBZ-beleid leidt tot de verwachting dat de agendering van beleidsvraagstukken op Europees niveau na de uitbreiding van de Europese Unie zal toenemen.

De WRR meent dat een slagvaardige aanpak van tal van deze beleidsvraagstukken alleen mogelijk is via Europese samenwerking. Verschillende grensoverschrijdende problemen zoals illegale immigratie, transnationale misdaad, drugshandel en terrorisme kunnen alleen worden aangepakt door intensieve samenwerking tussen de huidige en nieuwe lidstaten. Ook een goed functionerende interne markt vergt intensieve samenwerking tussen de politie-, justitie- en douaneapparaten van alle huidige en nieuwe lidstaten. Voor een relatief open land als Nederland is de JBZ-samenwerking van groot belang nu nationale grenzen als instrument van controle uit handen zijn gegeven. De legitimiteit van de samenwerkingsinitiatieven op deze terreinen is groot, onder de voorwaarde van een adequate rechtsbescherming van de EU-burgers. De burgers verlangen een gezamenlijk Europees optreden om de problemen aan te pakken. De wens tot een spoedige afschaffing van de binnengrenzen met de nieuwe lidstaten benadrukt ook het belang van samenwerking ten behoeve van een adequate controle van de nieuwe buitengrenzen van de Unie. Net als binnen de huidige Unie het geval is, zullen samenwerkingsinitiatieven ten behoeve van de buitengrenzen echter waarschijnlijk worden beperkt uit politieke overwegingen van soevereiniteit bij sommige lidstaten.

Een gemeenschappelijk asielbeleid

Het gaat in de bovengenoemde kwesties in feite om de totstandkoming van een beleid dat geen van de lidstaten zelfstandig kan voortbrengen. Echter, in het geval van het asielbeleid betreft het probleem de negatieve externe effecten van het nationale beleid en de onevenredige verdeling van de lasten van de ontvangst van asielzoekers. Hier gaat het kortetermijnbelang van lidstaten – de wering van grote stromen asielzoekers – ten koste van het collectieve goed een veilige haven te bieden voor vluchtelingen uit derde landen. Het gevolg is een *race to the bottom* in de normen voor de opvang van asielzoekers. De WRR meent dat alleen via een gezamenlijk Europees asielbeleid de veiligheid van vluchtelingen kan worden gegarandeerd en een redelijke lastenverdeling kan worden bereikt. Het werende effect van unilaterale restrictieve maatregelen blijkt bovendien in de praktijk slechts van korte duur te zijn. Dat wil zeggen, tot de buurlanden hun beleid ook weer hebben verscherpt. Evenals in het geval van het vraagstuk van de buitengrenzen erkent de WRR echter de beperkte politieke haalbaarheid van vergaande Europese samenwerking.

De gevaren van kopgroepen buiten de Unie

In een uitgebreide Unie zal de bestaande diversiteit aan standpunten, instituties en bestuurlijke en juridische capaciteiten toenemen. Waar de samenwerking binnen de Unie wordt geblokkeerd door uiteenlopende standpunten van lidstaten zal bij de voorstanders van verdieping mogelijk de gedachte ontstaan om deze – net als in het geval van eerdere Schengen-samenwerking – buiten de kaders van de Unie te zoeken. De WRR is evenwel terughoudend ten aanzien van substantiële JBZ-samenwerking tussen een beperkt aantal landen buiten het kader van de Unie om. Dit geldt met name wanneer het de bedoeling is dat andere EU-lidstaten later ook aan deze samenwerking deelnemen of dat het resultaat van de samenwerking (later) zelfs EU-*acquis* wordt (een zogenoemd ‘Schengen-II’-initiatief). Hoewel een dergelijk initiatief effectief kan zijn voor die beperkte groep van landen, is de legitimiteit ervan uiterst problematisch vanwege het exclusieve karakter en het volledig ontbreken van Europese democratische controle en onafhankelijke rechterlijke toetsing. Bovendien zal een dergelijk initiatief de samenwerking en solidariteit binnen de uitgebreide Unie in de ogen van de nieuwe lidstaten ondergraven. Naast deze algemene nadelen geldt specifiek voor Nederland dat dergelijke extra-EU-initiatieven allerlei waarborgen missen voor de behartiging van de belangen van kleine en middelgrote landen, die binnen de Unie wel zijn gegarandeerd. De situatie na de ratificatie van het Verdrag van Nice zal ook heel anders zijn dan ten tijde van het begin van de Schengen-samenwerking. Er is dan een effectief en legitiem alternatief voorhanden voor kopgroepvorming buiten de EU: kopgroepvorming binnen de EU op basis van de unaniem geaccepteerde regels voor nauwere samenwerking.

Versterking van de legitimiteit van JBZ-optreden

Er worden herhaaldelijk vraagtekens geplaatst bij de slagvaardigheid en legitimiteit van de JBZ-samenwerking als gevolg van de verspreiding daarvan over de eerste en derde pijler van de Unie en de verschillende rollen voor sleutelactoren die deze verdeling impliceert. De WRR meent dat de verplaatsing van de resterende *issues* uit de derde naar de eerste pijler weinig zin heeft als daartoe – langer dan gedurende een ‘gewenningsperiode’ – binnen de eerste pijler een speciaal regime moet worden gecreëerd. De onbevredigende ervaringen met de huidige JBZ-terreinen in de eerste pijler zijn wat dat betreft illustratief. Ten aanzien van de rol van de verschillende actoren meent de WRR dat de slagvaardigheid van de JBZ-samenwerking gebaat is bij een actieve opstelling van de Commissie en terughoudendheid van de lidstaten in de uitoefening van het initiatiefrecht, ter voorkoming van een overbelasting van de instellingen. Overigens is de laatste jaren duidelijk gebleken hoe doorslaggevend de politieke wil voor de mate van slagvaardigheid is. Hoewel het asielbeleid is ondergebracht in de eerste pijler is er nauwelijks vooruitgang geboekt in het gemeenschappelijk asielbeleid, terwijl op het gebied van de terrorismebestrijding in de derde pijler (naar aanleiding van de aanslagen van 11 september 2001) enorme voortgang tot stand is gekomen. Teneinde de legitimiteit van het JBZ-optreden te vergroten, pleit de WRR ervoor dat de nationale parlementen in een vroegere fase bij de beleidsvoering worden betrokken, bijvoorbeeld bij de formulering van de veelgebruikte, strategische

actieplannen op het terrein van JBZ. Een parlementaire commissie Europol en Eurojust, bestaande uit de fractievoorzitters uit het Europees Parlement, zou voorts kunnen bijdragen aan de democratische controle van Europol en Eurojust.

Monitoring en coördinatie van de beleidsimplementatie

Ten aanzien van de samenwerkingsvormen benadrukt de WRR het belang van institutionele variatie met een open oog voor de dynamiek die rond de toepassing van instrumenten kan ontstaan. Voor bepaalde doelen, zoals het verbeteren van de nationale administratieve en juridische capaciteit en het nationale immigratiebeleid, volstaan ‘zachte’ consultatie- en (open) coördinatievormen. Voor andere doeleinden, zoals het bieden van een veilige haven aan vluchtelingen en een evenredige lastenverdeling met betrekking tot de opvang van asielzoekers, is uiteindelijk een uniforme status nodig, al kunnen minder vergaande instrumenten zoals minimumharmonisaties worden ingezet als eerste stap in die richting. Van cruciaal belang voor de slagvaardigheid is echter een adequate implementatie van hetgeen is overeengekomen. De WRR meent dat de *monitoring* en coördinatie van de uitvoering op het terrein van JBZ een apart en zwaarwegend punt van aandacht moet zijn (denk aan het model van de *monitoring* van de visaverstrekking op consulaten in derde landen).

De urgentie van nauwere samenwerking binnen de Unie

De geschiedenis van de JBZ-samenwerking heeft uitgewezen dat een verdere verdieping in veel gevallen slechts mogelijk is door middel van (tijdelijke en permanente) differentiatie van rechten en plichten. Ook na de uitbreiding lijkt differentiatie onvermijdelijk, alleen al omdat de subsidiariteitstoets niet altijd voor alle landen hetzelfde uitpakt. Voor sommige lidstaten kan het effectiever zijn om iets gezamenlijk aan te pakken, terwijl andere landen die samenwerking niet nodig hebben. Daarnaast zullen in sommige gevallen bepaalde landen om politiek-ideologische redenen niet willen participeren. Ook kan het gebrek aan capaciteit en middelen een probleem voor participatie vormen. Gezien de eerdergenoemde grote nadelen van kopgroepvorming buiten de Unie om en de nadelen van de proliferatie van ad hoc-differentiatie binnen de Unie tot nu toe, pleit de WRR ervoor in deze gevallen gebruik te maken van de verdragsbepalingen voor nauwere samenwerking binnen de EU. Daarbij is een belangrijk punt van zorg dat landen die wel mee willen maar niet mee kunnen samenwerken zo snel mogelijk via (financiële) overbruggingsmechanismen bij de samenwerking worden betrokken. Het voorschrift in het verdrag ten aanzien van nauwere samenwerking is dat de landen die niet deelnemen, wel aanwezig kunnen zijn bij de deliberatie, hetgeen de legitimiteit van de nauwere samenwerking ten goede komt. Het feit dat de procedures en bevoegdheden van de pijler gelden waarbinnen de nauwere samenwerking totstandkomt, betekent bovendien dat deze differentiatie geen beweging in de richting van intergouvernementele samenwerking hoeft te betekenen. Overigens is uit de onderhandelingen over het Europese arrestatiebevel gebleken dat louter het bestaan van een geloofwaardige mogelijkheid tot nauwere samenwerking binnen de EU al genoeg kan zijn om bij te dragen tot consensusvorming.

Volledige communautarisering van JBZ in de eerste pijler

In mei 2004 heeft de Raad de mogelijkheid om meerderheidsbesluitvorming en medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement door te voeren voor grote delen van de JBZ-samenwerking in de eerste pijler. De WRR heeft in dit hoofdstuk laten zien dat het van groot belang is dat deze kans wordt aangegrepen teneinde de besluitvaardigheid op belangrijke JBZ-terreinen te vergroten. Daarmee is overigens niet gezegd dat het gebruik van meerderheidsbesluitvorming de norm dient te worden in JBZ-aangelegenheden. Dit zou om redenen van legitimiteit van de besluitvorming en kwaliteit van de implementatie van maatregelen verstandig noch wenselijk zijn. Maar net als in het geval van de hiervoor besproken nauwere samenwerking kan de reële mogelijkheid dat besluiten bij meerderheid van stemmen genomen worden, soms voldoende druk genereren om de huidige spiraal van patstellingen en besluiteloosheid in de eerste pijler te doorbreken. Meerderheidsbesluitvorming is in de ogen van de WRR cruciaal, maar moet in de eerste plaats worden gezien als een middel tot consensusbevordering.

Inbedding van JBZ-organisaties binnen de Unie

De JBZ-samenwerking rust in belangrijke mate op een effectieve implementatie van maatregelen door nationale instituties en op een onderling vertrouwen tussen de lidstaten in de kwaliteit van die implementatie. De verbetering van de bestuurlijke en juridische capaciteit van de kandidaat-lidstaten alsmede de strijd tegen corruptie binnen deze apparaten zijn dus van groot belang voor het effectieve functioneren van de Europese RVVR. De WRR is daarom van mening dat ook na de toetreding nog aanzienlijke hulpprogramma's noodzakelijk zijn op het terrein van JBZ. Gezien het belang van het JBZ-beleid in een uitgebreide Unie pleit de WRR daarom voor een speciaal structuurfonds voor JBZ om de implementatiecapaciteit van de nieuwe lidstaten te versterken. Het budget van de EU dient ook aangesproken te worden om de effectiviteit en legitimiteit van verschillende instituties die de afgelopen jaren met name in het kader van de derde pijler tot stand zijn gekomen, te ondersteunen en te versterken. Zo zou de EU de financiering van Europol, die nu volledig door de deelnemende lidstaten wordt opgebracht, over kunnen nemen. Dit zou de Europol-organisatie steviger in de kaders van de EU inbedden en belangrijke EU-instellingen als het Europees Parlement een (nominale) betrokkenheid en inzicht in de organisatie geven, aangezien het Parlement de begroting moet goedkeuren. Vergroting van de democratische en vooral de juridische controle op het functioneren van Europol is naar de mening van de WRR hoe dan ook een belangrijk thema, dat in gewicht verder zal toenemen naarmate Europol meer operationele bevoegdheden krijgt. Dezelfde overwegingen met betrekking tot de effectiviteit en legitimiteit spelen voor het recenter opgerichte Eurojust, hoewel deze organisatie wel uit het EU-budget wordt gefinancierd. Deze overwegingen kunnen bovendien als voorbeeld dienen voor toekomstige institutionele arrangementen op het gebied van het gezamenlijk beheer van de externe EU-grenzen. De WRR beveelt aan dat de uitbreiding van de bevoegdheden van dergelijke organisaties in de toekomst

gelijke tred houdt met hun inbedding in de structuren van de EU om de legitimiteit van het handelen van deze instellingen te waarborgen.

NOTEN

- ¹ Veiligheidsdiensten en delen van de politieorganisatie opereerden al langere tijd internationaal, terwijl rechters, openbare aanklagers en de vaak nationaal georiënteerde ministeries van Binnenlandse Zaken relatieve nieuwkomers waren.
- ² De behandeling van gedifferentieerde arrangementen in deze paragraaf is niet uitputtend. Zo zijn er verschillende *opt-outs* aangaande specifieke onderwerpen binnen JBZ, zoals de Belgische *opt-out* aangaande het in behandeling nemen van asielaanvragen uit lidstaten van de EU (Den Boer, 2001; Monar, 2000).
- ³ Zoals Noll (2002) terecht stelt, is ook de harmonisatie van vluchtelingen- en asielwetgeving van invloed op de verdeling van lasten (preventieve benadering). In deze paragraaf over de financiering beperken we ons echter tot lastenverdeling via reallocatie van fondsen (verdeling van geld) en (re)allocatie van mensen die bescherming zoeken (verdeling van mensen).
- ⁴ Hoewel er geen echte consensus bestaat over de termen mensensmokkel (*smuggling*) en mensenhandel (*trafficking*), wordt onder het eerste meestal verstaan ‘het tegen betaling helpen bij een illegale grensovergang’, terwijl aan het tweede ook nog een vorm van exploitatie van de illegale immigrant na aankomst in het land van bestemming wordt toegevoegd (Morrison 2000).
- ⁵ Toen in 1997 de Oekraïense grenswachters geen salaris ontvingen, compenseerden zij dit door tegen betaling illegale immigranten de grens over te helpen.
- ⁶ De Schengen-visumlijst omvat 133 landen en gebieden wier burgers een visum nodig hebben om de externe grens over te gaan. De EG-visumlijst bevat slechts 101 landen en gebieden.
- ⁷ Dat de grens een gevoelig punt voor de bevolking kan zijn, bewezen Deense burgers in 1997, toen zij aan de grens met Duitsland een menselijke keten probeerden te vormen onder de slogan ‘de grens moet blijven’ (Anderson 2000: 11).
- ⁸ Dat wetgeving alleen niet voldoende is, blijkt uit het Sloveense voorbeeld. Slovenië ondertekende de Conventie van Genève in 1992 en voerde een relatief ruimhartig asielbeleid in, maar verleende in tien jaar tijd slechts aan drie personen een vluchtelingenstatus alvorens nieuwe maatregelen in te voeren (Monar 2000).
- ⁹ Lastenverschuiving – dat in het Engels *burdenshifting* wordt genoemd, in tegenstelling tot *burdensharing* – uit zich in unilaterale aanscherpingen van het asielbeleid, met het effect dat asielzoekers uitwijken naar buurlanden met minder restrictieve asielwetgeving. Op hun beurt gaan deze landen dan vaak ook weer over tot verscherpingen in het asielbeleid.
- ¹⁰ De percentages erkende Dublin-claims zijn in Nederland vrij hoog, maar dit heeft voornamelijk te maken met een pre-selectie, waardoor alleen claims met een hoge kans op acceptatie worden ingediend (Algemene Rekenkamer 1999).

- ¹¹ De herziening van de Conventie van Dublin is reeds begonnen. In 2000 constateerde de Commissie al dat de conventie niet werkte en in juni 2001 publiceerde de Commissie een voorstel om de conventie te vervangen (Com (2001) 447 final) (zie ook Collyer 2002). Tijdens de Top van Sevilla riep de Raad op om Dublin II voor december 2002 aan te nemen. Het is echter de vraag of Dublin II de problemen van de oorspronkelijke Dublin Conventie wegneemt, aangezien de structuur van Dublin II sterk op die van zijn voorganger lijkt (zie bijvoorbeeld Battjes 2002).
- ¹² Niet de EU-lidstaten maar de klassieke immigratielanden als de Verenigde Staten en Canada zijn vaak de favoriete landen van bestemming voor migranten uit de Midden- en Oost-Europese landen. Dit zou als effect kunnen hebben dat deze landen in staat zijn de best gekwalificeerde migranten van de oostelijke migratie 'af te romen' (Anderson 2000).
- ¹³ De term veiligheid wordt tegenwoordig door de meeste EU-lidstaten – met uitzondering van Griekenland – voornamelijk in verband gebracht met zaken als drugssmokkel, mensensmokkel, illegale immigratie, transnationale misdaad en chaos die vanuit onstabiele landen in de EU 'overlopen' (Anderson 2000: 11).
- ¹⁴ Europese Commissie (2001) *Over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode*, COM (2001) 710 definitief, Brussel. Zie 4-7.
- ¹⁵ Het handvest bevat twee artikelen die direct verband houden met het asielbeleid. Artikel 18 garandeert het recht op asiel onder de condities van het Verdrag van Genève, het Protocol van New York en het Verdrag van Rome. Artikel 19 gaat in op de rechtsbescherming rondom uitzettingen.
- ¹⁶ Hoewel het Europese Politie College officieel in december 2000 is opgericht, heeft het nog steeds geen permanente vestigingsplaats, secretariaat en rechtspersoon (Monar 2002).
- ¹⁷ Het gaat hier om de operatie High Impact die van 29 september tot 8 oktober 2001 werd gehouden.
- ¹⁸ Zie Tak (2000: 353-356) voor de (substantiële) verschillen in de rol van de rechter, politie, openbaar ministerie en de verdachte in de onderscheiden rechtssystemen.

7 SLAGVAARDIGHEID IN DE EUROPABREDE UNIE

7.1 INLEIDING

De EU ziet zich gesteld voor een historische uitbreiding. Het aantal lidstaten zal vanaf midden 2004 kunnen toenemen van 15 naar 25 en op langere termijn wellicht naar meer dan 30. Hoe kan in de toekomst nog overeenstemming worden bereikt onder zoveel landen, waartussen de verschillen in standpunten en belangen soms erg groot zijn? Hoe kan de Unie nieuwe maatregelen nemen voor de aanpak van grensoverschrijdende, politiek gevoelige en urgente vraagstukken als de asielproblematiek, de misdadbestrijding en de belastingontduiking? En hoe kunnen die maatregelen niet alleen effectief maar ook legitiem zijn, in de zin dat de besluitvorming volgens van tevoren bepaalde (democratische) regels verloopt en de belangen van de betrokken partijen (waaronder ook die van de minderheid) worden meegewogen? Kortom, welke vormen van governance kunnen de slagvaardigheid van de uitgebreide Unie versterken, terwijl zij tevens legitiem zijn en de mogelijkheid tot behartiging van Nederlandse belangen waarborgen?

In de vier voorgaande hoofdstukken van dit rapport is deze kernvraag naar de toekomstige slagvaardigheid van de Europabrede Unie onderzocht voor vier beleidsterreinen: de EMU, het Europese sociale en werkgelegenheidsbeleid, het GBVB en de JBZ-samenwerking. Voor elk van deze terreinen is onderzocht hoe het beleid bij opeenvolgende uitbreidingsronden en externe en interne uitdagingen zich heeft ontwikkeld, welke drijvende krachten hieraan ten grondslag hebben gelegen, welke institutionele oplossingen tot nu toe zijn gekozen en op welke overwegingen die berusten. Vervolgens zijn de kenmerken van de bestaande en toekomstige beleidsproblemen in een Europabrede Unie geïnventariseerd. Die zijn immers bepalend voor de beoordeling van de effectiviteit en legitimiteit van bestaande en potentiële alternatieve vormen van *governance*. Vervolgens zijn op basis van deze analyses *per beleidsterrein* conclusies en aanbevelingen geformuleerd ter versterking van de slagvaardigheid.

In dit afsluitende hoofdstuk presenteert de WRR zijn *algemene* conclusies en aanbevelingen, die de bevindingen van de afzonderlijke beleidshoofdstukken overstijgen. Paragraaf 7.2 gaat in op de ontwikkelingen die de aanleiding zijn geweest tot het opstellen van dit rapport: de forse toename van het aantal lidstaten en de daarmee verband houdende toename van de onderlinge diversiteit in de EU. Dit gegeven valt samen met de Europese agendering van politiek gevoelige, complexe vraagstukken waarover bij consensus wordt besloten. De kans op beleidsimpasses neemt hierdoor toe. Deze constatering mondt uit in de conclusie dat een grondige herbezinning nodig is op de *governance*-methoden van de EU. Vervolgens gaat paragraaf 7.3 in op de voornaamste krachten achter de agendering van beleidsproblemen en -ambities en de institutionele oplossingen die tot nog toe zijn gekozen om te kunnen omgaan met diversiteit. Hieruit blijkt wat de

remedie zal moeten zijn voor de toenemende diversiteit in de Europabrede Unie: meer institutionele variatie en differentiatie in de strategische inzet van de beschikbare *governance*-methoden en beleidsinstrumenten. Paragraaf 7.4 verkent aan de hand van illustraties uit de beleidshoofdstukken onder welke omstandigheden en via welke modaliteiten de communautaire methode, harde en zachte beleidscoördinatie en ‘nauwere samenwerking’ kunnen bijdragen aan het versterken van de slagvaardigheid. Bovendien geeft deze paragraaf bij elk van die methoden aan welke materiële en procedurele garanties nodig zijn om een aantasting van de legitimiteit en eventuele andere risico’s en ongewenste effecten te ondervangen, en in hoeverre de mogelijkheid tot behartiging van Nederlandse belangen is gewaarborgd. Ten slotte gaat paragraaf 7.5 in op de specifieke consequenties van deze *governance*-vormen voor de rol van de Europese Commissie en de nationale parlementen in de Europabrede Unie.

De algemene conclusies en aanbevelingen, die in de hiernavolgende paragrafen worden uitgewerkt, laten zich samenvatten in de volgende stellingen:

- 1 *De historisch ongekende stijging van het aantal lidstaten valt samen met een sterke toename van de onderlinge diversiteit. Tezelfdertijd worden politiek gevoelige, controversiële vraagstukken Europees geagendeerd, waarover veelal met unanimiteit wordt besloten. Zonder aanpassingen van de bestaande institutionele arrangementen vermindert de slagvaardigheid van de EU. De effectiviteit en de legitimiteit van de Unie zullen hierdoor verder onder druk komen.*
- 2 *De besluitvorming na de uitbreiding moet zijn afgestemd op die diversiteit. Institutionele variatie en differentiatie, in de zin van het strategisch benutten van het brede palet aan governance-methoden en beleidsinstrumenten, moeten hierop het antwoord zijn. Die variatie betreft ten eerste het gebruik van verschillende methoden en instrumenten binnen de communautaire methode, waaronder ook de ‘harde’ vormen van beleidscoördinatie. Daarnaast zijn op politiek gevoelige en controversiële onderdelen van het Europese beleid de zachtere vormen van coördinatie en differentiatie onmisbare aanvullingen op de communautaire integratiemethode. Deze dienen op strategische wijze te worden ingezet, met inachtneming van de kansen en risico’s die daaraan verbonden zijn.*
- 3 *Daar waar (combinaties van) zachte en harde beleidscoördinatie en differentiatie weliswaar effectief zijn maar de legitimiteit van beslissingen of de solidariteit tussen de lidstaten dreigen te ondergraven, dienen zij zo mogelijk vergezeld te worden van materiële en procedurele garanties. Een van die procedurele garanties betreft een intensievere betrokkenheid van nationale parlementen op specifieke beleidsterreinen en onderdelen van het beleidsproces.*

7.2 EUROPEANISERING EN SLAGVAARDIGHEID NA DE UITBREIDING

De Europese samenwerking heeft de afgelopen vijftig jaar een fundamentele transformatie ondergaan. Aanvankelijk beperkte deze samenwerking zich tot de doelstellingen van geopolitieke stabilisering en sociaal-economische aanpassing. In EEG-verband bestond een vrij heldere notie van wat wel en wat niet tot de taken van de Gemeenschap behoorde. Die taken weerspiegelden dominante maatschappelijke ontwikkelingen en nationale preoccupaties: het tot stand brengen van een gemeenschappelijke markt met een mededingings- en extern handels- en hulpbeleid en een apart beleid voor de landbouw. Sociaal beleid (met enige uitzonderingen), monetair, immigratie-, buitenlands en veiligheidsbeleid alsmede politie- en justitieel optreden werden beschouwd als strikt nationale verantwoordelijkheden. Bovendien beheersten de zes lidstaten de Europese agenda, niet de Europese Commissie. De Commissie had weliswaar als enige het recht van initiatief, maar dat beperkte zich hoofdzakelijk tot regelgevende bevoegdheden voor het afschaffen van handelsbelemmeringen (negatieve integratie). Het landbouwbeleid werd in belangrijke mate gedomineerd door producentenbelangen. De andere terreinen van positieve integratie waren afhankelijk van unanieme overeenstemming in de toenmalige Raad van Ministers (Mény 2001: 31; Scharpf 1997: 50).

Sinds de jaren tachtig is er sprake van zowel een *verdieping* van de integratie op bestaande communautaire beleidsterreinen als een *verbreding* van de samenwerking naar nieuwe beleidsterreinen.¹ Daarnaast vindt er een gestage *uitbreiding* van het aantal lidstaten plaats. Verschillende drijvende krachten liggen hieraan ten grondslag. Ten eerste noopt de beperkte effectiviteit van het nationale beleid in een zich verder integrerende en uitbreidende Europese ruimte steeds vaker tot gezamenlijke besluitvorming en collectief optreden. Deze ontwikkeling houdt verband met de schaalvergroting van economische, sociale en politieke processen onder invloed van internationalisering en mondiale intensivering van de concurrentie. Ten tweede gaat van deze motieven voor samenwerking een eigen dynamiek uit. Samenwerking op het ene beleidsterrein of -onderdeel leidt tot de wens of noodzaak tot verdere europeanisering op aanpalende terreinen die door deze samenwerking worden beïnvloed (Mény 2001: 32; Posthumus Meyjes 2001: 4). Door het succes van de Europese integratie gaat van deze processen bovendien een sterke magneetwerking uit naar landen die zich aan de buitengrenzen van deze Europese ruimte bevinden.

Deze dynamiek van verdieping, verbreding en uitbreiding manifesteert zich op alle vier beleidsterreinen van de hoofdstukken 3 tot en met 6. Zo heeft het '1992-project' ter verdieping van de interne markt samen met de verdere liberalisering van internationale kapitaalstromen impulsen gegeven aan de vorming van een monetaire unie onder aanvoering van de ECB (hoofdstuk 3). Voor een goede werking van de EMU is de behoefte ontstaan tot coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten en zelfs hun economische en sociale beleid. De wens om

de monetaire unie politiek acceptabel te maken in een periode van hoge werkloosheid, de verschuivingen van een passief naar een activerend nationaal arbeidsmarktbeleid én de politieke impulsen van nieuwe lidstaten als Zweden en Finland hebben tevens geleid tot de Europese agendering van het werkgelegenheidsbeleid. Door de monetaire unie wordt ook de houdbaarheid van pensioensstelsels een ‘gemeenschappelijk aandachtspunt’. De verdieping van de interne markt voor diensten leidt (onder meer door uitspraken van het Europese Hof) tot beperkingen voor nationale gezondheidsstelsels. Overigens lokt deze trend ook weer tegenkrachten uit. Het Hof stelt zich bijvoorbeeld de laatste jaren weer terughoudend op ten aanzien van nationale verzorgingsstaten. Daarnaast is er ook een trend tot ‘herregulering’ zichtbaar, onder meer op het terrein van het milieu en de gezondheid en veiligheid op het werk (hoofdstuk 4).

De interne markt en de monetaire unie hebben tevens impulsen gegeven aan de europeanisering van het JBZ-beleidsterrein. Het doorvoeren van het vrije verkeer van personen maakte nationale grenzen en grensbewaking immers tot verouderde instrumenten voor het beteugelen van illegale migratie en voor de aanpak van de georganiseerde misdaad. Aanvankelijk bleef deze samenwerking sterk intergouvernamenteel van karakter vanwege de politieke vrees van sommige lidstaten voor vergaande aantasting van de nationale soevereiniteit.² Inmiddels heeft echter door de druk en magneetwerking van de Schengen-groep toch een gedeeltelijke verdieping van de samenwerking plaatsgevonden, waardoor sprake is van allerlei hybride vormen van communautair en intergouvernamenteel bestuur. De monetaire unie heeft daarnaast geleid tot het Europees agenderen van de strijd tegen witwaspraktijken en valsemunterij (hoofdstuk 6).

De omwentelingen in Midden- en Oost-Europa, de crisis in Joegoslavië en de veranderende rol van de VS kunnen worden beschouwd als belangrijke *externe* krachten achter de verbreding van de Europese samenwerking naar het terrein van het GBVB. Doordat de EU 's werelds grootste handelsblok en de euro de tweede mondiale valuta is, groeit de behoefte aan een coherent (diplomatiek, handelspolitiek en militair) optreden en een daadwerkelijk gemeenschappelijk beleid dat uitgaat van Europese waarden en het bestaan van een Europese identiteit (hoofdstuk 5). Door de uitbreiding naar Midden- en Oost-Europa, de recente conflicten tussen de EU en de VS over het Kyoto-protocol, het Internationale Strafhof en de nog altijd sluimerende onenigheid over de biotechnologie en het landbouwbeleid wordt de EU als het ware gedwongen om een eigen identiteit te construeren waaraan ze legitimiteit kan ontleen.³

Deze processen hebben een debat ontketend over de bestuurlijke slagvaardigheid van de Europese instellingen en de legitimiteit van het Europese integratieproces. Volgens sommige betrokkenen in dit debat dreigt er in het besluitvormingsstelsel een patstelling te ontstaan, in reactie op de groeiende beleidskloof en het democratisch tekort. Deze zou zowel de effectiviteit als de legitimiteit van de EU en de nationale (verzorgings)staten bedreigen (Scharpf 1997; 2001a). Andere partijen wijzen er echter op dat de opeenvolgende uitbreidingen weliswaar steeds alarme-

rende scenario's over permanente impasses en 'erosie' van verworvenheden hebben voortgebracht, maar dat de EU er ook in samenspraak met andere Europese en mondiale regimes vaak wonderwel in is geslaagd dergelijke interne problemen te overwinnen. Het zich gelijktijdig aandienen van *deadlock* en toenemende diversiteit blijkt de motor te zijn achter de dynamiek van de Unie, zo concluderen zij (Héritier 1999; Wallace 2000).

Voor de relatief recent geëuropeaniseerde beleidsterreinen die in dit rapport zijn onderzocht, doemen volgens de WRR enkele specifieke dilemma's op. De politieke gevoeligheid en de complexiteit van de problemen zijn groot (interne en externe veiligheid, asiel, immigratie, macro- en micro-economische coördinatie), maar de Europese 'beleidsvraag' en -dynamiek zijn flink gegroeid. Aangezien naast de nationale gevoeligheden ook de verschillen in nationale stelsels, ontwikkelingen en voorkeuren op deze terreinen groot zijn, stuit het uitbreiden van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid steeds vaker op grenzen, net als het versterken van de positie van de Europese Commissie in het beleidsproces. De formele besluitvorming op onderdelen van deze nieuwe beleidsterreinen verloopt hierdoor nog hoofdzakelijk via processen waarin de Raad domineert, de Commissie een beperkte rol speelt en unanieme overeenstemming noodzakelijk is (Scharpf 1997; 2001a). Het vinden van consensus kost veel tijd, is met forse onzekerheid omgeven en levert vaak uitkomsten op die verre van optimaal zijn. Het beleidsproces is daarnaast complex, ondoorzichtig en naar binnen gekeerd. Het onttrekt zich veelal aan de publieke controle en ook nationale parlementen hebben er slechts in beperkte mate zicht en invloed op (Wallace 2000: 533).

Deze combinatie van toenemende diversiteit binnen een uitgebreide Unie van 25 of meer lidstaten en snelle europeanisering op politiek gevoelige beleidsonderdelen onderstreept de noodzaak van verdere inhoudelijke en institutionele bezinning. In een diverser wordende Unie die de kernvraagstukken van de traditionele staatssoevereiniteit raakt – welvaart, welzijn, grenzen en veiligheid –, is de versterking van het handelingsvermogen een precaire maar dringende opgave. Institutionele variatie en differentiatie bieden volgens de WRR vooralsnog mogelijkheden om het vermogen tot slagvaardig optreden op onderdelen te versterken. Voorwaarde is wel dat er garanties worden geboden die de eventuele negatieve effecten daarvan voor lidstaten en individuen beperken (stelling 1 en 2).

Deze aanpak laat onverlet dat verdergaande hervormingen van de EU gewenst zijn. De grondige voorbereiding en reflectie hierop via de Conventie en de daaropvolgende IGC zullen echter een proces van lange adem zijn. De eerste resultaten daarvan kunnen pas geruime tijd na de uitbreiding en alleen bij unanieme instemming van de lidstaten worden verwacht. Al in de aanloop daarnaartoe dient een systematische afweging te worden gemaakt welke institutionele instrumenten geschikt zijn om prioritaire beleidsproblemen aan te pakken.

7.3 OMGAAN MET DIVERSITEIT

De WRR hanteert in dit rapport het analytische uitgangspunt dat het beleid in de EU via uiteenlopende handelingsstrategieën totstandkomt. Het besef dat de afstemming van nationaal beleid of collectief optreden gewenst is, staat aan het begin van een reeks van institutionele keuzemogelijkheden die beleidsmakers in principe allerlei uiteenlopende strategieën biedt. Door zich rekenschap te geven van de mogelijkheden en begrenzings van deze institutionele opties op de beleidsonderdelen, kunnen ze de noodzaak tot gezamenlijke probleemoplossing en de realiteit van toenemende heterogeniteit beter met elkaar verzoenen. Hoewel eerder gemaakte institutionele keuzen uiteraard sterk van invloed zijn op hun speelruimte, zijn er wel degelijk marges voor institutioneel experimenteren en innoveren. De (sub)nationale overheden spelen in dit proces niet bij voorbaat een passieve rol als ontvangers van uniform Brussels beleid waaraan ze hun instituties en wetgeving maar moeten aanpassen (Bomberg en Peterson 2000: 3). Zij kunnen de eigen (binnenlands)politieke institutionele voorkeuren, modellen, ideeën en vraagstukken ook 'van onderop' exporteren naar de Europese arena. Via beide routes kunnen nieuwe institutionele combinaties ontstaan ter versterking van de slagvaardigheid bij een toenemende diversiteit.

Zoals de beleidshoofdstukken in dit rapport illustreren, zijn de lidstaten en Europese instellingen tot nog toe creatief omgegaan met deze diversiteit. Vergaande verschillen in opvattingen en belangen worden geacommodeerd door het sluiten van *package deals* (monetaire eenwording en cohesiebeleid), door *issue linkage* (macro-economische coördinatie in EMU-verband en werkgelegenheidsbeleid) en institutionele vernieuwing (Europol, Eurojust, Stabiliteits- en groeipact, EES). Andere beproefde methoden zijn het veranderen van de onderhandelingsarena (de Contactgroep voor de Balkan, het 'Schengen-laboratorium') en het wijzigen van de besluitvormingsregels (de aparte besluitvormingstrajecten voor asiel- en vluchtelingenbeleid, de noodremclausule en de gemeenschappelijke strategie van het GBVB). Bovendien is het aantal informele contacten en procedures toegenomen. Veelal worden deze arrangementen ondersteund door instrumenten zoals kaderrichtlijnen, wederzijdse erkenning, overgangstermijnen, opt-outs en geografische uitzonderingsbepalingen. Het patroon is er een van toenemende institutionele variatie binnen de communautaire methode en het gebruik van verschillende vormen van coördinatie en differentiatie van de integratie naar tijd, ruimte, beleidsdoelen en -instrumenten.

De meeste recente, grote initiatieven tot verbreding van de Europese samenwerking naar nieuwe beleidsterreinen zijn dus totstandgekomen via een zoekproces dat begint bij het besef dat bepaalde problemen zoals bijvoorbeeld marktversturende onderlinge wisselkoersschommelingen, de toestroom van asielzoekers, de strijd tegen het terrorisme en het waarborgen van de externe veiligheid, soms effectiever kunnen worden opgelost op basis van een gezamenlijke Europese aanpak. Samenwerkingsmotieven leiden niet onmiddellijk en automatisch tot de vraag of wel of niet zal worden overgegaan tot communautarisering.

Behalve de keuze: ‘gemeenschapsmethode, ja of nee?’ zijn er alternatieve institutionele mechanismen voorhanden, binnen of buiten Unieverband, met of zonder alle lidstaten, en kan worden geëxperimenteerd met nieuwe institutionele oplossingen.

Tegelijkertijd illustreren de analyses uit de beleidshoofdstukken dat institutioneel vernuft en creativiteit alleen niet bepalend zijn voor de toekomstige slagvaardigheid van de EU. Minstens zo belangrijk is het vermogen van de betrokken beleidsmakers om een inschatting te maken van de meest urgente opgaven waarmee de uitgebreide EU zal worden geconfronteerd. Het is dan ook nadrukkelijk via de analyse van deze *inhoudelijke* opgaven dat de WRR tot zijn conclusies en beleidsaanbevelingen is gekomen. In grote lijnen vallen deze vraagstukken onder drie algemene noemers. Een eerste cluster betreft de zogenoemde ‘doorgangsproblematiek’, die zowel op het terrein van de monetaire unie als op dat van JBZ speelt. Dit vraagstuk dwingt tot het bepalen van de condities en criteria op grond waarvan lidstaten de overstap willen en mogen maken naar volledige deelname aan de monetaire unie, respectievelijk de tweede fase van het grensregime van Schengen. Een tweede cluster van opgaven betreft de noodzaak tot het versterken van het Europese handelingsvermogen voor het aanpakken van gemeenschappelijke vraagstukken die zich binnen de EU afspelen. Daartoe behoren onder meer de noodzaak van het op onderdelen aanpassen van de macro-economische beleidsvoering ter ondersteuning van het monetaire beleid en het vergroten van de slagvaardigheid op sociaal- en werkgelegenheidsterrein en inzake de politieke en justitiële samenwerking. Een derde cluster, ten slotte, dat grotendeels voortvloeit uit samenwerking op de voorgaande terreinen en daar dan ook nauw mee verbonden is, betreft het Europese handelingsvermogen om externe EU-problemen op te lossen. Het gaat hier met name om het verbeteren van de slagvaardigheid inzake het buitenlands- en veiligheidsbeleid en de externe component van het asiel- en immigratiebeleid.

In de Europabrede Unie, die wordt geconfronteerd met grote interne en externe opgaven, is meer variatie vereist bij de keuze van beleidsinstrumenten, besluitvormingsmethoden en nationale onderhandelingsvaardigheden (stelling 2). Wordt die mogelijkheid onvoldoende benut, bijvoorbeeld doordat er systematisch zware druk wordt uitgeoefend op lidstaten om zich op de meest gevoelige dossiers te conformeren aan meerderheidsbesluiten, of doordat gekozen wordt voor onnodig uniformerende regels en wetgeving, dan bestaat het risico dat de voortgang van de integratie steeds vaker zal worden bepaald door de traagste lidstaat. Bovendien zal dit kunnen leiden tot een vicieuze cirkel van implementatietekorten, afnemend onderling vertrouwen en afnemende effectiviteit en legitimiteit.

De WRR beschouwt innovatieve vormen van harde en zachte coördinatie en differentiatie als onmisbare aanvullingen op het bestaande arsenaal van communautaire methoden; hij pleit voor een strategisch gebruik daarvan. Met strategisch bedoelt hij: rekening houdend met de specifieke omstandigheden waaronder deze methoden tot slagvaardig beleid kunnen leiden. Dit vergt een inschatting van:

- *de voorwaarden waaronder deze methoden gelden als aanvulling op, of vervanging van het bestaande instrumentarium, dan wel als uiterste middel;*
- *de algehele dynamiek (de ontwikkelingsrichting en -termijn) en de kansen en risico's van de centripetale en centrifugale effecten van deze methoden;*
- *de noodzaak van garanties voor lidstaten en/of hun burgers voor het ondervangen van deze risico's.*

In de volgende paragraaf wordt deze redeneerlijn verder uitgewerkt.

7.4 INSTITUTIONELE VARIATIE, COÖRDINATIE EN DIFFERENTIATIE

Zoals hiervoor is gesteld, beschouwt de WRR innovatieve vormen van harde en zachte coördinatie en differentiatie als onmisbare aanvullingen op het bestaande arsenaal van communautaire besluitvormingsmethoden. Deze paragraaf bespreekt achtereenvolgens uiteenlopende institutionele variaties binnen de communautaire methode (subpar. 7.4.1), harde en zachte coördinatievormen (subpar. 7.4.2) en vormen van 'nauwere samenwerking' (subpar. 7.4.3). In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat ook combinaties van deze *governance*-varianten kunnen worden toegepast. Afhankelijk van de beleidscontext zijn bepaalde vormen van zachte coördinatie ten behoeve van de controle op de beleidimplementatie bijvoorbeeld verenigbaar met de communautaire methode, en ook de 'nauwere samenwerking' kan in principe zowel binnen als buiten de communautaire context worden toegepast.

7.4.1 VARIATIE BINNEN DE COMMUNAUTAIRE METHODE

De ideaaltypische communautaire methode heeft als wezenskenmerk dat de Commissie als enige het recht van initiatief heeft om voorstellen te formuleren ('wikt') en de wetgever (de Raad/het Europees Parlement) uiteindelijk beschikt. In hoofdstuk 2 is in algemene zin waargenomen dat deze methode in feite een reeks van handelingsstrategieën kent met telkens verschillende institutionele opties. Hoewel de vorm van samenwerking bindend is, variëren de rol van de verschillende actoren (zoals de Commissie en de lidstaten), het gehanteerde instrumentarium en de mate van participatie van de lidstaten. De klassieke gemeenschapsmethode beslaat nog altijd een flink deel van de dagelijkse gang van zaken in de EU. Het betreft wetgevings- en besluitvormingsprocedures die min of meer routinematig en soepel kunnen verlopen. Dat geldt bijvoorbeeld voor veel economische beleidsvragen en -onderwerpen van de eerste pijler die niet in dit rapport aan de orde zijn gesteld (met uitzondering van de EMU). Toch is ook binnen het min of meer klassieke, technisch-economische en juridische domein van de eerste pijler gaandeweg sprake van een toenemende variatie binnen de communautaire methode en nieuwe methoden van *governance* buiten de gemeenschapskaders. Deze variatie is deels verklaarbaar uit de noodzaak om met de almaar toenemende diversiteit om te gaan. Deels is deze ontwikkeling ook het gevolg van een parallelle strategie van nationale lidstaten die erop is gericht de effectiviteit van de EU-instellingen te bewaken, ondanks de toename

van het aantal Europese beleidstaken, en *tegelijktijd* uit overwegingen van legitimiteit een nationale stem te blijven behouden in de dagelijkse politieke gang van zaken (Wessels 2001). Een vogelvlucht langs verschillende Europese initiatieven illustreert deze parallelle processen binnen en buiten de eerste pijler.

Marktintegratie

De klassieke communautaire methode past vrij goed bij de algemeen onderschreven principes van negatieve marktintegratie en de uitwerking daarvan in wetgeving (Dehousse 2002). Alle lidstaten kunnen zich van tevoren committeren aan het einddoel: het collectieve goed in de vorm van de interne markt. Hoewel er herverdelingseffecten optreden, is het liberaliseringsproces betrekkelijk oncontroversieel en legitiem, beschikken de nationale verzorgingsstaten over financiële middelen voor compensatie en biedt het Hof de directe betrokkenen juridische zekerheid. Bij vormen van positieve marktintegratie, zoals bijvoorbeeld sommige onderdelen van het sociale en milieubeleid en de consumentenbescherming, wordt het al gecompliceerder en politiek gevoeliger. De regulering van netwerk-industrieën en de controle op de voedselveiligheid zijn hiervan treffende voorbeelden (Majone en Everson 2001). Hoewel het doel van de samenwerking kan worden omschreven als het ondervangen van negatieve externe effecten, zijn de welvaartseffecten ervan op de lange termijn niet eenduidig. Bovendien kan de sociaal-economische diversiteit tussen de lidstaten leiden tot onevenredig zware lasten voor groepen ondernemers, arbeiders en consumenten in sommige sectoren of lidstaten. Daar komt nog bij dat veel externe effecten zich nationaal, regionaal of lokaal manifesteren, omdat de nationale stelsels en instituties sterk verschillen. Op nationaal niveau kunnen deze instituties rekenen op een grote mate van legitimiteit; van de Europese instituties zoals het Europees Parlement en de Europese Commissie is die legitimiteit lang niet altijd gegarandeerd. Door al deze factoren wordt de besluitvorming over collectief optreden en gezamenlijke regelgeving lastiger, is de ruimte voor beleidsconvergentie beperkter en is souplesse in de implementatie noodzakelijk. Dit besef is in kringen van de lidstaten en de Commissie bij tijd en wijle op de achtergrond geraakt. Hierdoor verworden zelfs kaderrichtlijnen soms tot zeer gedetailleerde, onhandelbare en ineffectieve voorschriften.

Het is dan ook niet voor niets dat de laatste jaren de variatie aan regelgevings- en implementatiemethoden binnen de eerste, communautaire pijler sterk is gegroeid. Ten eerste wordt er veel meer gewerkt met wederzijdse erkenning en minimumharmonisatie (onder meer door het vaststellen van gezamenlijke doelstellingen). Ten tweede worden met name voor regelgevings- en uitvoeringsvraagstukken waarover grote onzekerheid bestaat en waarover geen eenduidige interpretatie voorhanden is, vaker bevoegdheden gedelegeerd naar agentschappen en private standaardiserings- en certificeringsinstellingen. Voorbeelden hiervan zijn maatregelen inzake de voedselveiligheid of genetisch gemodificeerde organismen. Ten slotte creëert ook de zogenoemde comitologie meer speelruimte voor een procesmatige aanpak van beleidsvraagstukken. Het gaat hierbij om een proces waarin de Europese Commissie samen met ambtenaren en deskundigen

uit de lidstaten in kleinere commissies besluiten neemt over uitvoeringsmaatregelen. Met dergelijke institutionele varianten moet de scheiding tussen Europese wetgeving en nationale uitvoering, die juist voor sommige reguleringvraagstukken zo problematisch is, worden overbrugd.

Tegelijkertijd staan ook deze institutionele varianten binnen de communautaire methode de laatste jaren aan toenemende kritiek bloot. Enerzijds richt de kritiek zich op het feit dat steeds meer belangrijke besluiten worden genomen door experts en ambtenaren in plaats van gekozen politici, waardoor de transparantie en de *input*-legitimiteit beperkt blijven. Anderzijds is er kritiek op de consequenties van dergelijke commissies en agentschappen voor de coherentie van het beleid. Zonder voldoende toezicht en centrale regie kan sectoraal beleid sterk verkokerd raken. Hoewel dit probleem zou noodzaken tot meer directe bevoegdheden voor de Commissie op het gebied van de implementatie en de naleving of een meer gedetailleerdere omschrijving van nationale bestuurlijke verplichtingen, is de speelruimte hiervoor op veel terreinen beperkt (Geelhoed 2001). Meer centralisatie stuit op een gebrek aan financiële middelen, kennis en expertise en op weerstand van (nationale) actoren, terwijl meer Europese implementatievoorschriften door veel nationale overheden worden verworpen als een ongewenste inmenging die bovendien onvoldoende rekening houdt met individuele omstandigheden (WRR 2002b; Dehousse 2002; Lebessis en Paterson 1997). *Ook binnen de meer gevestigde beleidsterreinen van de eerste pijler nopen veranderingen in de beleidsomgeving dus vaker tot het gebruiken van aanvullende, flexibele vormen van governance die de effectiviteit vergroten en tegelijkertijd legitiemer zijn.*

Monetaire eenwording

In vergelijking met eerdere economische integratieprojecten verloopt het EMU-project vele malen moeizamer. De motieven voor samenwerking lopen sterk uiteen. Er is onenigheid over het einddoel: wordt dat een politieke unie, een confederatie of een Europese economische regering? Er zijn ideologische verschillen, er is een gebrekkig zicht op de welvaartseffecten en er bestaat de vrees voor een grote aantasting van nationale instituties. Voor drie van de 15 lidstaten geven deze overwegingen de doorslag om niet aan Euroland deel te nemen. Omwille van de geloofwaardigheid kiezen de lidstaten die wel deelnemen unaniem voor het delegeren van bevoegdheden over het monetaire beleid aan een onafhankelijke instelling, de ECB. Deze organisatie is belast met het bewaken van het collectieve goed, de prijsstabiliteit binnen Euroland. Maar onderling ontbreekt het de lidstaten vooralsnog aan overeenstemming over de mate waarin afstemming van het financieel-economische, economische en sociaal-economische beleid nodig en wenselijk is. Bovendien zijn ook hun 'objectieve' sociaal-economische verschillen zeer groot. Daardoor zal de centralisatie van het beleid waarschijnlijk eerder averechtse resultaten hebben en zal zij als politiek volstrekt niet legitiem worden beschouwd (Geelhoed 2001: 372). *Harde en zachte vormen van economische beleidscoördinatie kunnen onder die omstandigheden methoden van governance aanreiken waarvan het netto-effect*

(in termen van stabiliteit, geloofwaardigheid en vermindering van negatieve externe effecten) positief is. Hoe hard die coördinatie moet zijn, hangt af van de specifieke doelstellingen van het coördinatieproces. Of het wenselijk is dat het proces uitmondt in gemeenschappelijk Europees beleid, moet van geval tot geval worden bekeken (zie subpar. 7.4.2).

Interne en externe veiligheid

Hoewel de WRR een voorstander is van een sterker GBVB en EVDB, is duidelijk dat de diversiteit van nationale preferenties die voortvloeit uit verschillen in geografische oriëntaties, veiligheidspolitieke tradities en ambities vooralsnog te groot is om op de korte termijn te komen tot een daadwerkelijk gemeenschappelijk, coherent en slagvaardig beleid. Ten aanzien van de externe veiligheid erkent ook de Commissie met zoveel woorden dat de ruimte voor Europabrede communautarisering beperkt is. Indien sommige lidstaten bij herhaling zouden worden overstemd, zou dat immers de onderlinge verhoudingen en de legitimiteit van de besluiten zwaar onder druk zetten. *Deze realiteit impliceert dat het versterken van de slagvaardigheid alleen via variabele arrangementen tot stand zal kunnen komen. Behalve van de bestaande optie van ad hoc-flexibiliteit via constructieve onthouding zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van kleinere contactgroepen, (besloten) coördinatie te behoeve van de militaire planning en 'nauwere samenwerking' voor de inzet van de toekomstige Europese interventiemacht (zie subpar. 7.4.2 en 7.4.3).*

Een gebrek aan consensus kenmerkt ook de samenwerking op JBZ-terrein. Dat geldt met name voor de politieke en de justitiële samenwerking in strafzaken, die zich aan de meest gevoelige kant van het Europese beleidsspectrum bevinden. Onderling wantrouwen tussen de lidstaten en sterk nationaal bepaalde voorkeuren maken dat de besluitvorming hierover voorlopig nog plaatsvindt bij unanimiteit. De Commissie en de lidstaten hebben naast de Raad het mede-initiatiefrecht voor wetgeving. Het beleidsproces wordt echter gedomineerd door de inzet van zachte instrumenten. Deze zijn bedoeld om de lidstaten op informele wijze de mogelijkheden voor verdere samenwerking te laten aftasten. Het communautariseren van deze beleidsonderdelen zou de effectiviteit ervan zeker kunnen vergroten. Ook zou daardoor het juridische dan wel democratische toezicht op de instellingen verbeteren. Maar de communautarisering zal in de praktijk eerder averechts werken als het wederzijds wantrouwen aanhoudt. Lidstaten zullen geneigd zijn zich aan hun verplichtingen te onttrekken. *Onder die omstandigheden kan volgens de WRR beter worden ingezet op 'nauwere samenwerking' tussen lidstaten die bepaalde beleidsdoelstellingen delen en voldoende vertrouwen in elkaars stelsels hebben. Hun samenwerking zou kunnen fungeren als laboratorium voor het ontwikkelen van normen en procedures ten behoeve van de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dat geldt echter niet voor het asielbeleid. Het collectieve goed van een veilige haven voor vluchtelingen uit derde landen kan alleen totstandkomen via uniform beleidsoptreden van alle lidstaten tezamen en onder toezicht van de Commissie en het Hof (zie subpar. 7.4.2).*

Uit de voorgaande vogelvlucht langs de verschillende beleidsvraagstukken blijkt dat aan de noodzaak of wens tot verdere Europese samenwerking op belangrijke politieke terreinen alleen tegemoet kan worden gekomen met behulp van nieuwe, onorthodoxe of aanvullende manieren van *governance*. Duidelijk is ook dat door de verbreding van het Europese takenpakket naar meer controversiële beleidsterreinen de spanning tussen de effectiviteit en de *input*-legitimiteit van methoden van *governance* toeneemt. Welke methode van *governance* het meest geschikt is, kan dus niet alleen op grond van zuiver functionele overwegingen worden vastgesteld. Uiteindelijk betreft het een politieke afweging. De onderstaande factoren blijken een redelijke indicatie te kunnen geven van de haalbaarheid van de communautaire methoden en – bij implicatie – van de speelruimte voor alternatieve en/of aanvullende methoden van *governance*:

- 1 de mate waarin het samenwerkingsmotief aanleiding is tot collectief Europees optreden via een regime voor juridisch bindende besluitvorming en/of regelgeving;
- 2 de mate van politiek gewicht, omstredenheid en gevoeligheid van het vraagstuk of samenwerkingsmotief;
- 3 de mate van heterogeniteit van betrokken (sub)nationale instituties;
- 4 het politieke en economische klimaat.

Als de lidstaten het erover eens zijn dat de voordelen van systematisch, aan regels gebonden collectief Europees optreden opwegen tegen de nadelen van het verlies aan speelruimte voor afwijkende nationale beleidsdoelstellingen, is de kans groter dat variatie binnen de communautaire methode uitkomst biedt. Dit veronderstelt echter wel een minimum aan gedeelde preferenties en beleidsvisies, wederzijds vertrouwen en samenwerkingservaring en een zekere mate van homogeniteit van (sub)nationale instituties. Naarmate een beleidsonderwerp meer onderling verschillende standpunten oproept, politiek gevoeliger ligt en de verschillen tussen de betrokken nationale instituties accentueert, zal de haalbaarheid van de communautaire methode voor Europabrede integratie geringer zijn. Ook laten de beleidshoofdstukken zien dat het politieke en economische klimaat en de tijdsdimensie van invloed zijn op de preferenties voor en de haalbaarheid van uiteenlopende methoden van *governance*. Illustratief is de roep om meer economische beleidscoördinatie sinds de recente verslechtering van het economisch tij in de meeste Europese lidstaten. Aanhoudende voorspoed verbloemt de macro-economische en structurele tekortkomingen. Bovendien zijn politici nogal eens geneigd de economische groei als een eigen, nationaal succes te presenteren. Tijdens recessies wordt macro-economische beleidscoördinatie soms weer aantrekkelijk (Jacquet en Pisani-Ferry 2001: 6). *Kortom, het strategisch benutten van nieuwe vormen van governance naast de communautaire methoden vergt van beleidsmakers en nationale onderhandelaars dat zij oog hebben voor 'windows of opportunity' en voor het evolutionaire karakter van deze verschillende methoden.*

7.4.2 HARDE EN ZACHTER COÖRDINATIEVORMEN

In hoofdstuk 2 is al vermeld dat strikt gesproken een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de harde coördinatie in het kader van het begrotingsbeleid van de EMU, en anderzijds de veelal zachtere coördinatievormen zoals de OCM. De eerste valt te kenschetsen als een *governance*-variant binnen de communautaire methode, terwijl de overige vormen daarbuiten vallen. Niettemin zullen deze varianten omwille van de vergelijkbaarheid hier toch tezamen worden behandeld.

‘De’ coördinatie, zo bleek uit de beleidshoofdstukken, omvat een heel scala aan meer of minder zachte en open methoden van *governance* met algemene of specifieke doelstellingen die in sterk verschillende contexten worden toegepast. Aan elk van die methoden ligt een reeks van samenwerkingsmotieven en institutionele keuzemogelijkheden ten grondslag, terwijl ook de dynamiek ervan sterk varieert. Dit noopt tot het verkennen van de omstandigheden waarin deze coördinatievarianten effectief en legitiem zijn. Juist op dit punt manifesteert zich nogal eens een inherente spanning in de coördinatieprocessen. Hoe ‘harder’ wordt toegezien op het behalen van de doelstellingen, hoe minder beleidsruimte er voor de lidstaten overblijft voor eigen, nationale programma’s. Daarmee kan de legitimiteit van dergelijke processen, althans voor zover die hoofdzakelijk is ingebed in nationale doelstellingen, onder druk komen te staan. Maar al te veel vrijblijvendheid laat de effectiviteit ervan te wensen over en kan schade berokkenen aan de belangen van kleinere landen waaronder Nederland. Waar het om gaat is dus de juiste balans te vinden tussen effectiviteit en legitimiteit op Europees én nationaal niveau. Aangezien die balans op elk beleidsonderdeel en per lidstaat varieert, zijn er nauwelijks eenduidige oordelen voorhanden over de slagvaardigheid van deze vormen van beleidscoördinatie.

Uit de beleidshoofdstukken komt naar voren dat de onderzochte coördinatievormen neerkomen op het onderling afstemmen van het (sub)nationale optreden op terreinen waar enerzijds de politieke gevoeligheid van het beleidsterrein en de diversiteit van instituties en preferenties vooralsnog te groot zijn om te kunnen komen tot legitieme, bindende Europese afspraken, maar waar anderzijds wel overeenstemming bestaat over de noodzaak of de voordelen van onderlinge afstemming van nationaal optreden. Deze afstemming veronderstelt dat de betrokken beleidsmakers over een gemeenschappelijk beleidsparadigma beschikken dat hen in staat stelt gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren, onderling de implementatie van het voorgenomen beleid te evalueren en van elkaars beleid te leren. Onder die omstandigheden kan het geïnstitutionaliseerde, procesmatige karakter van de coördinatie ervoor zorgen dat er een koppeling totstandkomt tussen de fase van Europese besluitvorming en de fase van nationale of regionale implementatie, en dat doelstellingen zo nodig kunnen worden bijgesteld aan de ervaringen uit de beleidscyclus.

Van de onderzochte varianten van coördinatie is die in EMU-verband het meest stringent. Binnen dit kader moet weer een onderscheid worden gemaakt tussen de harde coördinatie van het Stabieliteits- en groeipact en de zachtere coördinatie via de globale economische richtsnoeren voor het beter laten functioneren van de economische unie. Het doel van het pact, dat berust op het paradigma van ‘*sound money, sound finance*’, is desnoods via financiële sancties te voorkomen dat lidstaten hun begrotingsproblemen afwentelen op de gehele EMU. Maar tegelijkertijd moet er voldoende macro-economische beleidsautonomie aan de lidstaten worden gegeven om te kunnen inspelen op landenspecifieke ontwikkelingen, waaronder ook asymmetrische schokken. De coördinatie heeft dus niet zozeer het doel te komen tot optimalisering van het nationale beleid, als wel tot het veiligstellen van het gemeenschappelijke EMU-regime. Daarentegen dienen de globale economische richtsnoeren als zachtere, niet-bindende oriëntatie voor individuele lidstaten om een economisch beleid te voeren dat de groei en werkgelegenheid bevordert en de juiste balans weet te vinden tussen coördinatie en concurrentie.

Daarnaast zijn er coördinatievormen die nog verder opschuiven naar de ‘zachte’ kant van het beleidsspectrum. Voorbeelden zijn het Cardiff-proces, de EES en de OCM inzake de pensioenen en de sociale zekerheid. Deze staan het meest open voor uiteenlopende preferenties en nationale diversiteit. Europese aanbevelingen passen zich aan aan nationale behoeften. ‘Goede praktijken’ zijn gerelateerd aan de nationale context. Er is een duidelijk onderscheid tussen de algemene referentie-indicatoren die op het Europese niveau worden aangenomen en de concrete doelstellingen die door de lidstaten zelf worden vastgesteld. Ook het proces van toezicht en evaluatie houdt systematisch rekening met de nationale context. Daarnaast zijn deze processen in die zin ‘open’ dat in de opeenvolgende stadia van de strategieën ruimte wordt geboden voor deelname door actoren uit de *civil society* in elk land (Larsson 2002; Rodrigues 2001). Anders dan ten aanzien van het begrotingsbeleid is er op de onderzochte beleidsterreinen geen sprake van een gedeelde overtuiging dat harde verplichtingen nodig zijn ter bewaking van het collectieve goed. De EES wijkt echter af van de overige zachtere processen door haar formele verdragsbasis. Die is de uitkomst van inspanningen van de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement om in de schaduw van het EMU-project het gemeenschappelijke doel van flexibilisering van de arbeidsmarkten te koppelen aan het vergroten van de solidariteit en de werkgelegenheid.

Op het GBVB-terrein vindt er feitelijk een losse vorm van beleidscoördinatie plaats, hoewel de verdragsmatige instrumenten politiek bindend zijn. Het instrumentarium van gemeenschappelijke optredens, standpunten en overige besluiten valt immers niet onder het gemeenschapsrecht en is – met uitzondering van besluiten tot economische sancties, mits omgezet in een verordening – niet juridisch afdwingbaar. De reden is dat de meeste lidstaten weliswaar op strategische momenten de voordelen van collectieve actie willen benutten, maar tegelijkertijd op heel veel onderdelen van het beleid zoveel mogelijk ruimte willen behouden voor eigen nationale belangen en doelstellingen. Een juridisering van het buiten-

lands beleid is dan ook niet haalbaar; noch de legitimiteit noch de effectiviteit zou hiermee gediend zijn. Vandaar dat de Raad in principe kan toezien op de naleving van het beleid via een proces van *naming and shaming*, ook al gebeurt dat in de praktijk nog te weinig. Ook vindt steeds meer coördinatie plaats op onderdelen van het defensiebeleid waar op nationaal niveau leereffecten mee gemoeid zijn, zoals het werven en trainen van militair personeel en de ambtelijke aansturing van de krijgsmachten (civiel-militaire relaties).

De voorstellen van de Europese Commissie tot coördinatie op het terrein van het asielbeleid zijn nadrukkelijk gepresenteerd als tijdelijke en aanvullende maatregelen op al voorgestelde wetgeving, ter doorbreking van de ontstane beleidsimpasses. Door middel van coördinatie moet het nationale beleid van de lidstaten geleidelijk convergeren in de richting van een daadwerkelijk gemeenschappelijk asielbeleid met een uniforme, geharmoniseerde Europese asielprocedure en een status voor asielgerechtigden. De ambitie voor het gemeenschappelijk immigratiebeleid ligt minder hoog; gestreefd wordt vooral naar het beheersbaar houden van de migratiestromen. Daartoe neemt het coördinatieproces hoofdzakelijk de vorm aan van een onderlinge afstemming van het beleid, dat grotendeels nationaal ingebed blijft. Naast de algemene Europese wens tot afstemming blijven er specifieke nationale doelen en instrumenten bestaan. De behoefte aan economische migranten uit derde landen verschilt bijvoorbeeld sterk tussen de landen van de EU, aangezien die afhankelijk is van de demografische situatie en de nationale arbeidsmarktsituatie. De werving van arbeiders blijft dan ook nationaal georganiseerd, maar het streven is naar min of meer gelijke condities voor toelating en verblijf. In die zin is het coördinatieproces voor immigratie vergelijkbaar met de coördinatie in het EES-kader. Weliswaar delen de lidstaten het algemene doel om de werkgelegenheid te verhogen en de werkloosheid te bestrijden, maar deze gemeenschappelijke uitdagingen vergen institutionele oplossingen die per verzorgingsstaat aanzienlijk verschillen. Op beide beleidsonderdelen beoogt deze OCM dus via leereffecten enkele brede gemeenschappelijke doelen te verwezenlijken, zonder te streven naar convergentie van beleidsinstrumenten.

De OCM kan – al dan niet als aanvullend proces – worden ingezet voor het versterken van de implementatie en handhaving van regelgeving. Dit proces kent twee dimensies. Ten eerste kan door informatie-uitwisseling en *benchmarking* een leerproces ontstaan dat landen aanzet tot betere implementatie- en handhavingspraktijken. Ten tweede bieden *peer review*, overleg en *naming and shaming* de landen de mogelijkheid elkaar onderling te controleren en bij liftersgedrag tot de orde te roepen. Een klein land als Nederland kan in zo'n *setting* invloed en prestige verwerven door goede beleidsprestaties te leveren. Het decentrale karakter van de uitvoering van regels en beleid betekent daarnaast een grotere betrokkenheid van de (sub)nationale ambtelijke apparaten. Ook dit helpt vaak bij het verbeteren en effectiever maken van (sub)nationale beleidsstructuren en -stijlen. Bovendien is in zo'n constellatie de legitimiteit groter dan bij Europese centralisatie of harmonisatie van beleid, aangezien de nationale staten verantwoordelijk blijven voor de beleidskeuzen en zich in principe ook in de

Tabel 7.1 De institutionele rol van de Europese Commissie bij de macro-economische coördinatie en de EES

	Europese Raad	Europese Commissie	Raad en lidstaten
Macro-economische beleidscoördinatie BEPG's	Raad stelt (in de lente) politieke richtsnoeren op voor BEPG's; vaststellen in juni	Oriëntatierapport plus rapport over Europese economie; leidt tot lenterapport voor de ER; BEPG's aanbevelingen/ontwerp; macro-economische dialoog daarover (Keulen-proces)	Lidstaatrapporten (via Cardiff, S&G-pact en voorspellingen); Ecofin-Raad met oriëntatiedebat voor Europese Raad in lente; politieke Ecofin-Raadsdebat (mei); ontwerp BEPG's (juni) door Ecofin (plus EFC en EPC);* formele vaststelling BEPG's na de Europese Raad
S&G-pact	Geen	Levert basisgegevens voor rapportage over Europese economie; onderzoekt alle nationale stabiliteitsprogramma's; onderzoekt implementatie door lidstaten; ontwerpt aanbevelingen voor Ecofin-Raad over stabiliteitsprogramma en implementatie per lidstaat	EFC beoordeelt de aanbevelingen per lidstaat over implementatie (in geval van forse afwijkingen van de doelen); Ecofin houdt toezicht op basis van deze rapportages en beslist over een 'vroege waarschuwing'; bij stabilisatieprogramma's bereidt EFC de landenexamens voor; Ecofin neemt de examens af en formuleert opinies
Buitensporige tekorten	Geen	Analyse van rapporten van lidstaten in geval van vrees voor buitensporige tekorten; opinies en aanbevelingen van Commissie na mening van EFC; na raadsbesluit en aanbeveling aan lidstaat met buitensporig tekort volgen in totaal zes mogelijke momenten van aanbevelingen van de Ecofin-Raad over openbaarheid, sancties en de terugtrekking ervan	Halfjaarlijkse rapportage van lidstaten aan Commissie; mening EFC (expliciet in verdrag) naar Commissie; Ecofin-Raad beslist of er een buitensporig tekort is. Zo ja, beveelt Raad de lidstaat aan om effectieve actie te ondernemen; Raad neemt steeds (tot maximaal zes maal) beslissingen over Commissieaanbevelingen; de desbetreffende lidstaat rapporteert aan de Commissie

* EFC = Economisch Financieel Comité; EPC = Economisch Beleidscomité

nationale arena zullen moeten legitimeren. Dit respect voor de nationale institutionele eigenheden is zeker ook in het belang van kleinere landen als Nederland.

Anders dan vaak wordt verondersteld, leiden de OCM en ook de macro-economische beleidscoördinatieprocessen niet tot het ondermijnen van de rol van de Europese Commissie, tot afbreuk van bestaande communautaire methoden of tot 'institutionele scheefgroei'. In de eerste plaats bieden deze processen een opening

tot het afstemmen van beleid waarover de lidstaten uit overwegingen van legitimiteit (voorlopig nog) niet bereid zijn de soevereiniteit te delen met Europese supranationale instellingen. In de tweede plaats laat de empirie zien dat de interdependentie tussen de verschillende Europese en nationale instellingen zeer groot is, zelfs op deze politiek gevoelige beleidsterreinen. In de macro-economische beleidscoördinatie en de EES heeft de Europese Commissie een strategische positie veroverd, ondanks de formele bepaling dat de Raad en de nationale lidstaten het laatste woord hebben (zie tabel 7.1). In de derde plaats moet ook het dynamische potentieel van het coördinatieproces niet worden onderschat. Wat begint als een eerste, terughoudende poging van de Europese Raad om een verkennende beleidsdialoog tussen nationale ministers te stimuleren, kan na verloop van enige tijd via *naming* en *shaming* en onder druk van gemeenschappelijke problemen uitgroeien tot een gedeelde visie op gemeenschappelijke problemen en oplossingen, waardoor collectief Europees optreden effectiever en legitiemer kan worden.

De hiervoor genoemde voordelen ten spijt kennen de zachtere coördinatievarianten ook nadelen. De Maastrichtse criteria voor deelname aan de EMU kennen een stelsel van prikkels en beloningen voor nieuwe deelnemers, en het Stabiliteits- en groeipact werkt met boeteclausules. Maar voor de meeste andere coördinatieprocedures geldt veelal een minder dwingende benadering, die niet voor elke beleidsopgave en elk beleidsproces geschikt is. De effectiviteit van zachte coördinatie hangt behalve van de kwaliteit van gemeenschappelijke indicatoren en *benchmarks* in grote mate af van de bereidheid van de lidstaten om zich over een reeks van jaren te committeren aan algemene doelstellingen, specifiekere nationale doelen en het gezamenlijke leerproces. De beloning voor goed presteren is invloed en gezag en de mogelijkheid om goed beleid vanuit de (sub)nationale beleidsarena ingang te laten vinden op het Europese niveau. Omgekeerd geldt dat ondermaatse beleidsprestaties weliswaar gezagsverlies kunnen betekenen, maar bij gebrek aan bindende besluitvormingsmechanismen niet tot beleidsaanpassingen hoeven leiden. Soms loopt de OCM dan ook het risico te verzanden in middenverslindende praatsessies ter handhaving van de status quo en ter verhulling van het feit dat grotere landen moeilijke beleidskeuzen uit de weg gaan.

Dit gevaar dreigt bijvoorbeeld ten aanzien van asielkwesties. In de coördinatiemechanismen die nu door de Commissie zijn voorgesteld, ontbreekt elk element van beoordeling, laat staan *naming and shaming*. De druk om in 2004, als de overgangperiode voor de JBZ-terreinen in de gemeenschapspijler afloopt, fundamentele keuzen te maken over wel of niet overstappen op meerderheidsbesluitvorming in asielkwesties is nu nog groot. Het introduceren van de OCM in asiel kan dan ook worden gezien als een poging deze scherpe en door velen noodzakelijk geachte keuze te verhullen achter een coördinatiemechanisme. De kans om op het zelfbepaalde tijdstip van eind 2004 te komen tot beleidsoplossingen dreigt hierdoor eerder kleiner te worden dan toe te nemen. Een ander voorbeeld betreft de EMU. Op monetair gebied, zo blijkt uit hoofdstuk 3, zijn de bestaande boeteclausules niet geloofwaardig genoeg om in een veranderend economisch klimaat en bij toenemende divergentie van visies tot effectieve macro-economi-

sche beleidscoördinatie te komen. Dit verklaart waarom de Europese Commissie inmiddels pleit voor het harder maken van bestaande coördinatieprocedures binnen de eurozone. Een dergelijke aanscherping beschermt kleinere landen als Nederland tegen de onwil of het onvermogen van grotere landen.

Een ander probleem, waarop in hoofdstuk 3 en 4 al is gewezen, betreft de gebrekkige onderlinge afstemming binnen en tussen de uiteenlopende sociale, werkgelegenheids-, macro- en micro-economische coördinatieprocessen. De voortvarendheid waarmee sinds de totstandkoming van de EMU de economische coördinatie ter hand is genomen, heeft tot een grote wildgroei aan processen geleid. Formeel bestaan er alleen al op het gebied van sociaal en werkgelegenheidsbeleid vier coördinatieprocessen, namelijk van Luxemburg, Cardiff, Lissabon en Barcelona, die elkaar deels overlappen of sterk in elkaars verlengde liggen. Tezamen vormen zij een complexe constellatie van doelen, subdoelen en cycli, die voor de meeste buitenstaanders ondoorzichtig en onbegrijpelijk is. Dat zet bovendien de effectiviteit en legitimiteit onder druk. Zo is bijvoorbeeld de rol van het Keulen-proces voor het onderling uitwisselen van gegevens over de loonvorming nooit echt van de grond gekomen. Een andere vraag is waarom het proces van Luxemburg en het Cardiff-proces zo strikt van elkaar gescheiden zijn gebleven. De noodzaak om in de EU tot verdergaande structurele hervormingen te komen vormt een argument om hiervoor één proces in te richten. Het lijkt er echter op dat de legitimiteit van de EES zo nauw is verbonden met de wens om een sociale 'tegenhanger' te vormen van de EMU en een buffer op te werpen tegen verdere arbeidsmarktflexibilisering, dat voorstellen voor het integreren van beide processen politiek te gevoelig liggen.

Daarnaast wordt er terecht op gewezen dat de feitelijke *input*-legitimiteit van de coördinatieprocessen soms tekortschiet. Dit is des te opmerkelijker, omdat de keuze voor deze *governance*-methode mede wordt ingegeven door de overweging dat nationale instituties en spelers een actieve en zichtbare inbreng garanderen. Maar ondanks de formele mogelijkheden voor directe betrokkenheid en indirecte controle van nationale en subnationale actoren is bijvoorbeeld de EES slechts bekend bij een handjevol *insiders*. De technocratische rapportageprocessen waarin primair hoge ambtenaren en EU-instituties betrokken zijn, nodigen nauwelijks uit tot een open proces van beleidsontwikkeling. Hoewel de meeste landen hebben getracht de sociale partners te betrekken bij de formulering van de NAP's, blijkt de korte tijdsperiode van de coördinatiecyclus en de bureaucratische rigiditeit van de procedures een sociale dialoog in de weg te staan. Bovendien blijkt dat de nationale parlementen over het algemeen onbekend zijn met de finesses van de EES. Hetzelfde kan worden gezegd voor de verschillende processen van macro-economische beleidscoördinatie.

Op grond van het voorgaande constateert de WRR dat het experimenteren met verschillende coördinatieprocessen kan uitmonden in waardevolle aanvullingen op de bestaande methoden van governance. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat sommige van deze processen beter moeten worden afgestemd op de dominante

*motieven voor Europese samenwerking. Deze motieven verschillen per beleids-
onderdeel. Indien het stimuleren van nationaal beleidsleren vooropstaat en de
nationale institutionele setting zeer divers is (zie onder meer de werkgelegenheid, de
sociale uitsluiting), dient er voldoende speelruimte te worden behouden voor de
nationale overheden om zich te concentreren op een beperkt aantal urgente beleids-
opgaven die passen binnen de bredere, gemeenschappelijk aanvaarde Europese
doelstellingen. Dit voorkomt dat lidstaten uitsluitend lippendienst bewijzen (en
bestuurlijke capaciteit verliezen) aan taken die niet passen bij hun eigen prioritei-
ten. Als het tegengaan van negatieve Europese beleidsconcurrentie via het verster-
ken van de implementatie de primaire doelstelling is (zie onder meer het acquis
voor gezondheid en veiligheid op de werkplek en de wapenexport) dienen de coör-
dinatieprocessen ‘harder’ te zijn. Op die beleidsonderdelen zijn heldere procedures
voor ‘naming en shaming’ nodig, eventueel ondersteund door de ‘dreiging’ van
juridische (minimum)harmonisatie.*

*Als er cruciale Europese collectieve belangen in het geding zijn terwijl er tegelijk
voldoende nationale beleidsruimte nodig is (omwille van de effectiviteit en legiti-
miteit), dienen de bestaande procedures te worden versterkt. Maatregelen hierbij zijn
hardere regels op onderdelen, autonome oordelen door de Commissie (bijvoorbeeld
waarschuwingen) en een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen.
Deze laatste zouden zich in ieder geval moeten buigen over de BEPG’s, die immers
direct het nationale beleid betreffen.*

*Als het borgen van collectieve belangen direct wordt geschaad doordat de nationale
beleidsruimte te groot is, is (minimum)harmonisatie die een opstap vormt naar
communautarisering een vereiste. Dit is het geval voor het asielbeleid. Een gemeen-
schappelijk en geharmoniseerd Europees asielbeleid moet voorkomen dat ‘asiel-
shoppen’ en afwentelgedrag door individuele lidstaten uitmonden in een negatieve
spiraal van beleidsconcurrentie die het beleid ondermijnt van lidstaten met een
regime dat asielzoekers relatief goed beschermt.*

*De bestaande zachte processen van beleidscoördinatie van Cardiff, Luxemburg,
Lissabon en Barcelona zijn toe aan onderlinge afstemming en stroomlijning. De
Europese Commissie heeft daartoe onlangs een nuttig voorstel geformuleerd (Euro-
pese Commissie 2002g). Ook dient de transparantie van de coördinatie te worden
vergroot door het intensiever betrekken van de nationale parlementen bij het
formuleren en beoordelen van beleidsaanpassingen in het licht van de NAP’s. De rol
van de nationale parlementen schiet nu nog schromelijk tekort. Met die betrokken-
heid kan het democratisch toezicht op de uitvoering van het coördinatieproces en
daarmee niet alleen de effectiviteit maar ook de legitimiteit van de beleidsprogram-
ma’s worden versterkt (stelling 3).*

7.4.3 NAUWERE SAMENWERKINGSVORMEN

Gedifferentieerde integratie is een beproefde manier van omgaan met diversiteit in de EU, waardoor lidstaten op een bepaald beleidsterrein niet meer dezelfde rechten en plichten hebben. Lidstaten die dieper willen en kunnen integreren worden zo niet opgehouden door de landen die niet mee willen of kunnen. Of van de andere kant gezien: de lidstaten die politiek-ideologische bezwaren hebben tegen diepere integratie, of voor wie dit proces sociaal-economische problemen met zich meebrengt, worden permanent of tijdelijk van dit regime uitgezonderd.

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat indien geen consensus kan worden bereikt tussen alle lidstaten over een bindend gemeenschappelijk beleidsoptreden, verschillende mogelijkheden bestaan om deze blokkade te overwinnen. De lidstaten kunnen terugvallen op nationaal beleid, de landen die verder willen integreren kunnen uitwijken naar een ander institutioneel kader dan de EU, de opposerende landen kunnen worden overstemd via meerderheidsbesluitvorming of financieel worden tegemoetgekomen, er kan gebruik worden gemaakt van minder ambitieuze samenwerkingsvormen als coördinatie of van flexibele integratie. De beleidshoofdstukken laten zien dat onder bepaalde omstandigheden het gebruik van flexibele integratie een oplossing is die slagvaardiger, legitiemer en meer in lijn met het Nederlandse belang is dan de vijf bovengenoemde alternatieven.

Flexibele integratie binnen de EU verdient de voorkeur boven de vijf genoemde alternatieven indien sprake is van de volgende omstandigheden. Ten eerste is nationaal optreden ineffectief om een beleidsprobleem op te lossen, of leidt het tot beleidsconcurrentie met negatieve effecten. Aangezien Nederland een relatief open economie heeft en internationale kapitaal- en personenstromen dus relatief sterk reageren op verschillen tussen de Nederlandse beleidssituatie en die in de omringende landen, doen negatieve effecten van beleidsconcurrentie zich hier relatief zwaar gevoelen. Ten tweede moet gelden dat samenwerking buiten de EU om leidt tot legitimiteitsproblemen omdat een exclusieve club van landen een beslissing voorkookt (denk aan directoraten in het GBVB) of een regime ontwerpt (zoals in het geval van Schengen). Die beslissing of dat regime zal immers later gelden voor een groot aantal EU-lidstaten zonder dat zij zijn betrokken in de deliberatie. Dergelijke regimes missen bovendien de democratische controle op Europees niveau, de onafhankelijke rechterlijke toetsing en de verschillende waarborgen voor kleinere lidstaten die de EU wel biedt.

Voorts komt nauwere samenwerking in beeld indien er een zekere uniformiteit noodzakelijk is in het beleidsoptreden die via niet-bindende vormen van samenwerking zoals bijvoorbeeld de OCM niet of onvoldoende snel tot stand kan worden gebracht (denk aan de harmonisatie van het asielbeleid). Het mechanisme van *peer pressure* dat bij coördinatie moet leiden tot convergentie kan met name in conflictueuze situaties bovendien in het voordeel werken van grotere landen.

Die laatste kunnen deze politieke druk immers gemakkelijker weerstaan dan een kleiner land als Nederland. Daarnaast moet gelden dat het gebruik van meerderheidsbesluitvorming leidt tot een groot legitimiteitstekort en/of implementatieproblemen en een gebrekkige beleidseffectiviteit. Op bepaalde beleidsterreinen (bijvoorbeeld defensie) ontbreekt de legitimiteit om landen tegen hun wil te verplichten tot deelname aan een samenwerkingsinitiatief. Op andere terreinen is de EU voor de implementatie van zijn beslissingen dermate afhankelijk van implementatie door de lidstaten (bijvoorbeeld op het gebied van het visabeleid), dat non-implementatie dreigt bij het gebruik van meerderheidsbesluitvorming. Een laatste omstandigheid waaronder nauwere samenwerking een relevante optie wordt, ten slotte, is wanneer hulp gelden of *side-payments* niet (voldoende) effectief en/of beschikbaar zijn om het onvermogen of de onwil van een lidstaat om samen te werken te compenseren of af te kopen. Voor Nederland als nettobetalder is het bovendien van belang dat niet te gemakkelijk en uitsluitend naar financiële oplossingen wordt gegrepen.

Het maakt voor de effectiviteit en legitimiteit veel uit in welke vorm de differentiatie wordt gegoten. De beleidshoofdstukken laten zien dat aan bepaalde vormen nadelen kleven. Op het terrein van de EMU geldt dit voor de Eurogroep, het informele verband dat de landen van de eurozone de mogelijkheid biedt tot samenspraak, informatie-uitwisseling en afstemming van posities achter gesloten deuren, voorafgaand aan de formele en relatief massale bijeenkomsten van de Ecofin-Raad. Bezwaren van de buitenstaanders tegen hun uitsluiting van deze deliberaties hebben tot nu toe geen gehoor gevonden. *Het is evenwel onvermijdelijk dat de structuur van de Eurogroep na de uitbreiding opnieuw op de agenda komt. Ten eerste zal het grote aantal lidstaten dat na de uitbreiding al dan niet tijdelijk uitgesloten zal zijn van dit informele beraad de legitimiteit ervan in twijfel trekken. Ten tweede zullen de eurolanden mogelijk zelf de status van de Eurogroep en zijn besluiten aan de orde stellen, wanneer de 'outs' na de uitbreiding een blokkerende minderheid kunnen vormen in de Ecofin-Raad. Daarmee zal de Eurogroep de effectiviteit verliezen om besluiten van de Ecofin-Raad 'voor te koken'.*

Op het terrein van het GBVB en EVDB betreft het punt van zorg de slagvaardigheid: één enkele lidstaat kan de wens van alle andere lidstaten om een beleidsinitiatief te ontplooien met een veto treffen. Het bestaande flexibiliteitsmechanisme op het terrein van het GBVB is de 'constructieve onthouding'. Dit instrument is met name geschikt voor gevallen waarin een blokkade van de besluitvorming wordt veroorzaakt door lidstaten die er geen bezwaar tegen hebben dat de andere lidstaten een bepaald initiatief ontplooien. Indien de opposerende lidstaten een formele verklaring afleggen, hoeven zij bij gebruikmaking van constructieve onthouding niet aan het initiatief deel te nemen. Waar een besluitvormingsimpasse op het gebied van het GBVB het gevolg is van lidstaten die om inhoudelijke of tactische redenen een beleidsinitiatief van de andere lidstaten dwarsbomen, biedt constructieve onthouding echter geen soelaas voor de lidstaten die wel actie willen ondernemen. Immers, de beslissing hiertoe is in handen van de opposerende lidstaat. *Een situatie waarin één lidstaat een 'coalition of the willing*

and able' op het gebied van het GBVB kan tegenhouden, is onaanvaardbaar. De slagvaardigheid van de EU is niet gediend met een mechanisme dat afhankelijk is van unanieme instemming.

In het beleidshoofdstuk over de samenwerking inzake JBZ zijn de nadelen naar voren gekomen van de herhaaldelijke 'ad hoc-accommodatie' van lidstaten. Het gaat om lidstaten die in beginsel uitgezonderd wensen te worden van een bepaald beleidsterrein, maar op een *à la carte*-basis hierin wensen deel te nemen, dan wel louter op basis van internationaal recht willen samenwerken. De proliferatie van speciale flexibele regimes die onderling ook weer verschillen bedreigt de legitimiteit van de ontwikkeling van de Ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid door de grote juridische complexiteit en onbegrijpelijkheid die hiervan het gevolg is. De bepaling dat onderdelen van het recht op JBZ-gebied voor Denemarken niet als EG-recht gelden maar louter als internationaal recht, betekent bovendien een ongewenste aantasting van de rechtseenheid binnen de EU en de positie van het Europese Hof van Justitie.

In het licht van de genoemde nadelen van de alternatieven voor flexibiliteit en de nadelen van bestaande flexibele mechanismen, is er behoefte aan een verbeterd flexibiliteitsmechanisme. Dit mechanisme moet voldoende slagvaardig zijn voor de landen die nauwer willen samenwerken, terwijl het tegelijkertijd adequate garanties moet bieden aan de lidstaten die niet kunnen of willen deelnemen aan het samenwerkingsinitiatief (stelling 3).

In de IGC 1996-1997 is onderhandeld over een dergelijk regime voor flexibele integratie binnen de EU, waar uiteindelijk alle lidstaten zich in konden vinden. Het idee hierachter was dat lidstaten die nauwer wilden samenwerken daartoe gebruik konden maken van de instituties en procedures van de Unie indien zij aan een reeks van voorwaarden voldeden. Deze voorwaarden moesten waarborgen dat de 'nauwere samenwerking' niet ten koste ging van de verworvenheden van de EG/EU, en zo open mogelijk was voor deelname van alle lidstaten (bijvoorbeeld door aanwezigheid van de *outs* bij de deliberaties van de *ins*, en latere toetreding van de *outs* tot de samenwerking op basis van objectieve voorwaarden). In het Verdrag van Amsterdam waren de voorwaarden voor nauwere samenwerking echter zo stringent geformuleerd, dat het algemene oordeel luidde dat ze niet functioneel waren. De discrepantie tussen deze disfunctionaliteit en de voortdurende behoefte van met name kleine, integratiegezinde landen aan een 'disciplinerend' van de onvermijdelijk lijkende differentiatie, heeft geleid tot een herziening van de bepalingen voor nauwere samenwerking in het Verdrag van Nice (Philippart en Sie Dhian Ho 2000). Nu dit verdrag is geratificeerd, is ook de mogelijkheid vervallen van de niet-deelnemende landen om een veto uit te spreken over een nauwere-samenwerkingsinitiatief. Daarnaast bedraagt het minimum aantal lidstaten voor een dergelijk initiatief acht lidstaten in plaats van een meerderheid, en zijn de voorwaarden voor het gebruik van nauwere samenwerking versoepeld. Voor het GBVB zijn de mogelijkheden voor nauwere samenwerking op het laatste moment sterk beperkt; ze kan alleen voor de implementatie van gemeenschappelijke acties of standpunten worden gebruikt en kan niet

worden toegepast in het geval initiatieven implicaties hebben op militair of defensiegebied. Ook behouden lidstaten op het terrein van het GBVB de facto de mogelijkheid om de oprichting van een *coalition of the willing and able* met een veto te treffen. *De WRR meent dat een werkbaar mechanisme voor nauwere samenwerking op het gebied van het GBVB opnieuw moet worden ingebracht in de komende IGC, teneinde de slagvaardigheid op dit terrein te waarborgen.*

Naast mogelijkheden brengt nauwere samenwerking binnen de Unie ook potentiële gevaren met zich mee. Gedurende de IGC van 1996-1997 werd het principe van nauwere samenwerking bepleit op basis van uiteenlopende agenda's. Het koesteren van een verborgen agenda (bijvoorbeeld voor de vorming van een 'harde kern' binnen de Unie, of de wens van welvarende lidstaten om niet voor de integratie van de andere te hoeven betalen) betekent echter niet dat de bepalingen voor nauwere samenwerking zich lenen voor de verwezenlijking daarvan. De voorwaarden in de Verdragen van Amsterdam en Nice en solidariteit bij de toepassing ervan kunnen dat voorkomen. Nauwere samenwerking zou pas moeten worden overwogen indien er geen consensus over samenwerking tussen alle lidstaten kan worden bereikt. Waakzaamheid is voorts geboden ter behoud van de kernelementen van het EG/EU-systeem, waaronder de onpartijdige rol van de Europese Commissie (stelling 3).

Overigens gaat er in veel gevallen een grote dynamiek uit van zowel het bestaan als de feitelijke toepassing van nauwere samenwerking. Sinds de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam is er verschillende keren gedreigd met het gebruik van nauwere samenwerking, hetgeen op zichzelf al tot consensusvorming heeft bijgedragen, bijvoorbeeld in het geval van de Italiaanse oppositie tegen het Europese arrestatiebevel. Daarnaast zijn er onder bepaalde omstandigheden centripetale effecten te verwachten rondom een initiatief voor 'nauwere samenwerking', waardoor op termijn alsnog alle lidstaten eraan zullen deelnemen. Dit kan het geval zijn doordat het in het belang van de *ins* is dat de andere lidstaten alsnog toetreden of doordat de kosten van uitsluiting hoog zijn voor de *outs*. In een uitgebreide Unie dient er wel tegen de laatstgenoemde centripetale krachten gewaarschuwd te worden. Immers, het getuigt niet van Europabrede solidariteit als de lidstaten die niet in staat zijn tot een bepaald samenwerkingsinitiatief worden blootgesteld aan de hoge kosten van uitsluiting. *Omwille van het waarborgen van solidariteit bij de toepassing van nauwere samenwerking moet in de komende IGC opnieuw worden onderhandeld over overbruggingsmechanismen voor landen die wel bereid maar niet in staat zijn om nauwer samen te werken (stelling 3).*

7.5 NIEUWE GOVERNANCE-METHODEN: DE ROL VAN DE COMMISSIE EN DE NATIONALE PARLEMENTEN

De beleidshoofdstukken illustreren treffend dat het gecombineerde effect van processen van uitbreiding, verbreding en verdieping een toename van diversiteit en een verdere politisering van Europese beleidsvraagstukken heeft ontketend. Aan het Europese niveau worden steeds meer discretionaire bevoegdheden toebedeeld over beleidsonderdelen die voorheen tot de kern van de nationale soevereiniteit werden gerekend. De rechtsgemeenschap van de beginjaren van de Europese integratie heeft zich sinds de jaren negentig uitgebreid tot een handels- en waardengemeenschap (WRR 2001). Hierdoor vertalen Europese politieke conflicten zich niet langer hoofdzakelijk in botsingen tussen nationale of sectorale belangen, maar deels ook in de ideologische en partijpolitieke verschillen van inzicht die we kennen van de nationale politieke arena. Dit proces vormt een drijfveer achter het debat over het democratische tekort en over institutionele innovaties die een effectief en *input*-legitiem beleid waarborgen. Anders gezegd: er is meer dan ooit behoefte aan institutionele arrangementen die deze politisering op legitieme wijze kanaliseren. Daarvan getuigen ook het rapport *Europese governance. Een Witboek* en de Europese Conventie. De talloze voorstellen die hiertoe inmiddels circuleren en op de Conventie worden besproken, weerspiegelen de vele uiteenlopende visies op de aard en betekenis van dit legitimiteitsvraagstuk.

In deze slotparagraaf belicht de WRR twee veelbesproken thema's die direct voortvloeien uit zijn aanbevelingen over de noodzaak van institutionele variatie en differentiatie: de rol van de Europese Commissie en de inbreng van het nationale parlement.

De rol van de Europese Commissie

De WRR is zich ervan bewust dat pleidooien voor het hanteren van nieuwe methoden van *governance* de nodige aarzelingen ontmoeten. Sinds het verschijnen van het rapport *Europese governance. Een Witboek* en de Europese Raad van Laken neemt de Commissie in de discussie hierover het voortouw (Europese Commissie 2001a; Craig en de Búrca 2003: 174). Hoewel zij het nut van aanvullende methoden als de OCM erkent, pleit ze toch vooral voor het nieuw leven inblazen van de communautaire methode en voor het versterken van de eigen institutionele rol. Het voordeel van de communautaire methode, aldus de Commissie, is dat de besluitvorming sterk wordt bepaald door duidelijke juridische regels, waardoor machtspolitiek wordt ingedamd. Daarnaast is de besluitvorming relatief transparant, wordt het publieke debat gegarandeerd via de betrokkenheid van het Europese Parlement en bevordert de institutionele interactie de beleidscoherentie en het zoeken naar het algemene Europese belang in plaats van (nationale) deelbelangen (Europese Commissie 2002e). Ook kleinere landen, waaronder Nederland, werpen zich om begrijpelijke redenen op als voorvechter van deze methode. Zij zijn immers bij uitstek gebaat bij mogelijkheden om zuiver machtspolitieke manoeuvres te beteugelen via bindende procedures,

bij een onafhankelijke Commissie die toeziet op de naleving en bij de kracht van inhoudelijke argumenten in het grotere collectief. Onder hen bestaat dan ook de vrees dat het experimenteren met nieuwe methoden van *governance* leidt tot een potentiële bedreiging van de rol van de Europese Commissie. Daarmee zou de institutionele balans binnen het EU-systeem gevaarlijk verschuiven in intergouvernementele richting.⁴

De analyses in dit rapport pleiten voor een nuancering van dit beeld. Ten eerste betekenen deze methoden van *governance* niet altijd een aantasting van de rol van de Europese Commissie (bijvoorbeeld in het geval van nauwere samenwerking). Soms plaatsen de nieuwe *governance*-vormen die in dit rapport zijn besproken de Europese Commissie echter wel in een andere rol. Met name op de relatief nieuwe Europese beleidsterreinen is het gewicht van de Raad groot en is de Commissie minder initiatiefnemer en wetsontwerper en meer informatieverschaffer, onderhandelaar, adviseur en scheidsrechter. Juist op die terreinen waarop de *input*-legitimiteit van de EU-besluitvorming ter discussie staat en het streven naar consensus essentieel is, vindt noodzakelijkerwijs veeleer een verandering van nationale elementen en instituties in Europese kaders plaats dan een vergemeenschappelijking volgens de bekende communautaire methoden. Dit alles is niet verwonderlijk en zelfs noodzakelijk. Zoals Peterson en Shackleton het bondig verwoorden:

“What is perhaps more surprising is that the trend towards *more* collective governance in Europe – albeit via methods that were unfamiliar until recently – has remained unbroken despite the disappearance of the ‘permissive consensus’.” (Peterson en Shackleton 2002: 358)

Daar komt nog bij dat met de toenemende variatie van *governance*-vormen ook de formele en informele onderlinge afhankelijkheid van de nationale en Europese instellingen de laatste jaren stelselmatig toeneemt. Door het meerlagige karakter van de besluitvorming vindt een verdere verschuiving plaats in de richting van collectieve *governance* (Peterson en Shackleton 2002: 351). Achter de uiterlijke façade van eeuwige competentiegeschillen tussen de horizontale ‘institutionele driehoek’ van Commissie, Europees Parlement en Raad schuilt een toenemend aantal interinstitutionele overeenkomsten en in de meeste situaties uiterst coöperatieve onderlinge relaties. Ook in de verticale verhoudingen is deze onderlinge afhankelijkheid gegroeid. Nationale overheden hebben in steeds meer fasen van de beleidsvoering een belangrijke scharnierfunctie gekregen, waarmee ze de kloof moeten overbruggen tussen mondiale en Europese ontwikkelingen enerzijds en nationale en regionale trends anderzijds. Behalve ‘vertalers’ van Europese vraagstukken en oplossingen naar nationale omstandigheden en de nationale politieke arena zijn zij ook exporteurs geworden van nationale problemen en oplossingen naar het Europees niveau.

Gegeven deze ontwikkelingen biedt de zo vertrouwde tegenstelling tussen het intergouvernementele en het supranationale element van de EU weinig houvast in het debat en het onderhandelingsproces over *governance*. Dergelijke labels

werken veeleer verlamdend. Ten eerste koppelen zij elke innovatie die afwijkt van de bekende communautaire methoden al bij voorbaat aan een politiek kamp van voor- of tegenstanders van ‘Europa’. Ten tweede lijken zij te suggereren dat ieder alternatief voor de communautaire methode per definitie *second best*, ‘zacht’ en derhalve inferieur is (Wallace 2001: 592). Zoals de beleidshoofdstukken in dit rapport illustreren, kan een oordeel daaromtrent echter niet los worden gezien van de beleidscontext en het ontwikkelingspotentieel van de desbetreffende methode en de beschikbare alternatieve methoden. Die context wijst op een steeds diverser wordende Europabrede Unie waarin de verschillende beleidsproblemen en -ambities vragen om uiteenlopende institutionele arrangementen en typen betrokkenheid van de verschillende Europese en nationale instellingen in het beleidsproces. Het alternatief van Europabrede uniforme beleidsoplossingen zal steeds minder kunnen rekenen op voldoende slagvaardigheid en legitimiteit.

De inbreng van de nationale parlementen

Het is van belang te kijken naar de betrokkenheid van nationale instituties en parlementen bij de verschillende methoden van *governance* die in dit rapport centraal staan (stelling 3). Op papier staat de communautaire methode, met zijn sterke rol voor het Europese Parlement en het Hof, bij uitstek garant voor transparante en democratische procedures die de legitimiteit van het beleidsproces waarborgen. Maar ook binnen de communautaire pijler is op onderdelen behoefte aan versterking van de legitimiteit via nationale kanalen. Dit wordt inmiddels onderstreept door de ontwikkelingen sinds het Verdrag van Maastricht en de voorstellen van de Europese Conventie van oktober 2002. De politisering van de EU heeft al geleid tot een sterkere formele inbedding van nationale instituties op het Europese niveau, waaronder ook een sterkere rol voor nationale parlementen. Het protocol hierover dat bij het Verdrag van Amsterdam is gevoegd, bepaalt dat elke lidstaat wetgevingsvoorstellen van de Commissie tijdig aan het nationale parlement moet kunnen doorgeven. Tijdens de Conventie, die dit onderwerp verder zal uitdiepen, is al terecht vastgesteld dat nationale parlementen en het Europese Parlement weliswaar elk een eigen rol hebben in de EU, maar dat de eerste niettemin een cruciale rol spelen in “het ‘verankeren’ en vestigen van de EU in de lidstaten”. (Europese Conventie Secretariaat 2002: 2).

Hoewel de rol van de nationale parlementen niet tot de kernthema’s van dit rapport behoort, tonen de verschillende beleidshoofdstukken aan dat er zelfs binnen de huidige verdragen speelruimte is voor het versterken van de parlementaire betrokkenheid op onderdelen waar dit de slagvaardigheid van de besluitvorming niet belemmert. Ook de Nederlandse parlementaire betrokkenheid kan op onderdelen worden versterkt. *Ten eerste dienen de Nederlandse parlementariërs in het voortraject van communautaire wetgeving een actievere rol te spelen. Nog voordat de besluitvorming tussen de regeringen in de Raad plaatsheeft, dienen zij zich te beraden op de nationale aanvaardbaarheid en haalbaarheid van de voorliggende opties (bijvoorbeeld via het debatteren over Wit- en Groenboeken) en de gepresenteerde voorstellen. Nu gaat de aandacht vrijwel uitsluitend uit naar de fase waarin het raadsbesluit al is gevallen en de omzetting van Europese bepalingen in*

nationale wetgeving aan de orde is. Door die afzijdige opstelling plaatst het parlement zichzelf voor voldongen feiten en gebruikt het 'Europa' geheel ten onrechte soms als zondebok voor maatregelen die in de nationale context controversieel blijken te zijn. Ten tweede geldt ten aanzien van de globale economische richtsnoeren en de OCM op sociaal terrein dat het parlement zich omwille van de effectiviteit en de legitimiteit van het beleid meer moet mengen in het beleidsproces dat leidt tot het opstellen van de NAP's. Ook dient het de periodieke evaluaties van de Commissie en de aanbevelingen van de Raad ter discussie te stellen (stelling 3).

NOTEN

- 1 Illustratief hiervoor is alleen al het totale aantal verdragsartikelen over de specifieke bevoegdheden en besluitvormingsregels, dat is gegroeid van 86 (EEG-Verdrag, 1957) tot 219 (Verdrag van Amsterdam, 1999). Andere kwantitatieve indicatoren geven hetzelfde beeld: het aantal DG's van de Europese Commissie steeg van 9 in 1958 naar 24 in 1999, het aantal autonome agentschappen belast met uitvoerende taken van 2 in 1975 tot 11 in 1998 en verschillende samenstellingen van de Raad van 4 in 1958 naar 23 in 1998 (Maurer 2001: 3).
- 2 Soevereiniteit wordt hier gedefinieerd als het juridische vermogen van nationale beleidsmakers om externe beslissingen te nemen zonder te zijn onderworpen aan externe beperkingen (Nugent 1999: 502). Het zal duidelijk zijn dat ook zonder inmenging van de EU er nog maar weinig vraagstukken zijn waarvoor geen 'externe beperkingen' gelden.
- 3 Er is sprake van een beleidsproces dat versterking toelaat van meerdere, naast elkaar bestaande identiteiten (Wallace 2000: 531). Regionale actoren weten in toenemende mate direct, zonder bemiddeling door de nationale overheid, toegang te vinden tot de Europese instellingen. Regio's en andere subnationale actoren weten hierdoor de eigen *subnationale* identiteit te profileren. Daarnaast bestaat er de externe dynamiek die het belang van een *bovenationale*, Europese identiteit naar de voorgrond haalt.
- 4 Tegelijkertijd komt het ook voor dat sommige (kader)richtlijnen uitermate vaag zijn opgesteld en voorafgaand aan het implementatietraject onvoldoende worden toegelicht aan de betrokken partijen. Het oorspronkelijke concept van een richtlijn is overigens een kort strategisch document geweest dat voldoende flexibiliteit laat aan de betrokken overheden om de implementatievorm te kunnen aanpassen aan de eigen specifieke omstandigheden.
- 5 Dit verschijnsel uit zich onder meer in een afname van het aantal nieuwe wetsvoorstellen (primaire wetgeving) die sinds de voltooiing van de interne markt begin jaren negentig zijn aangenomen (Dehousse 2002: 4).
- 6 Volgens een schatting van Dehousse zijn er in de periode 1995-2000 maar liefst tien Europese administratieve agentschappen bijgekomen met een totale staf van 1.045 personen. Deze houden zich bezig met uiteenlopende thema's als milieu, gezondheid en veiligheid op het werk, racisme en xenofobie en de wederopbouw van Kosovo (Dehousse 2002: 9).
- 7 Ook binnen de Europese Commissie wordt dit vraagstuk met zoveel woorden erkend: "As means are sought to come to terms with complex, interdependent problems about which uncertainty and a plurality of perspectives exist, a blurring of the classical separation of powers sometimes emerges as one institution carries out the functions previously associated with the others. It is no longer sufficient to see politics taking once and for all decisions on the basis of expert advice. Some occupational health and safety arrangements in which the work-force and management are integrated into the process of identifying, assessing and managing risk together with experts and regulators on an ongoing basis are examples of new approaches to regulation which attempt to accommodate the dynamic and

interdependent nature of problems. The fact that the practical solutions that emerge from such arrangements often manifest enhanced legitimacy and effectiveness indicates the potential that a fresh approach to regulation can possess. It is a question, then, of examining the new approaches to regulation that we in the Commission have experience with and of drawing lessons from them that can be shared more widely.” (Lebessis en Paterson 1997: 7-8)

8 Zie voor een beknopt overzicht van de uiteenlopende interpretaties van het vraagstuk van het democratisch tekort ook Craig en De Búrca 2003: 167-176.

9 Niet voor niets pleit de Nederlandse regering dan ook voor een versterking van de Commissie “waardoor zij steeds meer een *politiek* en minder een technocratisch karakter krijgt” en voor het verstevigen van de legitimiteit en verantwoordingsplicht van de Commissie via versterking van de positie van het Europees Parlement (‘Europa in de steigers’, 26 september 2002: 17).

LITERATUUR

- Alesina, A. et al. (2001) 'Defining a macro-economic framework for the Euro Area', in the series *Monitoring the European Central Bank*, no. 3, Londen: CEPR.
- Algemene Rekenkamer (1999) *Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers*, Tweede Kamer 1998-1999, 26626, nr. 1-2.
- Allen, D. (1998) 'Wider but weaker or the more the merrier? Enlargement en foreign policy cooperation in the EC/EU', blz. 107-124 in J. Redmond en G.G. Rosenthal, *The expanding European Union. Past, present, future*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Allen, D. en M. Smith (2001) 'External policy developments', *Journal of Common Market Studies* 39: 97-114.
- Anderson, M. (2000) *Border regimes and security in an enlarged European Community: Implications of the entry into force of the Amsterdam Treaty*, Florence: European University Institute.
- Anderson, M. en E. Bort (2001) *The frontiers of the European Union*, Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Atkinson, A. et al. (2002) *Indicators for social inclusion in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Barents, R. en L.J. Brinkhorst (2001) *Grondlijnen van het Europees recht*, Deventer: Tjeenk Willink.
- Barnard, C. (2000) *EC employment law* (2nd edition), Oxford: Oxford University Press.
- Barr, N. (2001) *The welfare state as a piggy-bank: Information, risks, uncertainty and the role of the state*, Oxford: Oxford University Press.
- Battjes, H. (2002) 'A balance between fairness and efficiency? The directive on international protection and the Dublin regulation', *European Journal of Migration and Law* 4: 159-192.
- Beetsma, R. (2001) 'Does EMU need a Stability pact?', blz. 23-52 in A. Brunila et al. (eds.) *The Stability and growth pact: The architecture of fiscal policy in EMU*, Basingstoke, Palgrave.
- Beetsma, R., X. Debrun en F. Klaassen (2001) *Is fiscal policy coordination in EMU desirable?*, Washington DC: IMF.
- Bercusson, B. (2002) *The institutional architecture of the European social model*, London: manuscript.
- Best, E. en D. Bossaert (eds.) (2002) *From Luxembourg to Lisbon and beyond: Making the Employment Strategy work*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bigo, D. (2000) 'Liaison officers in Europe. New officers in the European security field', in J. Scheptycki (ed.) *Issues in transnational policing*, London: Routledge.
- Blankenburg, E. (2000) *Legal culture in five Central European countries*. WRR Working Documents W111, Den Haag.
- Boer, M. den (2001) 'Mirror, mirror on the wall... who's the fairest of them all?' *The double logic of the imposition of JHA instruments of control on candidate countries*, Florence: European University Institute.

- Boer, M. den en J. Monar (2002) 'The 11th of September – has the challenge of global terrorism transformed the EU as a security actor?', *Journal of Common Market Studies* Vol. 40 / Annual Review, 11-28
- Boer, M. den en W. Wallace (2000) 'Justice and home affairs. Integration through incrementalism?', in H. Wallace en W. Wallace (eds.) *Policy making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press
- Boeri, T., G. Nicoletti en S. Scarpetta (2000) 'Regulation and labour market performance', blz. 324-380 in J. Pelkmans en G. Galli (eds.) *Regulatory reform and competitiveness in Europe*, Cheltenham en Northampton: E. Elgar.
- Bomberg, E. en J. Peterson (2000) 'Policy transfer and europeanization: Passing the Heineken test?' Paper for the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference, 10-13 april 2000, London.
- Bort, E. (2000) *Illegal migration and cross-border crime: Challenges at the eastern frontier of the European Union*, Florence: European University Institute.
- Bräuning, D. (2002) 'Pension reforms in the large accession countries', *EU Enlargement Monitor* 9: 18-35.
- Brinkmann, G. (1998) 'Lawmaking under the social chapter of Maastricht', blz. 239-261 in P. Craig en C. Harlow (eds.) *Lawmaking in the European Union*, London: Kluwer Law International.
- Broeders, D. (2001) *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. WRR Werkdocumenten 125, Den Haag.
- Brusis, M. (1998) 'Introduction. Residual or European welfare model? Central and Eastern Europe at the crossroads', blz. 1-22 in *Central and Eastern Europe on the way into the European Union: Welfare state reforms in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia*, München: Centrum für angewandte Politikforschung (website: <http://www.cap.uni-muenchen.de/download/brusis.pdf> 28 oktober 2002).
- Buiter, W.H. (2002) 'The fiscal theory of the price level: A critique', *The Economic Journal* 112, 481: 459-480.
- Buiter, W. en C. Grafe (2002) *Anchor, float or abandon ship: exchange rate regimes for accession countries*, Londen: CEPR.
- Buti, M., W. Roeger en J. in 't Veld (2001) 'Stabilizing output and inflation: Policy conflict and cooperation under a Stability Pact', *Journal of Common Market Studies* 39, 5: 801-828.
- CIA (2001) *Growing global migration and its implications for the United States*, National Intelligence Estimate, March 2001.
- Chlon-Dominczak, A., M. Góra en M. Rutkowski (1999) *Shaping pension reform in Poland: Security through diversity*, Washington: World Bank.
- Chlon-Dominczak, A. en M. Mora (2001) 'Commitment and consensus in pension reforms', revised version of paper presented at IIASA/World Bank conference 'Learning from the partners', Part 1: 'Political economy of pension reform', Laxenburg, Austria, 5 april 2001.
- Clark-Dageville, H. (2002) 'The Employment Strategy and the enlargement of the Union', blz. 121-127 in E. Best en D. Bossaert (eds.) *From Luxembourg to Lisbon and beyond: Making the Employment Strategy work*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

- Clasen, J. (2001) 'Managing the economic risks of unemployment in the UK'. Paper presented at Conference 'Welfare systems and the management of the economic risk of unemployment'. Florence: European University Institute, 10-11 December.
- Collignon, S. (2002) *Policy coordination in Euroland*, Bijdrage aan de conferentie Economic Coordination in EMU van 28/29 juni 2002, Brugge: Europa College.
- Collyer, M. (2002) *Secondary movement: Why asylum shopping is still the best way to get a bargain*, Paper presented at the 13th International conference of Europeanists, Chicago.
- Council of the European Union (2001) *Evaluation of the conclusion of the Tampere European Council*, Council document 14926/01, Brussels.
- Craig, P. en G. de Búrca (2003) *EU law: Texts, cases and materials*. Oxford: Oxford University Press.
- Creel, J., T. Latreille en J. le Cacheux (2002) 'Le Pacte de stabilité et les politiques budgétaires dans l'Union Européenne', blz. 245-297 in *Revue de l'OFCE*, maart 2002.
- Cullen, H. en E. Campbell (1998) 'The future of social policy-making in the European Union', blz. 262-284 in P. Craig en C. Harlow (eds.) *Lawmaking in the European Union*, London: Kluwer Law International.
- Dauderstädt, M. (2002) *European integration and social justice: From conflicts to coordination. Or: The enlarging Euroland: Deepening and widening unemployment and inequality?* Manuscript.
- Dehousse, R. (2002) *Misfits: EU law and the transformation of European governance*, New York: New York University School of Law.
- Delhey, J. (1999) *Inequality and attitudes: Postcommunism, Western capitalism and beyond*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Delors, J. et al. (1989) *Report on the Economic and Monetary Union in the European Community*, Luxemburg: Office for Official Publications of the EC.
- Dierx, A., F. Ilzkovitz en K. Sekkat (2002) *Structural reforms on European product markets: the Cardiff process*, Bijdrage aan de conferentie Economic Coordination in EMU van 28-29 juni 2002, Brugge: Europa College.
- Dinan, D. (1999) *Ever closer Union, An introduction to European integration*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Draus, F. (2001) 'Social dialogue in European Union candidate countries', website: <http://www.euractiv.com>, 22 april 2002.
- Eatwell, J. et al. (2000) *Hard budgets, soft states: Social policy in Central and Eastern Europe*, London: Institute for Public Policy Research.
- Ebbinghaus, B. (2000) 'Any way out of "Exit from work"? Reversing the entrenched pathways of early retirement', blz. 511-553 in F.W. Scharpf en V.A. Schmidt (eds.) *Welfare and work in the open economy*, volume 2: *Diverse responses to common challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Ebbinghaus, B. en J. Visser (2000) *Trade unions in Western Europe since 1945*, London: MacMillan.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1996) 'Towards the good society, once again?', blz. 1-25 in G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare states in transition*, London: Sage.

- European Commission (2001) *Biannual update of the scoreboard to review progress on the creation of an area of 'freedom, security and justice' in the European Union (second half of 2001)*, COM 628, Brussel.
- European Convention (2002) *Draft final report Working group X 'Freedom, security and Justice'*, Brussel.
- Europese Commissie (2001a) *Europese governance. Een witboek*, COM 428, Brussel.
- Europese Commissie (2001b) *Over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode*, COM 710 definitief, Brussel.
- Europese Commissie (2002a) *Communication from the Commission on streamlining the annual economic and employment policy co-ordination cycles*, COM 487 final, Brussel.
- Europese Commissie (2002b) *Coordination of economic policies in the EU*, Brussel: DG Ecofin.
- Europese Commissie (2002c) *Democratische controle op Europol*, COM 9 definitief, Brussel.
- Europese Commissie (2002d) *Eurobarometer nr. 57* (http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/), Brussel.
- Europese Commissie (2002e) *Explanatory note on the community method*, Brussel.
- Europese Commissie (2002f) *Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie*, COM 233 definitief, Brussel.
- Europese Commissie (2002g) *Streamlining the annual economic and employment policy coordination cycles*, COM 487, Brussel.
- Europese Commissie (2002h) *The social situation in the European Union 2002*, Brussel.
- Europese Commissie (2002i) *Verslag over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2001*, COM 93 van 21 februari 2002.
- Europese Conventie, Secretariaat (2002) *Verslag van Werkgroep IV "De rol van de nationale parlementen" aan de leden van de Conventie*, CONV 353/02 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/nl/02/cv00/00353nl2.pdf>), Brussel.
- Europese Raad (1994) 'Council resolution on certain aspects for a European Union social policy: A contribution to economic and social convergence in the Union, *Official Journal of the European Communities*, C368/6.
- Eurostat (2002a) *Regional unemployment rates in the Central European candidate countries 2001* (Statistics in focus; Theme 1–6/2002 by A. Behrens), European Communities.
- Eurostat (2002b) *Labour force survey, principal results 2001 – candidate countries* (Statistics in Focus; Theme 3–20/2002 by A. Franco en L. Blöndal), European Communities.
- Eurostat (2002c) *Quarterly accounts: The GDP of the candidate countries* (Statistics in Focus; Theme 2–45/2002 by J. Pasanen), European Communities.
- Everts, S. (2002) *Shaping a credible European foreign policy*, London: Centre for European Reform Pamphlet.
- Ewijk, C. van (2001) 'Beyond Maastricht', *De Economist* 149, 4: 509-221.
- Ferrera, M. (1996) 'The southern model of welfare in social Europe', *Journal of European Social Policy* 1: 17-37.
- Ferrera, M. (2000) 'Reconstructing the welfare state in Southern Europe', blz. 166-81 in S. Kuhnle (ed.) *Survival of the European welfare state*, London: Routledge.

- Ferrera, M., A. Hemerijck en M. Rhodes (2000) *The future of social Europe: Recasting work and welfare in the new economy*, Oeiras: Celta Editora.
- Fitoussi, F. en J. le Cacheux (eds.) (2002) *Rapport sur l'état de l'Union Européenne 2002*, Parijs: Fayard/Presses de Sciences Politique.
- Forster, A. en W. Wallace (1995) 'Common foreign and security policy: A new policy or just a new name?', blz. 411-435 in H. Wallace en W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Fultz, E. en M. Ruck (2001) 'Pension reform in Central and Eastern Europe: Emerging issues and patterns', *International Labour Review* 140, 1: 19-43.
- Geelhoed, L.A. (2001) 'De toekomst van de Europese Unie: Marktintegratie en beleids-integratie', *SEW. Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 11: 366-375.
- Gegout, C. (2002) 'The Quint: Acknowledging the existence of a big four-US directoire at the heart of the European Union's foreign policy decision-making process', *Journal of Common Market Studies* 40, 2: 331-344.
- Giavazzi, F. (2001) *Challenges for macro-economic policy in EMU*, Bijdrage aan de conferentie Building a dynamic Europe van 27 november 2001, Barcelona: IESI.
- Ginsberg, R.H. (1998) 'The impact of enlargement on the role of the European Union in the world', blz. 197-215 in J. Redmond en G.G. Rosenthal, *The expanding European Union. Past, present, future*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Goetschy, J. (1999) 'The European Employment Strategy: Genesis and development', *European Journal of Industrial Relations* 6, 2: 117-137.
- Goetschy, J. (2000) 'The European Employment Strategy: Strengths and weaknesses', *European Community Studies Review* 13, 3: 2-7.
- Grabbe, H. (2001) 'Breaking new ground in internal security', in E. Bannerman et al. (eds.) *Europe after September 11th*, London: Centre for European Reform.
- Grabbe, H. (2002) 'Stabilizing the East while keeping out the Easterners: Internal and external security logics in conflict', in S. Lavenex en U. Emek (eds.) *Externalities of integration: The wider impact of Europe's immigration and asylum policies*. Lanham MD: Lexington Books.
- Grauwe, P. de (2002) 'Europe's instability pact', *Financial Times*, 25 July.
- Grauwe, P. de en M. Polan (2001) 'Increased capital mobility: a challenge for national policies', in H. Siebert (ed.) *The World's new financial landscape: challenges for economic policy*, Berlin: Springer.
- Gros, D. en A. Hobza (2002) *Why coordinate fiscal policy?*, Bijdrage aan de conferentie Economic Coordination in EMU van 28/29 juni 2002, Brugge: Europa College.
- Gros, D. et al. (2002) *Fiscal and monetary policy for a low-speed Europe*, Brussel: CEPS.
- Guiraudon, V. (2002) *Controlling the EU border by proxy? The delegation of migration control in practice*. Paper presented at the 13th International conference of Europeanists, Chicago.
- Hagen, J. von en S. Mundschenk (2002) *Fiscal and monetary policy coordination in EMU*, Bijdrage aan de conferentie over Monetary union van 14/15 april 2002, Wenen.
- Hall, P. (2001) 'The evolution of economic policy-making in the European Union', blz. 214-245 in A. Menon en V. Wright (eds.) *From the nation state to Europe? Essays in honour of Jack Hayward*, Oxford: Oxford University Press.
- Hantrais, L. (2000) *Social policy in the European Union*, Houndsmills: MacMillan.

- Heeringa, W. (2002) 'Heeft het Stabiliteitspact nog tanden?', *Economisch-Statistische Berichten* 87: 4348.
- Hemerijck, A. (2002) 'The self-transformation of the European social model(s)', blz. 173-213 in G. Esping-Andersen (ed.) *Welfare states in transition*, London: Sage.
- Hemerijck, A. en K. Colijn (2000) 'Het aanpassingsvermogen van de verzorgingsstaat in de eenentwintigste eeuw', *Beleid en Maatschappij* 27, 4: 196-206.
- Hemerijck, A. en M. Schludi (2000) 'Sequences of policy failures and effective policy responses', blz. 125-228 in F.W. Scharpf en V.A. Schmidt (eds.) *Welfare and work in the open economy*, volume 1: *From vulnerability to competitiveness*, Oxford: Oxford University Press.
- Hemerijck, A. en Visser, J. (2001) 'Learning and mimicking: How European welfare states reform', Leiden: manuscript.
- Héritier, A. (1999) *Policy-making and diversity in Europe. Escape from deadlock*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hill, C. (1993) 'The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role', *Journal of Common Market Studies* 31, 3: 305-328.
- Hobza, A. (2002) *CEE candidate countries on the way to the Eurozone*, te verschijnen als WRR Werkdocument, Den Haag: WRR.
- Hoetjes, B.J.S. (1996) 'The Netherlands', blz. 17-35 in D. Rometsch en W. Wessels, *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, Manchester and New York: Manchester University Press.
- House of Lords (2000) *The common European policy on security and defence*, London: Stationary Office.
- Italianer, A. en M. Vanheukelen (1993) 'Proposals for Community stabilisation mechanisms, some historical applications', *European Economy* 5: 495-510.
- Italië (2002) *Impact evaluation of the European Employment Strategy: Final report* (draft; by M. Ferrera en E. Gualmini). (Website: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_en.html).
- Jacquet, P. en J. Pisani-Ferry (2001) *Economic policy coordination in the eurozone: What has been achieved? What should be done?* (<http://www.sussex.ac.uk/Units/SEI/pdfs/wp40.pdf>), Brighton: Sussex European Institute.
- Kapteyn, P.J.G. et al. (red.) (1995) *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen: Na Maastricht* (5e, geheel herziene druk), Deventer: Kluwer.
- Keukeleire, S. (2002) 'Contactgroepen en directoriums in het buitenlands beleid van de EU: gevaar of noodzaak?' *Internationale Spectator* 40, 3: 139-144.
- Koslowski, R. (1998) 'European Union migration regimes, established and emergent', in C. Joppke (ed.) *Challenge to the nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Kostakopoulou, D. (2001) *The politics of containment and the politics of mutual recognition: Ethnic residents and migrants in post-Nice Europe*, Paper for a workshop on immigration, integration and the European Union, 6-11 april, Grenoble.
- Kunz, J. (2002) *Labour mobility and EU enlargement: A review of current trends and debates*, Brussel: ETUI.

- Larsson, A. (2002) 'The new open method of co-ordination. A sustainable way between a fragmented Europe and a European superstate? A practitioner's view' (<http://wiscinfo.doit.wisc.edu/eucenter/Academics/Themes/OMC4March20>), Uppsala.
- Lebessis, N. en J. Paterson (1997) 'Evolutions in governance: What lessons for the Commission? A first assessment', *Working Papers of the Forward Studies Unit*, Luxemburg: European Commission.
- Leibfried, S. en P. Pierson (2000) 'Social policy: Left to courts and markets?', blz. 267-292 in H. Wallace en W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union* (4th edition), Oxford: Oxford University Press.
- Limonard, B.R. (2001) *Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid in een uitbreidende Europese Unie: strategieën om met problematische diversiteit om te gaan*, Doctoraalscriptie politicologie, Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Majone, G. en M. Everson (2001) 'Institutional reform: Independent agencies, oversight, coordination and procedural control', blz. 129-168 in O. de Schutter, N. Lebessis and J. Paterson (eds.) *Governance in the European Union*, Luxembourg: European Communities.
- Meer, B. van der en M. van Riel (2002) 'De "advocacy coalition" voor het Europese werkgelegenheidsbeleid: Het Europese integratieproces sinds EMU', *Beleid en Maatschappij* 29, 3: 123-133.
- Menéndez, A.J. (2002) 'Chartering Europe: Legal status and policy implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union', *Journal of Common Market Studies* 40, 3: 471-490.
- Mény, Y. (2001) 'National squares and European circle: The challenge of adjustment', blz. 29-45 in A. Menon en V. Wright (ed.) *From the nation state to Europe? Essays in honour of Jack Hayward*, Oxford: Oxford University Press.
- Meulen, J. van der (1999) *Migratie en asiel in Centraal-Europa en de uitbreiding van de Europese Unie*, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Monar, J. (1997) 'The European Union's foreign affairs system after the Treaty of Amsterdam: A 'strengthened capacity for external action'', *European Foreign Affairs Review* 2: 413-436.
- Monar, J. (1999) *An emerging regime of European governance for freedom, security and justice*, ESRC 'One Europe or several?', briefing note 2/99.
- Monar, J. (2000a) *Enlargement-related diversity in EU justice and home affairs: Challenges, dimensions and management instruments*, WRR Working Documents 112, The Hague.
- Monar, J. (2000b) *Justice and home affairs in wider Europe: The dynamics of inclusion and exclusion*. ESRC 'One Europe or several?' Programme working paper 07/00.
- Monar, J. (2001a) 'Continuing and building on Amsterdam: The reforms of the Treaty of Nice' in J. Monar en W. Wessels, *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London/New York: Continuum.
- Monar, J. (2001b) *EU Justice and Home Affairs in the Eastward enlargement: the challenge of diversity and EU instruments and strategies*. Bonn: Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität.
- Monar, J. (2001c) 'The dynamics of justice and home affairs: Laboratories, driving factors and costs', *Journal of Common Market Studies* 39, 4: 747-764.

- Monar, J. (2002) 'Justice and home affairs', *Journal of Common Market Studies*. Annual review of the European Union 2001/2002.
- Morrison, J. (2000) *The trafficking and smuggling of refugees. The end game in European asylum policy?*, Geneva: UNHCR.
- Müller, K. (2001) 'The making of pension privatisation: Latin American and East European cases', revised final version of a paper presented at the IIASA/World Bank conference 'Learning from the partners', Part 1: 'The political economy of pension reform', Laxenburg, Austria, 5 april 2001.
- Nicoletti, G. (2001) *Regulation in services: OECD patterns and economic implications*, OECD Economics Department Working Paper no. 287, Paris: OECD.
- Noll, G. (2002) 'Protection in a spirit of solidarity?', blz. 305-324 in R. Byrne, G. Noll en J. Vested-Hansen (eds.) *New asylum countries? Migration control and refugee protection in an enlarged European Union*, The Hague: Kluwer Law International.
- Nugent, N. (1999) *The Government and Politics of the European Union*, Durham: Duke University Press.
- Ortega, M. (2001) *Military intervention and the EU*, Paris: The Institute for Security Studies of Western European Union.
- Peers, S. (2000) *EU justice and home affairs law*, Harlow: Longman.
- Peers, S. (2001) 'Democratic control by the European Parliament in relation to control of justice and home affairs', *Collegium*, 22 december 2001.
- Pelkmans, J. en G. Galli (eds.) (2000) *Regulatory reform and competitiveness in Europe*, deel I, Cheltenham & Northampton: E. Elgar.
- Pelkmans, J., D. Gros en J. Nunez Ferrer (2000) *Long-run economic aspects of the European Union's Eastern Enlargement*, WRR Working Documents no. 109, Den Haag: WRR.
- Perotti, R. (1999) 'Fiscal policy in good times and bad', *Quarterly Journal of Economics* 114, 4: 1399-1436.
- Peterson J. en E. Bomberg (1999) *Decision-making in the European Union*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Peterson, J. en M. Shackleton (2002) 'Conclusion', blz. 347-367 in J. Peterson en M. Shackleton (eds.) *The Institutions of the European Union*, Oxford; Oxford University Press.
- Peterson. J. en H. Sjursen (1998) 'The myth of the CFSP', blz. 169-185 in J. Peterson en H. Sjursen (eds.) *A common foreign policy for Europe?*, London: Routledge.
- Philippart, E. en M. Sie Dhian Ho (2000) *The pros and cons of 'closer cooperation' within the EU*. Argumentation and recommendations, WRR Working documents W104, Den Haag
- Philippart, E. en M. Sie Dhian Ho (2001) *Peddling against the wind. Strategies to strengthen the EU's capacity to act in the context of enlargement*, WRR Working documents W110, Den Haag.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pinder, J. (2001) *The European Union. A very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.

- Pisany-Ferry, J. (2002) *Fiscal discipline and policy coordination in the Eurozone: assessment and proposals*, Bijdrage voor het colloquium over Budgetary policy in EMU van 23 mei 2002, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Pochet Ph. (2001) 'Subsidiariteit, bestuur en sociaal beleid', *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid* 1: 125-142.
- Politie (2001) *Algemene criminaliteitsbeeldanalyse Oost-Europa*, Politie IJsseland.
- Porte, C. de la en Ph. Pochet (2001) 'Supple Co-ordination at EU level and the key actor's involvement', blz. 27-68 in C. de la Porte en Ph. Pochet (eds.) *Building social Europe through the open method of co-ordination*, Brussel: Peter Lang.
- Posthumus Meyjes, H.C. (2001) 'Europa met zijn dertigen. Een onbekommerde toekomstverkenning', *SEW. Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 1: 2-7.
- Rhodes, M. (1995) 'A regulatory conundrum: Industrial relations and the social dimension', blz. 78-122 in S. Leibfried en P. Pierson (eds.) *European social policy: Between fragmentation and integration*, Washington: Brookings Institution.
- Rodriguez, M.J. (2001) 'The Open Method of Co-ordination as a new Governance Tool' *Journal Europa Europe. Rivista bimestrale della Fondazione Istituto Gramsci*. <http://www.europaeurope.it/homeo1.htm>.
- Salgado, R. (2002) *Impact of structural reforms on Productivity growth in Industrial countries*, Washington D.C.: IMF.
- Scharpf, F.W. (1997) *Games real actors play*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Scharpf, F.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W. (2000) *Notes toward a theory of multilevel governing in Europe*, Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F.W. (2001a) 'European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity', blz. 1-11 in C. Joerges, Y. Mény en J.H. Weiler (eds.) *Mountain or Molehill? A critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*. Jean Monnet Working Paper nr. 6/01, Florence, Harvard: Europees Universitair Instituut, Harvard Law School.
- Scharpf, F. (2001b) *What have we learned? Problem-solving capacity of the multi-level European polity*, Keulen: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, F.W. en V.A. Schmidt (eds.) (2000) *Welfare and work in the open economy* (volume I: *From vulnerability to competitiveness* and volume II: *Diverse responses to common challenges*), Oxford: Oxford University Press.
- Schout A. en S. Vanhoonacker (2002) 'Naar een versterkt voorzitterschap', *Internationale Spectator* 6: 309-315.
- Sedelmeier, U. (2000) 'Eastern enlargement: Risk, rationality, and role-compliance', blz. 164-185 in: M. Green Cowles en M. Smith, *The state of the European Union*, Vol. 5, *Risks, reform, resistance, and revival*, Oxford: Oxford University Press.
- Sie Dhian Ho, M. (2002) *Flexible modes of governance in justice and home affairs*, Paper presented at the Conference 'EU Governance and the Challenge of Internal Security', University of Leicester, 20-21 september 2002.
- Sjursen, H. (1999) 'Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: transforming the EU's external identity?' blz. 37-51 K. Henderson, *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*, Budapest: UCL Press.

- Smith, M.E. (2001) 'Diplomacy by decree: The legalization of EU foreign policy', *Journal of Common Market Studies* 39, 1: 79-104.
- Sociaal-Economische Raad (2000) *Sociaal-economische coördinatie in de EU*, Rapport 00/01, Den Haag: SER.
- Soetendorp, B. (1999) *Foreign policy in the European Union: Theory, history and practice*, London: Longman.
- Siebert, H. (2002) 'The price of a common currency', *Financial Times*, 6 augustus 2002.
- Staden, A. van et al. (2000) *Towards a European strategic concept*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (http://www.clingendael.nl/cli/publ/occ.pdf/strategic_concept.pdf).
- Stark, J. en B. Manzke (2002) *Which role should budgetary policy play in response to cyclical developments?*, Bijdrage aan de conferentie Budgetary policy in EMU van 23 mei 2002, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Streeck, W. (1992) *Social institutions and economic performance: Studies of industrial relations in advanced industrial economies*, Newbury Park, California: Sage.
- Streeck, W. (1997) 'Beneficial constraints: On the economic limits of rational voluntarism', in: J.R. Hollingsworth en R. Boyer (eds.) *Contemporary capitalism: The embeddedness of institutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Strömvik, M. (1998) *The CFSP and the dynamic effects of enlargement*, Paper prepared for the SGIR-ISA joint conference, Vienna, 16-19 september 1998.
- Svallfors, S. en P. Taylor-Gooby (2001) *The end of the welfare state? Responses to state retrenchment*, London: Routledge.
- Tak, P. (2000) 'Bottlenecks in international police and judicial cooperation in the EU', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 8, 4: 343-360.
- TEPSA (2002) *The Broad Economic Policy Guidelines 2002*, Final report for the European Parliament, 24 January 2002.
- Theeuwes, J., F. Felso en M. Kok (2001) *Marktwerking en productiviteit*, Amsterdam: SEO.
- Tomes, I. (1998) 'Central and Eastern Europe – an overview', blz. 169-181 in *The future of social security. The Stockholm Conference 29 June-1 July 1998* (website: <http://www.fkf.se/aktuellt/1999/future>, 28 oktober 2002).
- Trubek, D.M. en J.S. Mosher, (*forthcoming*) 'New governance, employment policy, and the European social model', blz. 33-58 in J. Zeitlin en D.M. Trubek (eds.) *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, Oxford: Oxford University Press.
- Tsoukalis, L. (2000) 'Economic and Monetary Union: Political conviction and economic uncertainty', blz. 149-178 in H. Wallace en W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Uçarer, E. (2001) 'From the sidelines to center stage: sidekick no more? The European Commission in justice and home affairs', in *European Integration Online Papers* 5.
- UNHCR (2001) *Asylum applications in industrialized countries: 1980-1999*, Geneva: UNHCR.
- Vandenbroucke, F. (2002) 'Foreword: Sustainable social justice and "open coordination" in Europe', blz. viii-xxiv in G. Esping-Andersen (ed.) *Why we need a new welfare state*, Oxford: Oxford University Press.
- Verheijen, A.J.G. (2000) *Administrative capacity development*, WRR Working Documents W107, The Hague.

- Villa Fabergroup on the Future of the EU (2001) *Thinking enlarged: The accession countries and the future of the European Union, a strategy for reform*, Gütersloh: Bertelsman Foundation.
- Visser, J. en A.C. Hemerijck (1997) *A Dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vogel, D. (1995) *Trading up: Consumer and environmental regulation in a global economy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Vogel, D. (1997) 'Trading up and governing across: Transnational governance and environmental protection', *Journal of European Public Policy* 4: 556-71.
- Wagener, H.J. (2002) 'The welfare state in transition economies and accession to the EU', *West European Politics* 25: 152-174.
- Wallace, W. (2000) 'Collective Governance. The EU Political Process' blz.523-542 in H. Wallace en W. Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union* (4th edition), Oxford: Oxford University Press.
- Wallace, H. (2001) 'The changing politics of the European Union; An overview', *Journal of Common Market Studies* 39, 4: 581-94.
- Weiler, J.H.H. (1999) 'European democracy and its critics: Polity and system', blz. 264-285 in J.H.H. Weiler, *The constitution of Europe*, Cambridge: University Press.
- Weiler, J.H.H., U.R. Haltern en F.C. Mayer (1995) 'European democracy and its critique', blz. 4-39 in J. Hayward, *The crisis of representation in Europe*, London: Frank Cass & Co Ltd.
- Wessel, R.A. (1999) *The European Union's foreign and security policy, A legal institutional perspective*, The Hague: Kluwer Law International.
- Wessels, W. en I. Linsenmann (2002) *Modes of Economic Governance in the EU: towards a 'gouvernance économique'?*, Bijdrage aan de conferentie Economic Coordination in EMU van 28/29 juni 2002, Brugge: Europa College.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995) *Stabiliteit en veiligheid in Europa*, Rapporten aan de regering nr. 48, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Doorgroei van arbeidsparticipatie*, Rapporten aan de regering nr. 57, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001) *Naar een Europabrede Unie*, Rapporten aan de regering nr. 59, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002a) *Duurzame ontwikkeling: Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002b), *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Rapporten aan de regering nr. 61, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Whitman, R.G. (1999) 'The common foreign and security policy after enlargement', blz. 134-160 in V. Curzon-Price et al., *The enlargement of the European Union: Issues and strategies*, London: Routledge.
- Wierdsma, P. en S. van der Lecq (1999) 'Macro-economische beleidscoördinatie', *Economisch-Statistische Berichten* 84: 4228.
- Zeitlin, J. (2002) 'Opening the open method of coordination', presentatie op het WRR-seminar 'New modes of democratic governance: European and American experiments', Den Haag, 27 september 2002.

Zijl, M. et al. (2002) *Dutch experiences with the European Employment Strategy* (The Netherlands EES National Impact Evaluation Study), Amsterdam
(Website: http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_en.html).

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftiende jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering;
Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Sdu Servicecentrum Uitgeverijen, Plantijnstraat, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789880, fax 070-3789783.

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vierde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- V63 Milieu en groei. Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek. Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat (1989) Gezondheid in de vier grote steden
- V66 P. de Grauwe e.a. (1989) De Europese Monetaire Integratie: vier visies
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman (1990) Allochtonen van school naar werk
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden (1990) Onderwijs in de vier grote steden
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.) (1990) Logistiek, infrastructuur en de grote stad
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos (1990) Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden
- V71 W.J. Dercksen (ed.) (1990) The Future of Industrial Relations in Europe. Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.P.M. Hoefnagel (1992) Cultuurpolitiek: het mogen en moeten
- V74 K.W.H. van Beek, B.M.S. van Praag (1992) Kiezen uit sollicitanten. Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan
- V75 Jeugd in ontwikkeling. Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (ed.) (1992) Debating institutions and Cities. Proceedings of the Anglo Dutch Conference on Urban Regeneration
- V77 H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (1992) Burgerschap in praktijken
- V78 F. Bletz, W. Dercksen and K. van Paridon (ed.) (1993) Shaping Factors for the Business Environment in the Netherlands after 1992
- V79 N.T. Bischoff, R.H.G. Jongman (1993) Development of Rural Areas in Europe. The Claim for Nature
- V80 Verslag en evaluatie van de vierde raadsperiode (1993)
- V81 F.J.P.M. Hoefnagel m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk (1993) Het Duitse Cultuurbeleid in Europa

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 *сשוב* (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur

- V94 seo/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) *Fundamental Questions about the Future of Health Care*
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) *De sociale segmentatie van Nederland in 2015*
- V97 J.C.I. de Pree (1997) *Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur*
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) *Volatilisering in de economie*
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) *Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen*
- V100 J.P.H. Donner (1998) *Staat in beweging*
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) *Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog*
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) *Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening*
- V103 *Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)*

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) *De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*
- V105 W. Derksen et al. (1999) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) *Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies*
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) *Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970*
- V108 Bart Wissink (2000) *Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) *De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen*
- V110 H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt, red. (2002) *De publieke dimensie van kennis*
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) *Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken*
- V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) *Stad en Land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek*
- V113 G.A. van der Knaap (2002) *Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.*
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) *Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid*
- V115 Gabriël van den Brink (2002) *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*
- V116 Willem Witteveen, Bart van Klink, met bijdragen van Wouter de Been en Peter Blok (2002) *De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat*
- V117 Rein de Wilde, Nikki Vermeulen en Mirko Reithler (2003) *Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel*

Overige publicaties

Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)

Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)

Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)

De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)

