



DECEMBER 2019

Nederland zoekt nieuwe Europese ankers

Het jaar 2019 was in twee opzichten een kanteljaar. Na de verkiezingen in mei is een nieuwe Europese Commissie aangetreden met opnieuw grote ambities. De grote ambities van Juncker zijn deels vastgelopen op de lidstaten en hetzelfde dreigt te gebeuren met de ambities van Von der Leyen. Ten tweede sluit 2019 een woelig decennium af. De lessen van de afgelopen periode zijn essentieel om het draagvlak in de jaren 2020 te bewaken. Kwaliteit van beleid en van het gezamenlijke Europese bestuur moeten voorop staan.

Context: Nederland, Europese ambities, risico's en het Europese draagvlak¹

Opiniepeilingen tonen dat Nederlanders Europese samenwerking steunen. Het handels-dna is doordrongen van het belang van een open economie en van nauwe banden met de landen om ons heen. De Nederlandse steun is echter functioneel en confederalistisch van aard: de EU is een middel (geen doel) en de EU biedt lidstaten kansen. Officiële uitgangspunten van het Nederlandse beleid zijn daarom gericht op samenwerking – en minder op integratie. '[T]he EU is a group of independent member states working together to bring each other to a higher level of prosperity, security and stability', aldus minister-president Rutte.

Maar Nederland is pragmatisch en de EU-visie past zich aan nieuwe realiteiten aan. De internationale ontwikkelingen sinds de val van de Muur betekenen dat ook de Europese veiligheid en internationale slagkracht aan gewicht hebben gewonnen in het Nederlandse EU-beleid. Dat is vooral de laatste jaren gebleken onder andere in de openingen die Nederland biedt om op onderdelen unanimitieit in het Europese buitenlandbeleid schoorvoetend los te laten. Nederland buigt mee, wil niet alleen staan en gaat daarbij uit van 'beter meesturen dan tegensturen'.

In het meegaan en aanpassen wijkt Nederland af andere lidstaten – zoals elk land zijn eigen Europese visies en aanpak heeft. Hoewel het communautaire Nederland lange tijd heeft gegolden als tegenspeler van het intergouvernementele en machtsbeluste Frankrijk, zoekt Nederland nu vooral naar samenwerking met Frankrijk om zo na de Brexit directer invloed te hebben op de Frans-Duitse as. Terwijl Nederland overal bij betrokken wil zijn hebben de Noordelijke partners regelmatig gekozen voor lossere samenwerking en opt-outs.

¹ Deze notitie is mede gebaseerd op twee strategische sessies met Europa-specialisten en -directeuren van verschillende departementen in Nederland.

Kortom, Nederland is een loyale lidstaat, maar met een voorkeur voor [samenwerking](#). Echter, de laatste jaren zijn de Europese ambities meer gaan knellen. Met alle discussies over nieuwe en dure Europese doelstellingen lijkt een hoger EU-budget onontkoombaar, voorstellen voor meerderheidsbesluitvorming bij belastingharmonisatie en het buitenland-beleid (sancties) circuleren, een nieuwe uitbreidingsronde op de Balkan is in gang gezet, verdiepte integratie bij de euro heeft geleid tot aanzetten voor een eurozonebudget, tekortschietend toezicht op regels in de EU is een feit, en een nieuw debat over Europese instituties inclusief Verdragswijzingen zit in de planning voor de komende vijf jaar. De Nederlandse opstelling blijft in die context politiek knellen, ondanks de erkenning dat de EU essentieel is voor Nederland en dat het belang van de EU inmiddels verder reikt dan markt en banen.

De Europese keuzes van de Nederlandse regering moeten gezien worden in relatie tot het draagvlak. De steun voor de EU is hier traditioneel hoog vergeleken met andere landen. Echter, het gaat om [voorwaardelijke – rationale – steun van de burgers](#) zoals past bij de Nederlandse functionele visie op de EU: de EU moet meerwaarde bieden. Dit dwingt tot voorzichtigheid, zodat kosten en baten duidelijk zijn. Daarbij moet bedacht worden dat de EU nog steeds kampt met twee veenbranden van formaat: de migratiedruk op de EU en een potentiële economische (banken-)crisis. Verder valt op dat EU-gerelateerde discussies gaan over beleid. De effectiviteit van de EU hangt echter af van de kwaliteit van de nationale overheden en van het Europese bestuur. De economische crises, de hoge staatsschulden waar veel eurolanden mee kampen en het matige toezicht op de Europese buitengrenzen hebben het onderlinge wantrouwen in de EU aangewakkerd.

Draagvlak voor de EU is geen gegeven. Verstandige keuzes zijn daarom nodig, mede in relatie tot de vraag in hoeverre de EU en de lidstaten de beloftes en verplichtingen kunnen waarmaken. Ankerpunten in het Nederlandse EU-beleid bieden leidraden, maar voldoen die ook om het draagvlak voor het Europese beleid borgen?

2019 als verkiezingsjaar: fragmentatie links van het midden?

Na de Europese verkiezingen afgelopen mei is Commissiepresident Juncker opgevolgd, na handig optreden van de Franse president Macron, door de Duitse christendemocraat Von der Leyen. Daarmee is niet alleen het tijdperk Juncker afgesloten, maar ook de jaren 2010 die in het teken stonden van crises en ambities.

De Commissie Juncker heeft in haar pogingen om Europese antwoorden te geven op uitdagingen zoals de economische crisis en de migratiecrisis stevig willen doorpakken. Vol dadendrang om het belang van de EU te bewijzen voor de Europese burgers die door de economische crises waren gedesillusioneerd, sprak hij in 2014 over zijn Commissie als *'The last chance Commission'*. Grote plannen werden niet geschuwd, inclusief suggesties over de noodzaak van een Europees leger, een investeringsfonds van honderden miljarden euro (het Junckerfonds), via meerderheidsbesluitvorming opgelegde herverdeling van migranten (ook voor de tegenstemmende Midden-Europese lidstaten), voorstellen voor verdieping van de eurozone inclusief een fiscale capaciteit om economische schokken voor lidstaten op te vangen, een kruistocht tegen de uitholling van de rechtsstaten in Midden-Europa, en een voorziene discussie over de toekomst van de EU. [Op het Junckerfonds na is van deze plannen weinig terecht gekomen. 'Brussel' botste op de verdeeldheid van lidstaten.](#)

Von der Leyen bouwt, aangestuurd door de nieuwe realiteit in het Europese Parlement, voort op de ambities van haar voorganger. De EP-verkiezingen leverden een meer gefragmenteerde samenstelling op en de grote coalitie van EPP en S&D kwam verzwakt terug. Om meerderheden te krijgen in het EP is naast samenwerking tussen de Europese christendemocraten en sociaaldemocraten de steun nodig van de sterk door Macron geïnspireerde en ambitieuze Renew-beweging en van de Groenen. De verwachting is dat het

EP links van het midden zal opereren, hetgeen wordt bevestigd door de aard van de toespraak van kandidaat-voorzitter von der Leyen in juli 2019, die met name toezeggingen deed met betrekking tot eerlijker belastingen, het minimumloon, een Europees werkloosheidsgarantie fonds, en een nieuwe discussie over de toekomst van de EU. In de toekomstdiscussie draait het vooral om macht – om de macht over de Europese Commissie door middel van Europese kieslijsten. De EP-verkiezingen in 2019 draaiden uit op een mislukking van de Spitzenkandidatenprocedure en het EP wil deze procedure daarom versterken. Een duidelijke meerderheid in het EP kiest voor meer Europa (de fracties aan de flanken zullen zeker van zich laten horen maar hebben geen doorzettingsmacht).

De Raad is ook verdeeld maar minder eenduidig pro-Europees. De door de lidstaten aangedragen Commissarissen zitten meer in het midden van het politieke spectrum en een aantal moet haar of zijn politieke kleur nog laten blijken. Verwacht wordt dat de Commissie zal schipperen tussen de wensen van het EP en de gemêleerdheid van de Raad. Hoewel er minder hard wordt ingezet op de rechtsstatelijkheid in Midden-Europa, zijn de ambities groot ten aanzien van de duurzaamheidsagenda (*Green Deal*), de digitale revolutie (industriebeleid), en de slagkracht van de EU in het buitenlandbeleid (de ‘geopolitieke Commissie’). Deze ambities hebben consequenties voor het EU-budget, voor de visie op de rol van de staat en voor de onderlinge solidariteit.

De ambities van Juncker – [en zijn voorgangers](#) – zijn vastgelopen op de verdeeldheid van de lidstaten. De realiteit van het politieke draagvlak in de hoofdsteden wordt in [sommige media met enige regelmaat scherp veroordeeld](#). Op de achtergrond speelt de discussie over de vraag [of het EP of de lidstaten in de Raad het Europese volk vertegenwoordigen](#). Feit is echter dat er een ambitieklouf blijft tussen hoofdsteden en ‘Brussel’. Vooralsnog lijkt het dat de nieuwe Commissie weliswaar ambitieus oogt maar, meer dan het EP, oog heeft voor de verdeeldheid in en tussen de lidstaten. Waar Juncker politiek was in het stellen van doelen

(*Europe that delivers*) is Von der Leyen meer politiek in het balanceren van de wensen van de lidstaten. Een belangrijke testcase gaat de voortgang worden op de ambitieuze milieuplannen onder de bezielende leiding van de Nederlander Frans Timmermans. Of dit balanceren goed is voor Nederland hangt vervolgens per onderwerp af van het krachtenveld in de, verdeelde, Raad.

Van de 2010s naar de 2020s

2019 sluit ook een rumoerig decennium af. De EU is niet uiteengevallen. Wel heeft ze haar onschuld verloren omdat duidelijk werd hoe integratie ingrijpt in grensbewaking en in de economische stabiliteit, en dat lidmaatschap omkeerbaar is. Maar de onmisbaarheid van de EU is ook bewezen en het verloop van de Brexit heeft de criticasters voorzichtiger gemaakt. De nieuwe geopolitieke verhoudingen na de Koude Oorlog en de opkomst van China hebben de relaties met de VS veranderd en geleid tot nieuwe machtsverhoudingen. Ook in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw gingen discussies over de zwakte van de EU in relatie tot opkomende machten in Azië en de VS, maar dat was nog de tijd dat de relatie met de VS weinig omstreden was, de EU nog aan het begin van versterkte samenwerking en integratie stond, en de lidstaten relatief homogeen waren. We zien nu dezelfde discussies en de vraag (en twijfel) is of het huidige Europa nu doortastender zal zijn dan 40 jaar geleden.

Terwijl de EU is gedwongen naar haar eigen rol te kijken op het nieuwe wereldtoneel heeft ze ook te maken met de Europese zwaktes die het afgelopen decennium bleken: de eurocrisis, de migratiecrisis, en de scherpe regionale tegenstellingen (Noord-Zuid-Oost-West) rond begrotingsregels, marktwerking en rechtsstaat. Zelfs over oorzaken en noodzakelijke oplossingen bestaat geen overeenstemming. Ingrediënten van de crises en tegenstellingen zijn: zwakke [bestuurlijke bases](#) in een groot deel van de lidstaten, problematisch toezicht zowel in termen van politieke mogelijkheden als van onafhankelijke toezichtstructuren, onvoldoende ontwikkelde Europese instrumenten en structuren, en onderling

wantrouwen en het daarmee gepaard gaande probleem van solidariteit dat het uitbouwen van het instrumentarium in de weg staat.

Ook de lidstaten zijn zelf in meerdere opzichten met zichzelf geconfronteerd. De Midden-Europese landen hebben de [achteraf gezien te optimistische koers van 'normalisering' ingeruild voor een zoektocht naar een eigen identiteit](#). Zuid-Europese landen, maar ook andere lidstaten zoals België, kampen met (grote) economische en budgettaire fricties, en in 2019 waren de begrotingstekorten – en dus de mogelijkheid om zelf economische neergang op te vangen – veel ernstiger dan toen de crisis begon. En dat terwijl mede dankzij de ECB de Europese economie de afgelopen jaren een stabiele periode van groei kende. Van groot belang zijn ook de interne politieke situaties in zo goed als elke lidstaat. De Brexit, de Franse verkiezingen met een kleine overwinning voor Macron te midden van extremistische politieke concurrenten links en rechts, de Italiaanse balans tussen traditionele middenpartijen en populistten, de Nederlandse situatie met de politieke versplintering in een context van grote politieke uitdagingen, de Spaanse interne tegenstellingen en kabinetswisselingen, etc., toonden een verdeeldheid in de EU en in de lidstaten.

De politieke en economische instabiliteit dwongen Commissiepresident Juncker om aan de ene kant het politieke profiel van de Commissie te verscherpen en aan de andere kant te kiezen voor het pad van de geleidelijke convergentie in plaats van voor onafhankelijk toezicht. Zijn voorganger Barroso had onder druk van vooral Duitsland wel geëxperimenteerd met harder toezicht met name richting Griekenland, maar Juncker koos voor dialoog en geleidelijkheid. Wel werd hard ingezet op de kwaliteit van de rechtsstaat in het Oosten van de EU (met name Hongarije). Gezien de fricties die dit opleverde, lijkt Von der Leyen hier enigszins gas terug te nemen.

In het klimaat van interne en onderlinge verdeeldheden pasten noch Junckers grote ambities, noch het gebruik van meerderheidsbesluiten om lidstaten te overrulen: aangenomen regels over het

begrotingstoezicht, grensbewaking en hervreiding van vluchtelingen werden uitgevoerd noch gehandhaafd. „I'm no great fan of sanctions, as they make the conversation more difficult. Countries are like wild horses, punishing them is not the way to tame them.“ Von der Leyen heeft bij haar aantreden al aangegeven geen meerderheidsbesluitvorming te willen hanteren in politiek gevoelige zaken als het gemeenschappelijk asielbeleid. Tegelijkertijd circuleren wel degelijk ideeën voor gebruik van meerderheidsbesluitvorming op andere terreinen.

Gevoelige onderwerpen bleken eerder politiek dan juridisch van aard, met grote verschillen in onderliggende waarden en opvattingen binnen Europese lidstaten. Ook bleek dat er zowel weinig steun was voor [Barroso's discussie over een Europese 'narratief'](#) als voor [Juncker's institutionele discussie](#) over verdiepte integratie. Hier valt op dat op aandringen van het EP toch ook onder Von der Leyen een nieuwe institutionele discussie is opgestart.

Daarmee boden de afgelopen jaren een *reality check* voor de EU: zwakke en verdeelde lidstaten hebben problemen met het aangaan en tot succes brengen van grote Europese ambities, en er zijn politieke kleurverschillen tussen 'Brussel' en de hoofdsteden met betrekking tot politieke doelen en institutionele hervormingsdiscussies.

Dit leidt tot een aantal conclusies over het afgelopen decennium:

- EU-beleid heeft (grote) onbedoelde effecten die pas met vertraging duidelijk worden. Aannames over de sterkte van nationale instellingen en over politiek draagvlak om vervolgstappen te zetten zijn te rooskleurig.
- Bij politieke fricties heeft een juridische aanpak (QMV en strak toezicht) beperkte effectiviteit.
- Ondanks een technocratisch imago heeft de Commissie een (sterk) politiek profiel dat op allerlei manieren naar boven komt: beleidsvoorstellen neigen naar (optimistische) doelformuleringen, en toezicht schuurt met de rol van onafhankelijke rechter. Het probleem

lijkt te zijn dat het onduidelijk is wat de onafhankelijke onderbouwing van toezichtsgevallen is, en waar het toezicht politiek is. Scheiding van taken (analyse en het daadwerkelijke toezicht) lijkt noodzakelijk.

- Institutionele discussies krijgen weinig steun. Ze draaien om verschuivingen in de interinstitutionele machtsbalans tussen de Europese instellingen en de lidstaten, en ze hebben weinig publieke uitstraling.

Qua beleid en institutionele vormgeving is de EU verdiept op een manier die in 2010 niet was voor te stellen: verscherpt economische toezicht, een aanzet tot een eurozonebudget en verplichte herverdeling van vluchtelingen. De effectiviteit laat echter te wensen over. Dit zijn enige conclusies uit de afgelopen 10 jaar die in het achterhoofd gehouden moeten worden bij het formuleren van een effectief [Europees industrie- en technologiebeleid](#), handels- en sanctiebeleid, belastingbeleid, defensiesamenwerking, milieubeleid, toezichtbeleid, etc.

Nederland is zijn ankerpunten verloren

Terwijl de EU op het punt staat nieuwe wegen in te slaan is Nederland de afgelopen jaren haar Europese ankers verloren.

- Tot tien jaar geleden gold de Europese Commissie nog als beste vriend. Zij was de beschermer van kleine lidstaten en behoedde Nederland voor de willekeur van grote lidstaten. Inmiddels zijn de frustraties over de Commissie toegenomen. Commissiepresident Juncker kondigde de 'zeer politieke' Commissie aan terwijl Nederland traditioneel een neutrale arbiterrol wil zien. In media en officiële rapporten rijst de twijfel over de Commissie en over de neiging steeds verder te harmoniseren. Politici in de lidstaten vallen inmiddels openlijk de betrouwbaarheid van de Commissie aan, bijvoorbeeld waar het gaat om toezicht op naleving van regels. De twijfel over de Commissie loopt parallel aan de twijfel over de ECB (die hier gekoesterd werd als verlengstuk van de Duitse centrale bank). Duidelijk

is geworden, ook in het monetaire beleid, dat de Noordelijke landen in de minderheid zijn.

- Ook een ander ankerpunt, het Verenigd Koninkrijk, gaat richting de uitgang. Versterkte samenwerking met de Noordelijke landen (de Hanze-coalitie) biedt amper een alternatief vanwege het geringe gewicht van deze kleine lidstaten en omdat niet al deze landen meedoen in de euro. Overigens stellen de Nordics zich ook anders op dan Nederland. Terwijl Nederland overal aan tafel wil zitten en compromissen zoekt kiezen de Nordics voor hardere onderhandelingsposities inclusief het niet meedoen aan EU-beleid ('opt-outs'). Daarnaast hoopt Nederland in Frankrijk een nieuwe stabiele bondgenoot te hebben gevonden en Nederland stelt zich in Brussel richting andere hoofdsteden op als ['derde lidstaat' na Duitsland en Frankrijk](#). Echter, mede gezien het eigenzinnige optreden van Macron, bijvoorbeeld in het regelen van de topbenoemingen (Lagarde, Von der Leyen), is de vraag of de Nederlandse wens tot toenadering wederkerig is.
- Nog een ankerpunt dat is losgeschoten is de Europese omslag van liberale agenda's naar interventionisme. Dit is duidelijk bij de ruime geldpolitiek van de ECB, de pleidooien voor hernieuwd Europees industriebeleid en de realiteit van een activistischer handelspolitiek opgedrongen door China en de VS. Voor een deel is deze omslag afgedwongen door geopolitieke spanningen. Echter, de zoektocht naar politieke sturing zit sinds het begin ingebakken in de Europese integratie mede dankzij lidstaten als Frankrijk en Italië. Nederland is traditioneel, ook nu weer, tegen een Zuidelijk industriebeleid. Subtieler is de eventuele steun van Nederland voor incorporatie van overwegingen met betrekking tot Europese milieubeleid en de bescherming van Europese werknemers in het Europese handelsbeleid.
- De droom van de Europese eenheid hield ook in dat landen naar elkaar zouden toegroeien. In economische opzicht was aanvankelijk slechts zeer beperkt sprake van een sociaal Europa, aangezien verwacht werd dat

de lidstaten zouden profiteren van het wegvallen van de binnengrenzen. De voordelen van integratie bleken echter per land te verschillen zoals ook bleek na de invoering van de euro. De aanname was dat lidstaten naar elkaar zouden toegroeien (convergeren) zodat de eenheidsmunt niet bedreigd werd door interne economische spanningen. Convergentie werd ook verwacht bij de Oostwaartse uitbreiding. De voormalige Oostblok landen zouden ‘normaliseren’ [maar liberalisme, kwaliteit van de overheid en rechtsstatelijkheid bleven grote uitdagingen](#): In Eastern Europe “faking democracy [was] perfectly natural, since they had been faking communism for at least two decades before 1991”. Politiek, economisch en in relatie tot de kwaliteit van de rechtsstaat bleken nationale tradities en structuren weerbarstig.

- Als laatste: het (Nederlandse) EU-narratief, dat moet uitleggen waarom de EU belangrijk is, is versleten. Ten tijde van de glorie-dagen onder commissiepresident Delors, toen de interne markt volop in de belangstelling stond, draaide de EU vooral om de markt. Het verhaal van de ‘[EU is goed voor groei en banen](#)’ is tot onder premier Rutte gebleven. De economische crisis heeft twijfel gezaaid over het narratief van groei en banen. Daarvoor in de plaats is gekomen ‘het Europa dat beschermt’, maar dit is moeilijker concreet te maken.

Het gebrek aan ankerpunten is zorgwekkend. Er is weinig houvast om de beleidsuitdagingen te lijf te gaan en de kans is aanwezig dat Europese besluitvorming moeilijker uit te leggen is aan het bredere publiek. Voorstellen van de Commissie worden minder vertrouwd, en kritiek van Nederland op het EU-beleid zal minder kunnen doorklinken omdat de regering uiteindelijk toch, [zoals Juncker het stelde](#), zal instemmen. Dit blijkt bijvoorbeeld in de stukken over nieuw EU-beleid die Nederland naar de Kamer stuurt (BNC-fiches). De fiches beginnen met een doorgaans positieve inschatting van de Commissievoorstellen, steun lijkt al ingebakken. Eurokritische partijen verwijten de regering daarom slechts te kunnen ‘tekenen bij het kruisje’.

Als instemmen met EU-beleid een automatisme is geworden dan is het extra belangrijk om beleid publiek te verdedigen, gezien het wantrouwen tegen nieuw EU-beleid en de Commissie, en scepsis ten aanzien van de Nederlandse invloed.

Nieuwe leidraden

De EU heeft belangrijke rollen te vervullen. Echter, zonder ankerpunten is het van belang dat per onderwerp goed bepaald wordt wat, via welke instrumenten, tegen welke kosten, verwacht wordt van de lidstaten en hoe het toezicht er uitziet. Een goed verhaal vereist een goede onderbouwing.

Voor Nederland geldt, ten eerste, dat ambitieuze Europese plannen zeer goed doordacht moeten worden. Omdat grote Europese projecten anders zijn gelopen dan aanvankelijk was voorzien zal Nederland zelf, of samen met andere landen, goed in kaart moeten brengen welke consequenties verbonden zijn aan Commissievoorstellen. Op de kwaliteit van Europese voorstellen en compromissen kan niet worden afgegaan. In de complexiteit van 27 (of meer) sterk verschillende lidstaten kunnen beleidsambities grote onvoorziene gevolgen hebben. Hierbij speelt mee dat beleidsambities toekomstgericht zijn en dus uitgegaan wordt van onbewezen technologieën en samenwerkingsrelaties. De betrouwbaarheid van onderbouwingen, inschattingen en keuze van instrumentarium verdient serieuzere aandacht.

Hierbij moet ook meer – en specifieke – aandacht komen voor wat van lidstaten verwacht wordt, ook in termen van bestuurlijke capaciteiten. Europese integratie is deels gebouwd op ‘*failing forward*’ en ‘*integration by default*’: Elk beleid creëert fricties waardoor meer EU-beleid nodig is en die fricties ontstaan mede doordat lidstaten vaak niet willen of kunnen uitvoeren en handhaven. Bij het inschatten van de consequenties van nieuw beleid moet ook duidelijk gemaakt worden wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de stappen die lidstaten zelf moeten zetten, bijvoorbeeld in de uitvoering en handhaving, en de meerwaarde van het EU-niveau.

Het kan met grote plannen niet zo zijn dat de EU de tekortkomingen van individuele lidstaten moet opvangen of lidstaten de kwaliteiten niet hebben om het beleid vorm te geven. De complexiteit van de uitvoering en de kosten dreigen dan te groot te worden. De in Nederland langslpende en omstreden projecten zoals de aanleg van de Betuwelijn of digitalisering van de belastingdienst zijn simpel en goedkoop vergeleken met de uitdagingen van de Europese digitale revolutie of de Green Deal. Het belang van het goed doordenken van de Europese ambities en het bepalen van de rolverdeling tussen EU en lidstaten staat in geen verhouding tot de haast die bijvoorbeeld nu aan de dag gelegd wordt bij de Green Deal. De EU heeft vaak grote doelen gekoppeld aan specifieke data zoals '1992' (vervolmaking van de interne markt), '1999' (invoering van de euro) en nu '100 dagen' voor de Green Deal. Maar haast en ondoordachte plannen kunnen nekslagen worden voor de Europese effectiviteit en het Europese draagvlak.

Ten tweede, Nederland moet een keuze maken of het doorgaat met het aanhaken bij Europese compromissen of dat het zich harder gaat opstellen in de EU. Uiteraard is gezamenlijk Europees optreden essentieel maar dan wel op basis van feiten, goede analyses en een effectief en betaalbaar instrumentarium. Het afdwingen van rationaliteit en onderbouwing is geen vrijblijvend diplomatiek spel. Slecht beleid, ondoordachte wendingen, te optimistische aannames en slechte handhaving van afspraken moeten serieus meegewogen en gecommuniceerd worden. Beter van te voren moeilijk doen dan achteraf te moeten constateren dat de EU heeft geleden aan over-optimisme. Een omslag is nodig die meer vereist dan diplomaten die in Brussel onderhandelen over compromissen.

Ten derde, een beter functioneren van de Europese Commissie is essentieel. Feiten en onderbouwingen van beleid moeten volledig en betrouwbaar zijn. Doelfixatie en korte metten (waarbij verdiepte integratie,

versterking van de rol van het Europees Parlement, en verdere harmonisatie voorop staan, zonder dat goed is geanalyseerd wat precies oorzaken en alternatieven zijn) ondermijnen het vertrouwen in Europese samenwerking. Hoewel er in de Commissie zelf anders over wordt gedacht vereist een modern openbaar bestuur ook scheiding van beleids- en toezichtstaken. De Commissie moet het uitgangspunt zijn voor een betrouwbaar Europees bestuur. Binnen de Commissie is weinig oog voor de twijfels die aan de eigen organisatie kleven. Hier ligt voor Nederland een taak om te zorgen dat bestuurskwaliteit een prioriteit wordt. Dit is niet alleen van belang met het oog op het versterken van de Europese Commissie maar het kan tevens een uitstraling hebben richting de lidstaten waar de kwaliteit van bestuur problematisch is.





Als laatste zal ook gekeken moeten worden naar de inbedding van het EU-beleid in Den Haag. Er zijn horizontale thema's waar de departementen mee geconfronteerd worden zonder dat er foci zijn waar deze thema's worden uitgediept. Horizontale thema's zijn bijvoorbeeld: toezicht en Europese agentschappen, subsidiariteit, en de neiging in de EU om verder te harmoniseren dan nodig is. Gezamenlijk met twijfels rond de kwaliteit van het Europese bestuur roept dit de vraag op naar de Haagse aansturing. Er is geen minister of staatssecretaris van Europese Zaken en op hoog politiek niveau is de rol van Algemene Zaken sterk toegenomen. Waar zijn horizontale thema's ingebed?

Europese integratie is gedurende het afgelopen decennium volwassen geworden door de overgang van plannen en vooruitzichten naar de harde realiteit van de inbedding in nationale structuren. Bij een volwassen politiek behoren goed functionerende nationale en Europese bestuurlijke en politieke structuren. Er is nog veel werk aan de winkel, anders kan de EU de uitdagingen voor het komende decennium niet aan en blijft draagvlak (niet alleen) in Nederland een uitdaging.

About the Clingendael Institute

Clingendael – the Netherlands Institute of International Relations – is a leading think tank and academy on international affairs. Through our analyses, training and public debate we aim to inspire and equip governments, businesses, and civil society in order to contribute to a secure, sustainable and just world.

www.clingendael.org
info@clingendael.org
+31 70 324 53 84

 @clingendaelorg
 The Clingendael Institute
 The Clingendael Institute
 Newsletter

About the author

Dr. Adriaan Schout is Senior Research Fellow and Coordinator Europe. He combines research and consultancy on European governance questions for national and European institutions.

DISCLAIMER: This report was commissioned by the Netherlands' Ministries of Foreign Affairs and Defence within the PROGRESS framework agreement, lot 3, 2019. Responsibility for the contents and for the opinions expressed rests solely with the authors; publication does not constitute an endorsement by the Netherlands Ministries of Foreign Affairs and Defence.