Op de golven van Europa

Een lezing van Arthur Docters van Leeuwen met reactie van Laurens Jan Brinkhorst

ROI

expertise centrum

Op de golven van Europa

Een lezing van Arthur Docters van Leeuwen met reactie van Laurens Jan Brinkhorst

OP DE GOLVEN VAN EUROPA – Een lezing van Arthur Docters van Leeuwen
met reactie van Laurens Jan Brinkhorst

Arthur Docters van Leeuwen
Laurens Jan Brinkhorst
Evert-Jan Mulder
Marieke van Beurden
Theo Hooghiemstra
Leo Smits

REDACTIE
Het Expertise Centrum, Den Haag

ONTWERP OMSLAG EN BINNENWERK
Smidswater, Den Haag / Breda / Amsterdam

Alle rechten voor behouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Op de golven van Europa

Een lezing van Arthur Docters van Leeuwen met reactie van Laurens Jan Brinkhorst

Arthur Docters van Leeuwen
Laurens Jan Brinkhorst
Evert-Jan Mulder
Marieke van Beurden
Theo Hooghiemstra
Leo Smits

Inhoudsopgave

Voorwoord **7**

Hoofdstuk 1
Redactionele inleiding **9**

Hoofdstuk 2
De Europese intentie **11**
Europa is onbestemd 11
De Europese geest 13
Bezieling? 16
De olifant in de Europese moestuin 16
De trappenpiramide 18
De onderliggende krachten 20
De vierde kracht 21
Ligt Nederland nog in Europa? 22

Hoofdstuk 3
Van Europese intentie tot bittere noodzaak **25**
Een andere wereld 25
Nederlandse Euroscepsis 27
Wereldwijde veranderingen 30
Welk perspectief voor Europa? 31

Hoofdstuk 4
Handen en voeten geven aan de bittere noodzaak van Europa **35**
Een kijkje onder water 35
De drie werksferen van Europa 36
De vergeten buitensfeer: Europa in de uitvoering 39

Taking, shaping en sharing Europe 41
Succes in Europa begint in Nederland 42

Hoofdstuk 5
De zwoegers van Europa 45
Actuele voor- en nadelen 45
Gelaagdheid 46
Gebrek aan kennis 48
Nederlandse ambtenaren in Europa 49
Voordelen voelbaar 49
First mover 50
Buiten realiteit 50

Hoofdstuk 6
Beschrijving auteurs 53
Arthur Docters van Leeuwen 53
Laurens Jan Brinkhorst 54
Leo Smits 55
Evert-Jan Mulder 56
Theo Hooghiemstra 56
Marieke van Beurden 57

Hoofdstuk 7
Het Expertise Centrum 59

Voorwoord

Op 29 juni 2009 hield Docters van Leeuwen bij HEC een uitermate interessante lezing over Europa en de crisis. Zijn vurige betoog over de Europese intentie boeiden velen die middag en zo ontstond het idee om het verhaal voor een groter publiek te ontsluiten in de vorm van deze publicatie. Laurens Jan Brinkhorst werd als Europa-kenner en ervaringsdeskundige gevraagd om een reactie op het stuk van Docters van Leeuwen te geven. De intentie die Docters van Leeuwen uitspreekt om à tout prix een gewapend conflict in Europa te vermijden en enorme inspanningen te leveren om samen te werken en om verschillen te respecteren is volgens Laurens Jan Brinkhorst onvoldoende. Hij schetst Europa als een bittere noodzaak, als de Europese landen nog een beetje grip op de ontwikkelingen in de financiële sector willen houden. Hoe meer landen vast houden aan hun eigen beleid en oplossingen, hoe lastiger het wordt om samenwerking binnen Europa vorm te geven. De realiteit van burgers en bedrijven binnen Europa vergt namelijk steeds meer samenwerking tussen overheden.

In mei 2010 hebben Het Expertise Centrum (HEC) en ROI Opleiding, Coaching & Advies (ROI) hun activiteiten op het gebied van Europa gebundeld in een speciale Europa Unit. In onze dagelijkse praktijk merken we een kennisbehoefte die de toenemende Europeanisering van het openbaar bestuur veroorzaakt bij ministeries, decentrale overheden en organisaties in de uitvoering en handhaving/toezicht. De laatste jaren is de invloed van Europa op het nationale overheidsbeleid sterk toegenomen. Niet alleen beleidsmakers maar ook uitvoerders en toezichthouders moeten steeds meer rekening houden met de Europese dimensie.

Evert-Jan Mulder laat in deze publicatie zien hoe de beleidspraktijk en de uitvoering gebruik kunnen maken van Europa. Tot slot zijn de verschillende perspectieven op Europa uitgewisseld in een gezamenlijk gesprek over de ambities van Europa en een reflectie op die ambities. Bedoeld om handvaten aan te reiken voor de zwoegers van Europa.

drs. L.J.E. Smits
Algemeen directeur HECROI

Hoofdstuk 1

Redactionele inleiding

mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra
mw. drs. M. van Beurden

Deze publicatie bevat vier uiteenzettingen met als onderwerp het huidige Europa en wat zij moet doen om richting te geven aan de recente financieel-economische problemen.

Het eerste onderdeel is een lezing uitgesproken door voormalig AFM[1]- en CESR[2] -voorzitter Arthur Docters van Leeuwen bij Het Expertise Centrum op 29 juni 2009. In zijn stuk met als titel *De Europese Intentie* geeft Docters van Leeuwen zijn beschouwing op Europa, financieel toezicht en de kredietcrisis. Inmiddels lijkt de geschiedenis, ruim een jaar na dato, te zijn ingehaald. Ten tijde dat Docters van Leeuwen zijn lezing hield, was er nog geen besluit door de regeringsleiders met betrekking tot een stelsel van Europese toezichthouders met supranationale bevoegdheden. Laat staan dat er een gezamenlijke aanpak was om de economische effecten van de crisis in Griekenland te beperken.

Desondanks houdt de hoofdboodschap zijn waarde. Docters van Leeuwen legt uit waarom Nederland baat heeft bij een open Europese toezichtstructuur en hoe dat past bij een gevoel van Europese integratie en eenwording waar ook Nederland zich voorheen altijd in heeft kunnen vinden. Toch lijken in de media en in de politiek de actuele nadelen van Europa de overhand te hebben. Er zijn veel irritaties over het onvermijdelijke bureaucratiserende

1 *Autoriteit Financiële Markten*
2 *Committee of European Security Regulators*

Europa. Terwijl men zou moeten streven naar een Europese intentie waarbij enorme inspanningen worden geleverd om samen te werken en de verschillen tussen lidstaten te respecteren.

In het tweede onderdeel reageert oud-minister en hoogleraar Europees recht Laurens Jan Brinkhorst op de inhoud van de lezing van Docters van Leeuwen. Waar Docters van Leeuwen halverwege 2009 nog spreekt van een Europese intentie, spreekt Brinkhorst in mei 2010 over een bittere noodzaak. Hij laat zien dat er in Nederland een gebrek aan visie is op het belang van een sterker politiek Europa. Onze leiders zouden de noodzaak daarvan niet inzien, terwijl het belang van een sterk politiek Europa vanwege de nieuw ontstane interne crisis juist enorm groot is.

Evert-Jan Mulder, hoofd Europa Unit HECROI, maakt in het derde onderdeel de vertaalslag naar de beleidspraktijk. Hij vergelijkt de discussie in Nederland over Europa met een oceaan. Het stormt boven het wateroppervlak als het gaat over de uitbreiding, waar de EU wel of niet overgaat, en wat we betalen aan de EU. Terwijl diep onderin de oceaan de Europese integratie zich verder uitbreidt. Daarvan zijn de uitvoeringsorganisaties een goed voorbeeld, omdat zij inzien dat zij Europa nodig hebben om hun eigen belangen uit te voeren.

Het vierde deel is een verslag van een gesprek tussen Arthur Docters van Leeuwen, Laurens Jan Brinkorst, Evert-Jan Mulder en Leo Smits, directeur van Het Expertise Centrum (HEC) en ROI Opleiding, Coaching & Advies (ROI).

De vier uiteenzettingen in deze publicatie laten zien hoe dynamisch Europa zich op dit moment ontwikkelt. Het zijn verschillende perspectieven op de opdracht die Europa te doen staat. De wereld van vandaag is niet dezelfde als die van gister en Europa zal voortdurend mee moeten bewegen.

Hoofdstuk 2

De Europese intentie

HEC, 29 juni 2009
mr. A.W.H. Docters van Leeuwen

Dames en heren,

Mij is gevraagd over Europa, financieel toezicht en de kredietcrisis te spreken. Toe maar. Het onderwerp is zo groot als de zee, laten we dus onverdroten van wal steken. Of we de overkant halen staat nog te bezien.

Europa is onbestemd

Beginnen wij met Europa. Als we het even niet over het territoir hebben, dat nooit sterk omlijnd was: Rusland wel of niet, maar tot waar dan? Alleen Wit-Rusland? Tot de Oeral? Het Turkse deel van de Balkan wel, maar Turkije niet? Een territoriaal concept van Europa is er dus kennelijk niet. Maar is er dan misschien wel een staatkundig concept?
Aan 'Europe, a history' van Norman Davies[3] ontleen ik een Franse abbé die in 1713 een boek getiteld 'Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe' al een Europese confederatie voorstelt om een blijvende vrede te garanderen. En in 1751 beschrijft Voltaire:

3 *Davies, Norman. Europe, a history. Oxford University Press Inc., New York 1996.*

'A kind of great republic divided into several states, some monarchical, the others mixed... but all correspondent with one another. They all have the same religious foundation, even if divided into several confessions. They all have the same principle of public law and politics, unknown in other parts of the world'[4].

Zelf voel ik meer mee met Edmond Burke:
'No European can be a complete exile in any part of Europe'[5].

Daartegenover staat dat het min of meer officiële volkslied van Nederland in de negentiende eeuw, en ook wel aan het begin van de twintigste eeuw, was getiteld 'wien Neerlands bloed'. Dat volkslied bevatte de sleutelzin 'van vreemde smetten vrij'.

En nu, één à twee eeuwen later zijn we nog steeds geen balling in Europa, zeker niet. We gaan er op vakantie, we studeren er en we hebben er een tweede huisje. Maar... als u in het buitenland iemand van een ander continent ontmoet, wat zegt u dan? Zegt u dan dat u Amerikaan bent zoals de Amerikanen doen of zegt u dat u Chinees bent zoals de Chinezen doen? Daarna pas zeggen zij dat ze uit New York komen, of uit Sjanghai.
Al maken wij ons niet meteen als zodanig bekend, Europeaan zijn we niettemin wel, graag zelfs. Alle naties op ons continent willen lid worden, er emigreren maar weinig mensen uit Europa, en er willen heel veel mensen zich vestigen, van buiten Europa. Maar het is niet onze eerste vanzelfsprekende identiteit. Terwijl dat bijvoorbeeld voor de volken van de Indische archipel, sinds 1948 verenigd in de staat Indonesië, wel zo is.

---

4 *Davies, Norman. Europe, a history. Oxford University Press Inc., New York 1996.*
5 *Davies, Norman. Europe, a history. Oxford University Press Inc., New York 1996. Pag. 6-7*

Nu wij ingezetenen van Europa toch geen primaire Europese identiteitsbeleving hebben, is het niet onbegrijpelijk dat Europa die identiteit ook niet heeft.
Dat onbestemd vage naar tijd (dat wil zeggen historie), plaats (dat wil zeggen geografische omlijning) en betekenis (cultureel, sociaal en staatkundig) is kennelijk een belangrijk kenmerk van Europa. Dat onbestemde heeft zeker iets prettigs, iets opens, maar zal dat genoeg zijn om te beklijven? De Duitsers zeiden indertijd 'dat we moeten 'kämpfen für Europa', maar op wat criminele en dolende zielen na deden we dat maar liever niet. En we doen het nog steeds niet. De Amerikanen doen het wel: die hebben in de vorige eeuw in de Eerste Wereldoorlog, de Tweede Wereldoorlog en de Balkanoorlog, ten laste van hun eigen goed en bloed in Europa vrede gesticht en na de Tweede Wereldoorlog ook nog vriend en vijand in Europa op de been gehouden. Waarom waren en zijn de Amerikanen wel in staat tot grote offers, ook op leven en dood, en dit zeker niet alleen uit geopolitieke overwegingen, maar ook uit idealisme als het om Europa gaat en wij zelf niet?

De Europese geest

Deze kwestie prangt dames en heren. Hij prangt nu, vandaag.
De Nederlandse socialistische capo di tutti capi, de heer Bos, laat weten dat hij bij de Europese verkiezingen op een euroscepticus heeft gestemd. En onze dierbare 'meest succesvolle politicus van het jaar', de heer Wilders, zegt dat Europa 'alleen een economische grondslag mag hebben'.
Het is goed te bedenken dat euroscepticisme en het iets mildere europragmatisme in Nederland van recente datum is. Tientallen jaren lang na de Tweede Wereldoorlog was Europa een bezielend verband. Luister maar wat er in 1949 op een privaat gefinancierd (Drees was ook een euroscepticus) congres in Den Haag gezegd werd. Churchill sprak daar:
'We must proclaim the mission and the design of a United Europe whose moral concern will win the respect and gratitude of mankind, and whose physical strength will be such that none will dare molest her tranquil

sway... I hope to see a Europe where men and women of every country will think of being European as of belonging to their native land, and wherever they go in this wide domain will truly feel 'Here I am at home'[6].

Salvador de Madariaga, een bekend schrijver en Minister van Buitenlandse Zaken, ooit nog door Franco verbannen, antwoordde: *'This Europe must be born. And she will, when Spaniards say 'our Chartres', Englishmen 'our Cracow', Italians 'our Copenhagen', and Germans 'our Bruges'... Then Europe will live. For then it will be that the Spirit which leads Europe will have uttered the creative words 'FIAT EUROPA'*[7].

Die geest is ook vaardig over ons geworden: de Europese beweging werd opgericht en er waren alleen al in Nederland honderdduizenden mensen lid van. Mijn vriend die ook lid was, sleepte mij geregeld mee naar bijzondere, interessante bijeenkomsten waar de 'grote Europeanen' zoals Sicco Mansholt en George Brown ook zelf optraden. Waar is die beweging nu? Misschien niet weg maar wel onzichtbaar geworden. Daar zijn begrijpelijke redenen voor. Wij zijn al die fantastische verworvenheden - een in de Europese geschiedenis ongeëvenaard lange vrede, een ongeëvenaarde welvaart en een ongeëvenaarde vrijheid - gewoon gaan vinden. Het is aan onze kant van de voormalige muur al drie generaties zo en aan de andere kant toch alweer één generatie.
Ook al zijn de voordelen huizenhoog, we voelen ze niet meer.
Net zoals rijke mensen hun rijkdom niet meer voelen, maar wel de prijs die ze moeten betalen, in termen van beveiliging en gedoe met de belastingen.
Nu de voordelen van Europa bijna maximaal zijn, voelen we alleen nog maar de nadelen. Die beheersen de media en de politiek.
Toch blijkt uit een recent onderzoek van het Sociaal Cultureel

---

6 *Davies, Norman. Europe, a history. Oxford University Press Inc., New York 1996. Pag. 1066*

7 *Davies, Norman. Europe, a history. Oxford University Press Inc., New York 1996. Pag. 1066*

Planbureau dat 80% van de Nederlanders blij is met de Europese Unie[8]. Uit de halfjaarlijkse Eurosurvey blijkt dat we op Ierland na het hoogst scoren: 82% vindt het lidmaatschap een goede zaak en 76% vindt dat het land voordeel heeft bij dat lidmaatschap[9]. We zitten daarmee duidelijk in de top 5. Al zijn we geïrriteerd, we doen net als rijke mensen geen afstand van onze rijkdom.

Negeren van die irritaties is overigens politiek uitermate gevaarlijk, zoals onze regering heeft gevoeld in 2005 bij het referendum over de Europese grondwet. Het negeren van die irritaties, omdat ze triviaal zijn, heeft ons bijna het nieuwe unieverdrag gekost. Een sprekend voorbeeld van (aanvankelijk) genegeerde irritaties vinden we in de in het Europees voorschrift strekkende tot de verkoop van alleen nog maar rechte komkommers.

Dat er in het belang van het intra-Europese handelsverkeer veel geüniformeerd moet worden is begrijpelijk. Maar bureaucratische uitschieters zoals deze doen heel veel kwaad en behoren niet als triviaal te worden afgedaan. Ook al omdat ze pijnlijk duidelijk maken dat we geen baas in eigen huis meer zijn.

Er is hier duidelijk sprake van een strijd tussen het weten met het hoofd en het weten met het hart. Met het hoofd weten we dat we blij moeten zijn dat niemand in Europa vervolgd wordt vanwege zijn geloof, dat elke Europeaan zijn mening overal in felle bewoordingen mag uiten, dat je nergens in Europa bang hoeft te zijn dat er in het holst van de nacht een zwarte auto voor je deur stopt, en dat wij niet meer lijden onder de gesel van de honger, maar alleen nog maar moeite hebben ons aan een caloriearm dieet te houden.
Dat rationele weten weegt kennelijk niet op tegen gevoelens van nationaal identiteitsverlies gecombineerd met irritaties ten gevolge van het onvermijdelijk bureaucratiserende Europese mechanisme.

---

8 *Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, 19 mei 2009, De publieke opinie over Europa*

9 *Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, 19 mei 2009, De publieke opinie over Europa*

Bezieling?

Ik denk dat wij ten gevolge van deze onbalans tussen hoofd en hart – in wezen de onbalans tussen fundamentele voordelen en actuele nadelen – ook niet meer voelen wat Europa mijns inziens in essentie is. Europa is nog geen bezielend verband zoals de Rooms Katholieke kerk dat voor velen is of de Verenigde Staten dat zijn, maar het is wel een intentie. Datgene wat De Madariaga 'the Spirit that leads Europe' noemde is mijns inziens een intentie. Niet meer, maar ook niet minder. Wat voor intentie? De intentie om à tout prix een gewapend conflict in Europa te vermijden, enorme inspanningen te leveren om samen te werken en om verschillen te respecteren. En daarenboven om in naam van de vrede en vooruitgang dan in godsnaam maar bovenstaande machten te creëren en vooral ook te accepteren. Ziedaar het 'Project de la Paix' van de abbé.
We hebben al geaccepteerd een Europese Commissie, een Europees Hof, een Eurocommissaris Mededinging, een Europese munt en een Europese Centrale Bank. Nu is het tijd voor Europees toezicht. Ook dat zal alleen lukken als de geest van Europa weer vaardig over ons wordt. Want zoals vuur kan gloeien onder de as is die geest er nog steeds en soms vlamt hij op. Nu ook.

De olifant in de Europese moestuin

Zo komen wij aan de vraag hoe die intentie, die zoals ik stel de kern van het naoorlogse Europa uitmaakte, heeft geïnteracteerd met de kredietcrisis en dan meer in het bijzonder met het financieel toezicht.
Ik zal met u niet uitvoerig de oorzaken van de kredietcrisis behandelen. Er zijn vele oorzaken, ik noem de goedkoop geldpolitiek van de Verenigde Staten, de nieuwe manier om kredieten te verpakken, de soepele verslagleggingregels, de bonussen, de lakse kredietbeoordelaars, en ja, zeker ook het interne en externe toezicht waaronder het publieke toezicht.
Ikzelf denk met Willem Buiter dat een veranderde appreciatie van de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen de onderliggende oorzaak is. Zo'n tien jaar voor de crisis was een verhouding

van 10 à 15 staat tot 100 heel normaal, en vlak voor de crisis was dat 5 staat tot 100 c.q. 1 staat tot 100. En nu, nu moet overal het eigen vermogen versterkt worden en is er dus veel minder geld beschikbaar voor kredietverstrekking. Als u het allemaal goed uitgelegd wilt krijgen lees dan de Joop den Uijl lezing van 12 december 2008 van Willem Buiter nog eens na[10]. Hij noemt deze crisis 'the great deleveraging crisis'. Steeds meer stemmen gaan op dat hij gelijk heeft, maar voor de vraag die ik moet behandelen doet het er niet veel toe of het nu het ene samenspel van oorzaken was of het andere: hoe komt het dat we het niet gezien hebben?

Deze crisis lijkt nog het meest op een olifant. Olifanten zijn geheimzinnige dieren. Mijn dochter die ecologe is en die een jaar te midden van deze dieren onderzoeken heeft gedaan, vertelde dat ze onhoorbaar door je tentenkamp kunnen sluipen en soms mensen in hun slaap vermoorden. Welnu, zo'n olifant staat nu in ons moestuintje en niemand heeft hem gezien. We hebben wel, zoals de blinden in de parabel, stukken van de olifant gezien. Ikzelf bijvoorbeeld wist net zoals velen, dat de goedkoop geldpolitiek van Alan Greenspan tot een diepe recessie zou leiden. En ik heb mijzelf samen met mijn Franse collega Michel Prada geweldig druk gemaakt voor toezicht op kredietbeoordelaars. Immers hun oordeel tezamen met de rentestand bepaalt de prijs van een complex financieel product. Welnu, dat oordeel werd betaald door de leverancier van zo'n product. Dat kon natuurlijk niet goed gaan. En zo heeft iedereen wel iets gezien. Maar niemand heeft de olifant gezien.

[De volgende passage is gewijzigd vanwege de voortschrijdende actualiteit]
En nu, ruim een jaar nadat de crisis echt acuut werd door de val van Lehman Brothers zijn de Europese Commissie en de regeringsleiders het eens geworden en is er zelfs in december 2009 door de Commissie een voorstel tot een richtlijn gedaan. Als die richtlijn

10 *Buiter, Willem H. Lessons from the global credit crisis for social democrats. Joop den Uijl lezing. December 2008*

wordt aangenomen zal er voor het eerst een serieus stelsel van Europese toezichthouders gecreëerd zijn, met serieuze supranationale bevoegdheden. En bovendien moet er een European Systemic Risk Council komen die het oog moet houden op risico's die de nationale schaal te boven gaan, de zogenaamde macro-prudentiële risico's.

De geest van Europa wordt weer vaardig, Maar de vraag is gerechtvaardigd: waarom was dat Europese financiële toezicht er niet eerder? Immers, als je al een munt hebt, de Euro, en een Europese Centrale Bank, en je werkt sinds 1999 heel hard aan een Europese markt met een plan van actie met 42 maatregelen erin, hoe kun je dan niet besluiten tot een Europese toezichthouder?
Het financiële actieplan kwam met horten en stoten op gang, en in 2000 deed Frankrijk dat voorzitter was, het voorstel te gaan werken aan een Europese financiële toezichthouder. Iedereen was daar toen tegen. Ook Nederland. Wel werd in de Europese Raad besloten om een sterk coördinerend lichaam op te richten: het Committee of European Securities Regulators (CESR). Ik werd door mijn collega-toezichthouders tot voorzitter gekozen op 9/11 (11 september 2001). Dit comité was succesvol en werd al spoedig gevolgd door vergelijkbare initiatieven op het gebied van het bankentoezicht (CEBS[11]) en het verzekeringstoezicht (CEIOPS[12]).

De trappenpiramide

Om een beetje zicht te houden op de ontwikkelingen van het afgelopen decennium doe ik een beroep op uw voorstellingsvermogen. Dat is nodig omdat wij nog altijd heel sterk in nationaal omgrensde verbanden denken en bij de ontwikkeling van het financieel toezichtstelsel nu juist om ontgrenzing gaat, willen we nog een beetje grip houden op de ontwikkelingen in de financiële sector. Stelt u zich een piramide voor, niet die van Gizeh maar die van Sakkara, de trappenpiramide.

---

11 *The Committee of European Banking Supervisors*

12 *The Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors*

Trap één: bilaterale samenwerking
De eerste trap van die toezichtpiramide wordt uitgemaakt door bilaterale samenwerking door nationale toezichthouders van verschillende landen. Immers, als je een vergunning hebt – bijvoorbeeld als bank of als verzekeraar – in een Europees land mag je met diezelfde vergunning ook werken in een ander Europees land. Dit om het vrije verkeer van financiële diensten binnen Europa te bevorderen. Maar dan moet er wel het nodige worden uitgewisseld. Het streven op dit vlak was niet controversieel, al is het nog steeds niet perfect: de IceSave case is daarvan een pijnlijk voorbeeld.

Trap twee: Europese standaarden
De tweede trap riep ook niet veel weerstand op, namelijk het afspreken van standaarden met betrekking tot de bejegening door de nationale toezichthouders van degenen die onder toezicht staan. Ook daar had iedereen belang bij. De grensoverschrijdende instellingen omdat ze dan met maar één pakket toezichteisen hoefden te werken en niet met 27, en de nationale toezichthouders omdat wij onze strenge toezichteisen niet graag zagen ondergraven door soepeler collega's. En de Europese Raad en de Commissie omdat ze niet graag de 'boven' vaak moeizaam bereikte overeenstemming 'onder' weer zagen weglopen.

Trap drie: supranationale samenwerking
De derde trap betreft supranationale samenwerking. In de kern komt het er op neer dat een nationale toezichthouder bevoegdheden mede namens anderen uit kan oefenen. Dit kon al bij het toezicht op prospectussen en was ten tijde van de crisis bijna geregeld ten aanzien van het toezicht op financiële conglomeraten.

De top: een echte Europese autoriteit
En tenslotte is er de top van de piramide: die zou moeten worden uitgemaakt door het rechtstreeks uitoefenen van financieel toezicht door een Europese autoriteit. Daarover gaan – na een decennium

van gebakkelei en ontwikkeling – de recente voorstellen van de Europese Commissie. Dat spreekt over een stelsel van Europese toezichthouders dat zal worden gevormd door wat voorheen was CESR, CEBS en CEIOPS.

De onderliggende krachten

Ik zal u niet vermoeien met de krachten die er in zo'n proces van europeanisering allemaal werkzaam zijn en ook niet met de manier waarop dat dan gaat. Daar kunt u zich ongetwijfeld zelf een voorstelling van maken, u bent zelf allen geschoolde bureaucraten. Maar wie met dat gekrioel en de bijbehorende gevechten op de vierkante millimeter met een wat meer systematische blik doorschouwt kan vier onderliggende krachten waarnemen:
In de eerste plaats de toezichthouders zelf, die willen professionaliteit en helderheid en geen bestuursconcurrentie. Ze houden toezicht op de kwaliteit van de markt en hebben dus een hekel aan 'the race to the bottom'. Om dat te bereiken moeten we allemaal even streng zijn. De marktpartijen willen ongeveer hetzelfde. Zij willen zo gedetailleerd mogelijke zekerheid en het liefst een loket waarmee ze zaken kunnen doen en niet 3 x 27 = tenminste 81 toezichtsloketten.

En ten derde is er de staatsraison. Dat wil zeggen dat een staat altijd de belangen die in zijn staat bestaan afmeet ten opzichte van Europese desiderata. En u raadt het al: Europees toezicht was wel in het belang van Nederland. Wij hadden (en zullen Deo Volente weer hebben) grote financiële instellingen die hun geld plusminus voor 1/3 in Nederland verdienen, voor 1/3 in Europa en voor 1/3 in de rest van de wereld. Wij hebben dus behoefte aan een open Europese continentale toezichtstructuur.

Maar Engeland was trots op z'n 'light touch' toezicht, en is mede daardoor financieel wereldcentrum, en zat en zit dus niet te wachten op het wat meer bureaucratische en zeker ook meer doorwrochte continentale Europese toezicht.

En Duitsland aarzelde omdat het moeizame evenwicht tussen de federale regering en de Länder weer verstoord zou worden door de machtsoverdracht naar een Europese instelling, zoals ook gebeurd was bij de oprichting van de Europese Centrale Bank.

CESR wees in 2004 al op de noodzaak van de laatste trap, heel voorzichtig in het rapport 'Which supervisory tools for the EU securities markets?'[13], bijgenaamd het Himalaya-rapport. Maar de top haalden we niet; in de vijf jaar sindsdien zijn veel voorstellen geruisloos overgenomen, maar niet die van de laatste trap. Daar was een crisis voor nodig. De voorstellen daarvoor zijn vlak na de crisis door de commissie de Larosière in februari 2009 gedaan[14]. De secretaris van deze commissie belde me op en zei: 'nu ga ik jouw rapport uitvoeren'.

De vierde kracht

Zo vreemd is dit allemaal overigens niet. Toezicht schrijdt bijna altijd voort met horten en stoten, als gevolg van crisis. En trouwens, Europa zoals we dat nu kennen is zelf het gevolg van de grootste crisis uit de wereldgeschiedenis: de Tweede Wereldoorlog.
En bedenk ook: tien jaar geleden was er nog nauwelijks iets op het gebied van financieel toezicht. We kwamen een paar keer per jaar op informele wijze bijeen. Maar iets ondefinieerbaars was er toen al wel: een gevoel van sterke verbondenheid, de vrees een historisch moment te missen en de wil er echt iets van te maken. Daar heb ik als voorzitter van CESR op voort kunnen bouwen.

Inmiddels is die vierde ondefinieerbare kracht die ook aan het Europese toezichtstelsel ten grondslag zal moeten liggen – zij het zwakjes – wat meer vaardig geworden over de Europese regerings-

---

13 *Which supervisory tools for the EU securities markets? Preliminary Progress Report (Himalaya Report). The Committee of European Securities Regulators. Parijs, 25 oktober 2004.*

14 *Report of The High-Level Group on Financial Supervison in the EU, chaired by Jacques de Larosière. Brussel, februari 2009.*

leiders en ministers van Financiën. U raadt het al, de vierde kracht is die geheimzinnige Geest van Europa. De regeringsleiders hebben in december 2009 de voorstellen van de Europese Commissie aanvaard.
Het Verenigd Koninkrijk heeft dwarsgelegen tot dat vast kwam te staan dat ze zouden worden overstemd (het nieuwe Europese verdrag was net in werking gesteld). Nu moet men de Europese codecisie procedure met het Europese parlement nog door, dus we zijn er nog niet, maar toch...

Ligt Nederland nog in Europa?

Tenslotte een antwoord op de vraag die mij, álsof het nog niet genoeg was, ook nog door het organiserend comité gesteld werd; Wat is de specifieke positie van Nederland ten opzichte van andere Europese landen? Ik denk dat de feiten voor zich spreken: Nederland is als geen enkel ander Europees land zo afhankelijk van zijn handelsbetrekkingen met andere landen in Europa. Nederland is Europeser in zijn cultuur, meer dan de Franse, de Engelse, Vlaamse of Duitse cultuur.

Nederland heeft geen alternatief. De Fransen hebben nog altijd hun francofone vazalstaten, de Engelsen hebben hun commonwealth en de Duitsers hebben hun 'Drang nach Osten'. 'Indië verloren, al verloren', zei de generatie voor mij. Daar is Europa voor in de plaats gekomen.
Nederlanders kunnen ook persoonlijk goed uit de voeten in Europa. In het bedrijfsleven, maar ook in de publieke dienst. Het zijn toch vaak goede kandidaten voor gevoelige posten, ik noem bijvoorbeeld recent Neelie Kroes, maar ook Frits Bolkestein, Wim Duisenberg, Nout Wellink, Cees van Dijkhuizen en – zo sprak hij bescheiden – uw nederige dienaar. Wij hebben in Europa nooit machtspolitiek kunnen bedrijven, maar weten dat we het van het uitoefenen van invloed moeten hebben. Dat vereist heel hard werken, soms tegen de bierkaai, met veel pragmatisme.

En laten we niet vergeten dat Nederland ook een vredesland is. De eerste grote vredesconferentie was begin vorige eeuw in Den Haag. En daar zijn vele op recht en vrede gerichte instellingen bijgekomen, waar Nederland heel veel aan doet en voor betaalt. En juist vrede is en blijft de onderliggende doelstelling van de EU.

Euroscepsis schaadt dit alles. Zelfs volstaan met europragmatisme is schadelijk.
Ik weet dat het vaak zwoegen en tobben is. Toch moeten de eurozwoegers – zo noem ik ons maar even – hier boven uitstijgen. Jacques Delors, de vorige voorzitter van de Commissie, zonder wie de Europese markt niet tot stand zou zijn gekomen – zei eind vorige eeuw terecht 'Europa zal meer zijn dan een economisch samenwerkingsverband of het zal niet zijn'. Af en toe moet er dus een vonkje van 'the Spirit of Europe' overslaan. Mijn naam voor die Spirit is: De Europese Intentie.
Stel dat wij niet op basis van die goede intentie verder zouden gaan, laten wij dan aan onze kinderen het Europa na dat zij nodig zullen hebben?

Hoofdstuk 3

Van Europese intentie tot bittere noodzaak

Den Haag, mei 2010
prof. mr. L.J. Brinkhorst

Een andere wereld

In een jaar is er veel veranderd. Sinds de voordracht van Arthur Docters van Leeuwen is de discussie over de toekomst van de Europese integratie in een stroomversnelling geraakt. "De Europese intentie" geeft een weergave van de stand van zaken van toen, maar lijkt nu zeer gedateerd. Dat is niet aan de auteur te wijten. Jarenlang is de wens tot meer Europese samenwerking in Nederland, en ook elders, met de mond beleden, maar in feite als schaamlap gebruikt voor gebrek aan krachtig gemeenschappelijk optreden. Wie herinnert zich niet de leuze "Europa, best belangrijk", waarmee toenmalig staatssecretaris Atzo Nicolaï het Nederlands referendum over het Verdrag betreffende de Europese Grondwet inleidde? Die leuze ademde ook de sfeer van vrijblijvendheid en daarin ligt de reden van de huidige crisis besloten.

De schok van de Amerikaanse bankencrisis van 2008 leek vorig jaar nog enigszins beheersbaar. De negatieve effecten op de groei waren vooral tot Amerika en Europa beperkt gebleven. Onder het Franse EU voorzitterschap was een begin gemaakt met een nieuwe global governance, waarbij de G20 in de plaats kwam van de G8 en daardoor nieuwe wereldspelers als China, India en Brazilië meer bij mogelijke oplossingen betrokken raakten. Nationale overheden investeerden grote bedragen in het overeind houden van het globale bancaire systeem, hetgeen tot een massieve verhoging van de nationale schuldenlasten leidde. Maar daardoor bleven wel liquiditeiten beschikbaar voor nieuwe investeringen en werd een algehele crisis van de omvang van die van 1929 voorkomen.

Maar nu ziet de situatie in Europa er heel anders uit. In plaats van doortastend Europees handelen, gestoeld op gezamenlijke visie en daadkracht, kwam er aanvankelijk een opeenstapeling van nationale reacties, resulterend in een lappendeken van ongecoördineerd optreden. Die verschillende contouren hadden zich vorig jaar al gemanifesteerd, vooral langs de breuklijn Noord/Zuid in Europa. Maar de Griekse crisis van eind vorig jaar hebben weinigen voorzien. Vervolgens bleef maandenlang een werkelijk gemeenschappelijke Europese actie uit. In één keer leidde dat tot een totaal nieuwe situatie. De uit nood geboren steun aan Griekenland en vervolgens het massieve steunpakket van 750 miljard euro, bewijzen dat het nu menens is. De tijd van vrijblijvende intenties in Europa is voorbij. Zoals Winston Churchill destijds al zei: "If we do not hang together, we shall hang separately". En zo is het. Alleen door een sterke politieke basis onder de euro te leggen, kunnen de destijds aan de burgers gedane beloften worden waargemaakt. De euro zou stabiliteit en economische groei waarborgen.

Vluchten kan niet meer: ofwel de muntunie met de euro als symbool wordt een economische en dus een politieke unie, òfwel de euro is voorbij en wij vallen terug in nationale navelstaarderij. Het is een illusie te veronderstellen, dat het alleen nog gaat om een probleem van de Zuidelijke broeders. Door de onderlinge verstrengeling van de economieën in Europa, is een wederkerige economische afhankelijkheid ontstaan, die alleen op straffe van groot welvaartsverlies in Europa ongedaan kan worden gemaakt. Daarom heeft Bondskanselier Angela Merkel gelijk met haar dramatische uitspraak dat de crisis rond de euro een existentiële crisis van Europa inhoudt. De EU staat voor de zwaarste test uit haar bestaan. Het gaat nu om interne solidariteit en verantwoordelijkheid. Solidariteit van de Noordelijke landen met de Zuidelijke, maar ook het bewustzijn in het Zuiden, dat meer fiscale verantwoordelijkheid nodig is en een hogere arbeidsproductiviteit om weer competitief te worden.

De uitkomst van dat debat is nog onzeker. Maar wie met enig historisch besef de geschiedenis van zestig jaar Europese integratie beziet, weet dat de EU uiteindelijk door iedere crisis sterker is geworden. Dat is geen kwestie van blind geloof in Europa, maar van welbegrepen eigenbelang. Versterking van de communautaire besluitvorming, dat wil zeggen van de rol van de Europese Commissie en van het Europees Parlement, is juist voor de kleinere Europese lidstaten van groot belang. Daarom is het zo te betreuren, dat Nederland in deze periode opnieuw bevangen lijkt door de vrees voor vernieuwing en met Duitsland vooral pleit voor intergouvernementele oplossingen. Het bevestigt de breuk in ons denken die een kleine twintig jaar geleden is ingezet.

Nederlandse Euroscepsis

En daarmee kom ik bij mijn tweede kanttekening. Euroscepticisme in Nederland is niet van recente datum. Arthur Docters van Leeuwen verwees terecht reeds naar de opvattingen van voormalig minister-president Drees. Deze probeerde nog drie dagen voor de ondertekening van het EEG verdrag in 1957 wijzigingen voor te stellen, hetgeen elders tot hoongelach aanleiding gaf. Mijn stelling is dat wij in Nederland nooit een werkelijke politieke visie op Europa hebben gehad.

Dat heeft diepe oorzaken. Al direct na de Vrede van Westfalen in 1648, waarbij Spanje onze onafhankelijkheid erkende, hebben wij ons moeten teweer stellen tegen de grote mogendheden van die tijd. Onze kracht lag in onze handelsgeest en die bepaalde ook onze identiteit. Wij konden door gering bevolkingstal niet uitgroeien tot een empire, zoals Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, maar moesten het wel hebben van politieke onafhankelijkheid. Ook in de koloniale tijd ging het allereerst om commercieel gewin en niet zozeer om territoriale verovering. De noodzaak van een Nederlands politiek gezag in het voormalig Nederlands Oost-Indië volgde pas in een latere fase.

Na de Franse revolutie hebben wij vanaf 1815 ons heil gezocht in neutraliteit, internationaal recht en morele superioriteit, maar niet in politieke vergezichten over de toekomst van Europa. De gedachte aan een verenigd Europa heeft ons nooit aangetrokken, want in zo'n grotere structuur zouden wij tot de kleine machten behoren. Economisch lag dat anders: als stapelplaats, transito land konden wij veel geld verdienen, maar wij moesten oppassen ons niet te zeer van de ons omringende grote mogendheden afhankelijk te maken. Die eeuwenlange neutraliteit heeft er ook voor gezorgd, dat wij in het huidige tijdsbestek nog steeds - en zeker meer dan andere landen in West-Europa - met het onverwerkte verleden van de Tweede Wereldoorlog bezig zijn. Onze nationale feestdag is de dag dat wij door anderen bevrijd werden. Daarom wordt de aanwezigheid van de Duitse ambassadeur bij de dodenherdenking van 4 mei, 65 jaar na die oorlog nog steeds ongewenst geacht. Daarentegen is de Eerste Wereldoorlog met al zijn verschrikkingen aan ons voorbij gegaan. Wij hebben in die periode niet het heftige leed van België, Frankrijk of Duitsland meegemaakt. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de Schuman verklaring van 9 mei 1950 in die landen sterke emoties opwierp. Het was niets meer of minder een breuk met het verleden, een afrekening met drie oorlogen in zeventig jaar. Bij ons bestond dat sentiment veel minder. Wij zagen als traditioneel exportland met een kleine thuismarkt wel het belang voor onze welvaart van een grote gemeenschappelijke markt. Dat was ook de belangrijkste drijfveer van onze Europese betrokkenheid. Maar de geestelijke vader van de EEG, de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Beyen, is bijna vergeten!

Betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk bij een grote Europese eenheidsmarkt was vanaf het begin een duidelijk Nederlands belang. Maar daarbij ging het evenmin om politieke eenwording. Voor Engeland was dat helemaal niet aan de orde. Toen Churchill in 1946 opriep tot de Verenigde Staten van Europa, had hij het ook niet over deelname van Groot Brittannië. Dat had zijn eigen Gemenebest en de speciale band met de Verenigde Staten. Ook is Engeland van alle

grote Europese landen nooit bezet geweest, of zelf als agressor opgetreden. Politieke eenwording met het continent was daarom vanaf het begin niet aan de orde en in feite is daarin de afgelopen zestig jaar geen verandering gekomen.
In Zuid-Europa daarentegen was de situatie een wezenlijk andere. Na het jarenlange isolement als gevolg van de dictaturen in Spanje en Portugal was er een sterk verlangen naar een politieke aansluiting in Europa. Datzelfde gold voor Griekenland, toen het in 1973 bevrijd werd van het militaire regiem van Papadopoulos. Met nuances geldt hetzelfde na de val van de Berlijnse muur en het einde van de Sovjet-Unie voor de landen van Centraal- en Oost-Europa.
Natuurlijk ging het in al die gevallen ook om economische verwachtingen als gevolg van aansluiting bij de welvarende economieën van West-Europa. Maar het ging om meer, lidmaatschap van de EU betekende ook deelhebben aan een nieuwe politieke en democratische cultuur, sterk verankerd in een systeem van grondrechten.
Daarom ook een keuze voor een politieke eenwording van Europa. In Nederland zijn die sentimenten nagenoeg afwezig. Natuurlijk staan wij voor democratie en rechtsstaat, maar door onze geschiedenis voelen wij ons eerder verwant met de Angelsaksische wereld, inclusief Canada, Australië of de Verenigde Staten, dan met continentaal Europa.
De Tweede Wereldoorlog heeft alleen schijnbaar in die situatie een verandering gebracht: militaire steun van Amerika was welkom, niet alleen tegenover de Russen, maar ook om machtsaanspraken van onze buren te kunnen verhinderen. Tot 1989 had dat ook geen gevolgen, vanwege de Europese tweedeling. Maar daarna lag het in Europa anders en dat hebben wij pas heel laat begrepen. Na de val van de Berlijnse muur dachten wij vooral dat wij nu veiliger waren in de armen van de Verenigde Staten. Tekenend was de reactie van Lubbers (evenals van Mitterrand en Thatcher): geen snelle hereniging van Duitsland. Ons plan voor een Europese Unie bleef opgehangen aan de NAVO als exclusief instrument voor onze veiligheid. Versterking van een eigen Europese veiligheidsstructuur werd ongewenst geacht. De toetreding van Oost-Europa hebben wij vooral

gezien als kans op marktuitbreiding. Het mocht niet teveel kosten. Dat laatste is een constante geweest in onze opstelling in Europees verband en is niet het gevolg van de omslag van onze begrotingspositie van netto ontvanger tot netto betaler van het begin van de jaren negentig. Ik herinner mij nog goed de gereserveerde positie van Nederland in de jaren zeventig toen een Europees Regionaal Fonds werd ingesteld voor steun aan de arme regio's van de EU. Kortom, ondanks de grote veranderingen van de laatste twintig jaar in Europa, ontbreekt bij ons nog steeds een bredere visie op het belang van een sterker politiek Europa. En wij hebben ook geen leiders die de noodzaak daarvan inzien. Hierboven heb ik de noodzaak daarvan aangetoond vanwege de nieuw ontstane interne crisis in Europa.

Wereldwijde veranderingen

Maar er is ook een externe dimensie die voortkomt uit de gewijzigde machtsverhoudingen in de wereld en in het bijzonder de machtverschuiving van West naar Oost. Een zo gemeenschappelijk mogelijk buitenlands beleid vormt thans de grootste uitdaging voor de Europese Unie en dat vereist ook in Nederland een herbezinning op traditionele uitgangspunten. Nieuwe machten krijgen een steeds grotere invloed op de totstandkoming van de wereld van morgen. Niets meer of minder is aan de orde dan de plaats van de EU in een sterk veranderd wereldpolitiek krachtenveld. Na 9/11 zijn de externe bedreigingen voor de EU en haar lidstaten niet minder geworden en tevens wordt een aanpassing van de traditionele governance structuren zoals de G8 onvermijdelijk. Ook hier blijkt weer dat de EU en haar lidstaten alleen handelen onder sterke externe druk. Wij spreken thans over de G20 (waarin alle belangrijke ontwikkelingslanden ook zijn vertegenwoordigd). Klassieke begrippen als de G8 of de Derde Wereld zijn steeds minder van geopolitiek belang.

Het Verdrag van Lissabon heeft geen antwoord gegeven op de vraag van een ontwikkeling naar een eigen Europees maatschappijmodel, anders gestructureerd dan de VS en de opkomende machten in

Azië. De financieel-economische crisis van 2008 heeft die vraag echter wel fundamenteel aan de orde gesteld. Concreet gaat het erom in hoeverre de Europese Staten zich alleen maar dienen aan te passen aan de veranderde randvoorwaarden van een globaliserende wereld, dan wel of zij mede met gebruikmaking van wereldwijde instellingen zoals IMF/Wereldbank ook een eigen invloed willen uitoefenen op de ontwikkeling van een wereldwijde ordening. Naarmate het gewicht van China en de drie andere BRIC's (Brazilië, Rusland, India) toeneemt, krijgt deze vraag meer betekenis. Deze landen zullen hun eigen stempel willen drukken op vragen van wereldwijd economisch (en ecologisch) beheer. De gang van zaken in Kopenhagen bij de onderhandelingen over een mogelijk nieuw klimaatverdrag vormt daarvoor een treffend voorbeeld. Op het beslissende ogenblik was Europa afwezig en stond het voor de keuze met lege handen thuis te komen, dan wel zich aan te sluiten bij de door President Obama, China en een aantal grote ontwikkelingslanden bereikte minimale overeenstemming.

Nog meer toegespitst is de vraag of en in hoeverre de EU-staten als eigen pool in een multipolaire wereld willen functioneren. Stevenen wij af op een G2 waarin de VS en China als onvermijdelijke Yin/Yang spelers een nieuwe wereldordening vormen? Dat wil zeggen een wereld waarin de EU en haar lidstaten als toeschouwers optreden en een plaats aangewezen krijgen als leden van een coalition of the willing in door de VS opgestelde scenario's? De andere mogelijkheid is dat wij ons collectief vermogen tot handelen versterken en zodoende vanuit een relatieve zelfstandigheid bijdragen tot een reconstructie van het Westen.

Welk perspectief voor Europa?

Daarom tenslotte een korte schets voor de toekomst. Voor een eigen plaats van Europa in een toekomstige multipolaire wereld zijn verschillende argumenten aan te voeren. In de eerste plaats hebben de EU (en haar lidstaten) steeds minder eigen welvaartsbronnen: demografische vergrijzing, energieafhankelijkheid, gebrek aan

militaire macht zijn allen factoren van zwakte. Verder neemt op vele gebieden onze vroegere voorsprong op het gebied van kennis en innovatie af, vooral waar het gaat om de omzetting daarvan in de praktijk. Landelijke R&D percentages zijn daarvoor een interessante graadmeter. Bovendien zijn wij een half continent met onduidelijke grenzen naar het Oosten. Onze partners en concurrenten hebben die zwaktes niet of in mindere mate.

Ook sluiten de reuzen van de toekomst steeds meer globale partnerschappen met elkaar, waar Europese landen vaak blijven steken in bilateraal beleid. Hoe lang moeten wij nog wachten op een meer Europese strategische benadering van Rusland? Europese landen struikelen over elkaar in het sluiten van bilaterale deals, met Duitsland en de vroegere Bondskanselier Schröder (nu voorzitter van het Russische Gazprom) aan kop. Ondanks alle wederzijdse spanningen groeit een strategische wederzijdse afhankelijkheid tussen de VS en China. Kan Europa hetzelfde zeggen? China zegde de top met de EU vorig jaar af en Obama deed begin dit jaar hetzelfde. Maar Sarkozy, Merkel en Brown reizen individueel af en aan naar Washington.
Alleen een in gezamenlijkheid optredende, krachtiger EU kan een geloofwaardige partner blijven voor Amerika, in een tijd waarin de uit de Koude Oorlog daterende strategische betekenis van Europa steeds verder afneemt. Door ons gescheiden optreden in Afghanistan en in andere conflictgebieden spelen wij bij het beheersen en voorkomen van conflicten slechts een marginale rol. De gang van zaken in Afghanistan heeft nog een andere les geleerd. Conflictbeheersing en controle vereisen een totaal pakket aan instrumenten, militair en civiel, politiek en economisch. Alleen de EU heeft de omvang en massa om deze instrumenten geloofwaardig in te zetten.
En tenslotte kunnen wij niet langer alleen op de VS vertrouwen, tenzij wij permanent in de rol van onderaannemer willen voortgaan, zoals oud-premier Blair deed ten aanzien van Irak.

Er bestaat daarom dringend behoefte aan een meer gemeenschappelijke analyse van onze strategische belangen op langere termijn. Opvallend is dat Frankrijk en Duitsland regelmatig ministers afvaardigen naar elkaars kabinetszittingen. Kom daar in Nederland eens om, al zou het niet slecht zijn eens in het kabinet de visie van bijvoorbeeld een Belgische minister te horen over de Westerschelde! Dat had ons heel wat ellende bespaard. Maar dit terzijde.

De grote Europese landen zouden kunnen beginnen het Europees strategisch document uit 2003 te moderniseren, maar waarom zou het daarbij moeten blijven? Andere Europese landen kunnen en moeten een actieve rol spelen. Nederland heeft in het verleden altijd een internationale rol willen spelen. Dat staat zelfs in onze grondwet. Maar wij moeten wel de bereidheid hebben ons werkelijk te engageren in de vragen van de toekomst en niet blijven steken in kortzichtige naar binnengekeerdheid. Wij moeten onze eeuwenlange traditie van neutraliteitsdenken, gebaseerd op wantrouwen tegenover onze grote buren achter ons laten.

Is het bovenstaande alleen dagdromerij? Ik meen van niet. In het licht van de strategische uitdagingen die ik boven beschreef, is het tijd om ons te herinneren waarom het direct na de oorlog ging. Vrede, welvaart en democratische stabiliteit. Die elementen zijn allen nog steeds van doorslaggevende betekenis. De context waarin wij leven is sterk veranderd, maar de noodzaak van een adequaat antwoord geenszins.
Daarom geldt ook voor Nederland in een groter Europa: de vrijblijvendheid voorbij. Europa is geen intentie, maar bittere noodzaak!

Hoofdstuk 4

Handen en voeten geven aan de bittere noodzaak van Europa

Den Haag, juli 2010
drs. E.J. Mulder, hoofd Europa Unit HECROI

Een kijkje onder water

Om de discussie over Europa in Nederland voor een buitenstaander te illustreren kan het beeld van een oceaan helpen. Aan de oppervlakte van de oceaan kan het stormen en rollen de schuimkoppen. Onder de oppervlakte zijn echter peilloze diepe wateren en heerst er rust en de stilte.

In Nederland rollen de schuimkoppen bijvoorbeeld als het gaat over de uitbreiding met Turkije, de nieuwe voorzitter van de Raad, waar de EU wel of niet overgaat, en wat we betalen aan de EU. Dit zijn de onderwerpen die de media beheersen en waarmee politici graag scoren richting hun achterban. Al jaren is hier een Eurosceptische toon in hoorbaar.

Ondanks deze scepsis gaat onder de oppervlakte de Europese integratie gestaag door. Een recente schatting van de Europese Commissie laat zien dat inmiddels 80% van onze regelgeving zijn oorsprong heeft in Brussel[15]. Dat is niet verwonderlijk, want de maatschappelijke dynamiek trekt zich steeds minder aan van nationale grenzen, zie de recente crises bij de banken en de Euro, of de as van een IJslandse vulkaan die het vliegverkeer danig in de war gooide.

15 *NRC, 25 juni 2010: Commissie: 80 pct regels uit Brussel*

In de bijdragen van de vorige auteurs bent u meegenomen op de golven van de Europese oceaan: de geschiedenis en de geest van Europa, de krachtverhoudingen binnen de Unie, de positie van Nederland, de uitdagingen van Europa voor de toekomst en de onloochenbare conclusie van de bittere noodzaak van Europa voor ons land.

In deze bijdrage blijven we dichter bij huis. We nemen, om in de metafoor van de oceaan te blijven, een kijkje onder water met de vraag: hoe geven we handen en voeten aan de bittere noodzaak van Europa? Met name kijken we naar de uitdaging van Europa voor de uitvoering van beleid. Deze dimensie wordt naar onze mening namelijk zwaar onderschat in alle beschouwingen en discussies over Europa.

De drie werksferen van Europa

Om ons verhaal te vertellen, is het goed eerst aan te geven wie de "zwoegers" van Europa zijn. We onderscheiden drie "werksferen"[16] als het gaat om de Nederlandse overheid in relatie tot Europa.

In de eerste plaats de binnensfeer: dit betreft Europa (voornamelijk Brussel) zelf, met al zijn instituties en processen. Sleutelactoren zijn de Europese Raad, de Raad van Ministers, het Europees Parlement en de Commissie. Centraal vanuit Nederlands perspectief staat het komen tot gemeenschappelijke Europese besluitvorming en het verdedigen van de Nederlandse belangen daarbij[17]. Dit gebeurt voor een belangrijk deel via de Permanente Vertegenwoordiging in

16 *Dit is een parafrase op de drie "sferen" van Europese politiek van Luuk van Middelaar. Zie zijn boek De passage naar Europa: de geschiedenis van een begin (2009).*

17 *Na verkozen te zijn tijdens de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement heeft een aantal Eurokritische Nederlandse Europarlementariërs het zogenaamde "Oranjeberaad" in Brussel georganiseerd. Hoewel sindsdien van dit beraad weinig meer is vernomen, is het goed voorstelbaar dat de deelnemers eraan de volgorde in deze zin zouden hebben omgedraaid.*

COREPER, maar ook al die ambtenaren die de trein van 7:36[18] nemen en, zoals het stereotype beeld wil, dezelfde avond weer op tijd thuis zijn voor de piepers. Zij nemen deel aan al die expertgroepen, stuurgroepen, comités en al die andere overleggen. Deze binnensfeer opereert binnen een zeer complexe, dynamische en cultureel typische setting, waarbij, zoals een ervaren lobbyist ooit vertelde, het essentieel is om het verschil tussen een Bordeaux en een Bourgogne te weten.

De tussensfeer valt nog het beste te omschrijven als Europa in Den Haag. De binnensfeer opereert namelijk niet op eigen houtje, maar wordt geïnstrueerd vanuit het moederland.
Hiervoor is een fijnmazig model ontworpen, waarin Kamer, regering en de departementen onder lichte aansturing van het ministerie van Buitenlandse Zaken zorgen voor borging van alle polderbelangen binnen de EU besluitvorming. Dit is de wereld waarin afkortingen als BNC-fiche, Coco(han) en PV-instructie[19] gemeengoed zijn. Naast het "uploaden" van Nederlandse standpunten naar het EU niveau, oftewel de "shaping" van Europa, fungeert de tussensfeer ook als scharnierpunt bij het "downloaden" van EU-beleid. Dit moet namelijk vaak worden omgezet in Nederlandse wet- en regelgeving, oftewel de "taking" van Europa. De afgelopen jaren is met name de doorlooptijd van dit proces kritisch beschouwd. Een gevolg van de "Haagse koppen", de gewoonte om aan EU-beleid allerlei eigen nationale beleidsdoelen te willen koppelen, met alle complicerende factoren van dien.

In de derde plaats de buitensfeer: Europa in de uitvoering.
Hier draait het om het realiseren en implementeren van EU-beleid in de Nederlandse context. Blikvanger zijn hier de honderden organisaties in de uitvoering van beleid die EU-beleid vertalen in

---

18 Op spoor 4, station Den Haag Holland Spoor.

19 BNC = Interdepartementale commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, Coco(han) = Coördinatie Commissie (op hoog ambtelijk niveau), PV=Permanente Vertegenwoordiging.

dagelijkse processen en systemen. Het betreft al die ZBO's, agentschappen en diensten, die wel geraakt worden door EU-beleid, maar vaak niet of slechts ten dele (kunnen of mogen) deelnemen aan het Europese proces[20]. Bekende voorbeelden van uitvoeringsorganisaties zijn het Kadaster, de Belastingdienst en de UWV: grote organisaties, gezichtsbepalend voor de kwaliteit van de overheid en front-runners als het gaat om innovatie en ICT. Dit soort organisaties merkt de verdergaande Europeanisering aan den lijve: zij moeten zorgen dat de processen en systemen waar jaarlijks vele miljoenen euro's in worden geïnvesteerd, compliant blijven met Europees beleid.

Schema: de Europese "werksferen" van de Nederlandse overheid

20 *De decentrale overheden horen in feite ook tot dit domein. Hun positie binnen de Europese arena verschilt echter met die van andere uitvoerders: zij zijn formeel vertegenwoordigd in de EU besluitvorming (via het Comité van de Regio's) en in het Nederlands coördinatiemodel (zitting in de BNC-commissie).*

De vergeten buitensfeer: Europa in de uitvoering

De laatste jaren is er veel aandacht geweest voor het functioneren van deze "sferen", met name naar aanleiding van het "Nee" bij het referendum over de Europese Grondwet. Diverse adviezen[21] zijn uitgebracht, met in de kern de volgende boodschap: 1) meer strategisch acteren, 2) meer proactief opereren en 3) minder verkokerd optreden.

Deze aandacht heeft vooral tot zichtbare verbeteringen geleid in de tussensfeer, met name waar het de politieke aandacht voor Europa betreft. In de Tweede Kamer werkt men bijvoorbeeld tegenwoordig met Europese prioriteiten, subsidiariteitstoetsen, parlementaire voorbehouden e.d. Het recent aangenomen Verdrag van Lissabon geeft nog een extra impuls door de gele en oranje kaarten-procedures, waarbij nationale parlementen de mogelijkheid krijgen aan te geven of een onderwerp wel of niet op Europees niveau thuishoort.

De buitensfeer blijft echter sterk onderbelicht in de discussie over verbetering van de relatie Europa-Nederland. In modellen over besluitvorming en implementatie van EU-beleid is de uitvoering dikwijls een witte vlek. Het volgende schema, overgenomen van de respectabele website www.Europa-Nu.nl, illustreert dit nog eens:

21 *Zie met name: de Raad van State: Referendum Europese Grondwet (2005), het Programma Andere Overheid: De Gemengde Commissie sturing EU-aangelegenheden (2005), de WRR,: Europa in Nederland (2007), de ROB: Nationale Coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces (2004) AIV: Europa een prioriteit (2008)*

Europees beleid lijkt “af” op het moment dat het formeel-juridisch is omgezet in nationale wet- en regelgeving. Vroeger dachten beleidsmakers ook dat nationale wetgeving was geïmplementeerd als de wet in de Staatscourant stond vermeld. Inmiddels zijn we erachter dat dit toch anders in elkaar steekt. Dit geldt ook voor Europese regelgeving.

Naar onze mening kent het gebrek aan aandacht voor uitvoering van EU-beleid twee belangrijke oorzaken:

In de eerste plaats, Europa is (tot nu toe) vooral gericht op beleid en minder op uitvoering. Aandacht voor uitvoeringsaspecten is in Brussel relatief beperkt. De laatste jaren komt daar een lichte kentering in, onder andere door de inzet van het instrument van de Impact Assessments[22] en de toenemende aandacht voor Europese agentschappen. Ook met de versterkte rol van het Europees Parlement onder het nieuwe Verdrag van Lissabon valt een grotere aandacht voor uitvoering van beleid te verwachten.
Daarnaast, en misschien nog wel belangrijker, is de laatste tijd duidelijk dat de fundamenten van Europa kunnen scheuren als afspraken over uitvoering niet goed worden nageleefd. De crisis rondom de Euro illustreert dit, want voor een belangrijk deel in gang gezet door Griekse creativiteit bij het invullen van de begrotingsstatistieken.

In de tweede plaats zien we ook oorzaken op het nationale vlak, met name de scheiding tussen beleid en uitvoering zoals we die binnen het Nederlandse overheidsmodel kennen. Zonder overdrijving kan

22 *Dit instrument is tot nu toe weinig succesvol geweest. Een belangrijke reden voor het geringe succes is het feit dat het DG dat het beleid ontwerpt, ook zorg moet dragen voor het uitvoeren van het Impact Assessment (IA). Een slager die zijn eigen vlees dus keurt. Verder zijn er vraagtekens te zetten bij de onderwerpen die belicht worden binnen een IA (economisch, sociaal, duurzaamheid) en de methode en procedure waarmee ze worden uitgevoerd (enquête onder lidstaten).*

worden gesteld dat “Brussel” van de departementen is. Ambtenaren van de ministeries zijn nog steeds de dominante spelers in de binnensfeer en de tussensfeer.
De scheiding tussen beleid en uitvoering heeft echter ook een kenniskloof tot gevolg gehad: ambtenaren van een ministerie schatten vaak de uitvoeringsconsequenties van EU-beleid niet adequaat in. Ook kennen zij meestal niet de specifieke belangen van de uitvoering binnen de Europese dimensie, bijvoorbeeld om bepaalde concepten of expertise te exporteren.
Binnen sommige departementen is er daarnaast zelfs sprake van een zekere drang om Brussel te “monopoliseren” ten koste van de uitvoering.

Taking, shaping en sharing Europe

De Nederlandse uitvoering heeft veel te verliezen bij een gebrekkige aansluiting bij Europa. In de eerste plaats moeten zij ervoor zorgen dat hun processen en systemen op tijd compliant zijn met Europese regels. *Taking Europe* dus. De afgelopen tijd hebben de Dienstenrichtlijn en de kaderrichtlijn INSPIRE laten zien hoe Europa kan doordringen in de haarvaten van de Nederlandse overheid. De Dienstenrichtlijn door in feite het hele Nederlandse beleid voor de e-overheid te herformuleren. INSPIRE door de al tientallen jaren gaande discussies binnen het geodomein over standaardisatie en de opzet van een infrastructuur voor geo-informatie te beslechten.

Daarnaast is het niet overdreven te stellen dat Europa ook het nodige te winnen heeft bij de Nederlandse uitvoering. De Nederlandse uitvoering heeft een goede reputatie als het gaat om de kwaliteit van haar dienstverlening. Ook internationaal staat men hoog aangeschreven. *Shaping Europe* betekent in dit geval letterlijk exporteren van eigen good-practices naar de EU en andere landen. Dit gebeurt vaak nog maar mondjesmaat, terwijl algemeen wordt onderkend dat hier een grote potentie ligt, met revenuen voor de overheid (goodwill, kennis, netwerk), het bedrijfsleven (buitenlandse opdrachten) en Europa zelf (verhoging van de kwaliteit van de uitvoering).

Bovendien wordt met het "Nederlandser" worden van Europa de kans kleiner dat EU-beleid sterk afwijkt van het eigen beleid, zodat Nederland minder inspanningen hoeft te verrichten om compliant te zijn aan de EU. Ook wordt het gemakkelijker voor burgers en bedrijven om zich door Europa te begeven[23].

Tot slot. Steeds meer opereren nationale uitvoerders in Europese netwerken: *sharing Europe*. Deze netwerken vormen een vruchtbare bodem voor steeds meer noodzakelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen lidstaten. De WRR onderstreept in haar recente verkenning over Europa deze bevinding[24]: (...) *Op basis van de verkregen autonomie zijn deze zelfstandige bestuursorganen, mede vanwege de internationalisering van 'hun' beleidsterreinen, vergaande samenwerkingsverbanden met zusterinstellingen uit andere nationale staten en met interen (in de EU) supranationale instellingen aangegaan. Het resultaat van deze autonome processen, die zich vaak buiten het zicht van de nationale vertegenwoordigende instellingen afspeelden, is een veelheid van transnationale overheidsnetwerken op ieder denkbaar (internationaal) beleidsterrein* (...).
Uitvoerders opereren dus steeds meer in eigen Europese arena's. Daarin leren zij ook van de good-practices van hun zusters en broeders in Europa. Zeker op het kostbare en risicovolle pad van de toepassing van ICT zouden waardevolle lessen van anderen geleerd kunnen worden.

---

23 *In het recente verleden gebruikten banken dit argument nog wel eens om nieuwe, internationaal, opererende klanten te verwerven. U wil zaken doen in Italië? Uw bank zit er al.*

24 *De internationalisering van beleid. Implicaties voor het openbaar bestuur, door Kutsal Yesilkagit en Sebastiaan Princen, in Het gezicht van de publieke Zaak: Openbaar bestuur onder ogen, WRR-rapport onder redactie van Huub Dijstelbloem, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (2010)*

Succes in Europa begint in Nederland

De (nieuwe) rol van de uitvoering in relatie tot Europa betekent wel dat serieus aandacht besteed moet worden aan de EU-professionalisering van de eigen organisatie. De drie hoofdvragen daarbij zijn: weten wat er speelt, weten welke prioriteiten van belang zijn, en weten welke strategie te hanteren om deze prioriteiten te realiseren. Daarbij is het noodzakelijk om kritisch te kijken naar de wijze waarop men "Europa" binnen de organisatie heeft ondergebracht. Menig grote uitvoeringsorganisatie heeft wel "mensen" in Brussel rondlopen, maar vaak heeft de leiding geen idee wie wat doet en of het überhaupt bijdraagt aan de strategische doelstellingen van de organisatie.

De EU-professionalisering van de uitvoering kan een belangrijke bijdrage leveren aan de verbinding van de Nederlandse overheid met Europa. Zo krijgt de bittere noodaak van Europa daadwerkelijk handen en voeten.

Hoofdstuk 5

De zwoegers van Europa

Interview
Moderator van het gesprek: mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra
Tekst: mw. drs. M. van Beurden

Een gesprek over de ambities van Europa, maar vooral ook een reflectie op die ambities. Bedoeld om handvaten aan te reiken voor de zwoegers van Europa, zoals ze door Docters van Leeuwen en Brinkhorst worden genoemd. De beleids- en uitvoeringsambtenaren die met hun poten in de modder staan. Hen zijn het, die ze willen overtuigen van het belang om first mover te zijn. Liever dan de euroscepsis de boventoon te laten voeren en voor dichte deuren te staan. Aan tafel met voormalig AFM- en CESR-voorzitter Arthur Docters van Leeuwen, oud-minister en hoogleraar Europees recht Laurens-Jan Brinkhorst, directeur HEC en ROI, Leo Smits en hoofd Europa Unit HECROI Evert-Jan Mulder.

Actuele voor- en nadelen

Nederland heeft enorm veel voordelen van Europa. Docters van Leeuwen heeft ze benoemd in zijn lezing De Europese Intentie. Zo hebben we een grote export naar Europa en zijn we een belangrijk vredesland. Toch overtuigen die voordelen blijkbaar onvoldoende.

Docters van Leeuwen: Met Europa is het net als met de rijke mensen. Die merken de voordelen van het rijk zijn niet meer, maar hebben het wel altijd over de nadelen van belastingheffing.

Smits: Mijn beeld is dat wij die actuele nadelen zelf creëren en etaleren, maar er zijn natuurlijk ook enorm veel actuele voordelen! Het probleem is dat we die niet kunnen uitleggen. Om een of andere reden voelen wij die actuele voordelen als vrijheid, geen oorlog, eurogebruik, de geweldige economische mogelijkheden niet.

Docters van Leeuwen: Dat is uiterst merkwaardig. Per Nederlander hebben we 2.000 euro economisch voordeel per jaar aan de EU en we weten ook dat het ons 200 euro kost. Waarom heb ik het de staatssecretaris van Europese Zaken dan niet horen zeggen de afgelopen vier jaar?! Het is zo simpel. Het zijn gewoon de harde voordelen. Iedere Nederlandse kippenslachter en tulpenexporteur kan het je vertellen. Maar het vertaalt zich niet in het politieke debat. Dat begrijp ik niet.
Smits: Eigenlijk is het zo raar dat we de redenering aan de verkeerde kant beginnen. We beginnen met out-of-the-pocket hoeveel geld we kwijt zijn aan Europa. Terwijl je eigenlijk moet kijken wat is de economische betekenis voor Nederland van het feit dat wij meespelen?
Brinkhorst: Dat is de niet-politieke benadering van Europa. Nederland heeft Europa nooit als politieke identiteit gewild. In de recente verkiezingscampagne werd niet gesproken over het belang van Nederland bij een sterker Europa. De EU werd vooral neergezet als kostenpost, waaraan wij minder moeten bijdragen.

Gelaagdheid

Het lijkt erop dat op het politieke niveau en in de media vooral wordt gesproken over de negatieve kant van Europa. Tegelijkertijd wordt op andere niveaus wel profijt van Europa gevoeld.
Smits: Voor ons komt Europa overeen met het beeld van een oceaan. Boven water kan het stormen en zijn er hoge golven. Er is veel gekibbel over die 200 euro, over onze bijdrage aan de EU, over de kosten van het verhuizen van het Parlement. We kunnen ons daar geweldig kwaad over maken. Terwijl dieper in de oceaan bevinden zich de uitvoeringsorganisaties. Zoals de Rijksdienst voor het wegverkeer samenwerkt met allerlei andere diensten. Als je in Duitsland te hard rijdt dan ligt de volgende dag de bekeuring in je bus. Ook in de zorg: je doet je prostaat in Hamburg en je heup in Hasselt. Dat zijn ook allemaal van die voordelen die we niet voelen.

Docters van Leeuwen: Ik vraag me dus af wat de Europese stemming is bij de Nederlandse ambtenaren? Eten ze het tegen heug en meug omdat ze wel moeten, of is er toch enig enthousiasme?
Mulder: Er is zeker enthousiasme voor Europa. De uitvoeringsambtenaren zien heel goed de belangen in voor hun eigen organisatie. Goede voorbeelden zijn het Kadaster, de Immigratie en Naturalisatie Dienst, het Centraal Justitieel Incasso Bureau en de Rijksdienst voor het wegverkeer.

De heren constateren een onderscheid tussen de beleidsambtenaren en de uitvoeringsambtenaren.
Smits: Wij zien dat de beleidsambtenaren bezig zijn een muurtje om Nederland te zetten. Dan gaan ze naar Brussel toe en roepen daar op eigen naam, vooral niet afgestemd, dingen over de uitvoering. Vaak ook politiek niet afgestemd en ingegeven door afscherming. Daarom zit er ook zo'n verschil tussen de beleidsambtenaren en de uitvoering. Want die uitvoering komt dagelijks tegen wat nodig is. De beleidsambtenaar heeft een superioriteitsgevoel ten opzichte van de uitvoerder. Bovendien hoeft die beleidsambtenaar, die zich met Europese zaken bezighoudt, niet bij de DG, de SG en de staatssecretaris aan te komen. Zij houden zich daar niet mee bezig. Dus een beleidsambtenaar is geïsoleerd bezig met isoleren.
Brinkhorst: Die beleidsambtenaar wil het liefst zijn eigen nationale lijn voortzetten. Een voorbeeld is de aanpak van het probleem met de Grieken. Niet alleen de beleidsambtenaren, maar het hele parlement heeft gezegd dat er onder geen beding enige steun aan de Grieken kan worden gegeven. Alsof het om de Grieken gaat, het gaat om veel meer, om de euro en het voortbestaan van de Europese interne markt, voorwaarde voor onze groei en welvaart! Wij hebben een aanhangwagen vol met eurosceptici. Gelukkig hebben wij uiteindelijk een Europees pakket aanvaard om de economische integratie te verdiepen.

Gebrek aan kennis

Een van de oorzaken is de kennis over Europa, of liever het gebrek aan kennis bij de ambtenaren en politici.

Smits: HEC en ROI richten een Europa Academie in om de top-ambtenaren in de publieke sector in staat te stellen mee te praten over Europa. Onlangs sprak ik een plaatsvervangend SG die een dergelijke academie voor zijn eigen ambtenaren wilde oprichten. Hij zou voor het onderwerp Europa zeker wel anderhalve dag inroosteren. Dat is echt absurd weinig!

Brinkhorst: Als je morgen een opiniepeiling onder 50 leden van de Tweede Kamer zou houden met de vraag wie er lid is van de Europese Unie, zou je verbaasd zijn hoe weinig mensen dat weten. Ik vind dat zorgelijk. Daardoor ontbreekt de basis om überhaupt verder te komen. Iemand vroeg mij laatst om in een opleiding een toefje Europa te verzorgen! Slechts een toefje Europa. Het is verbazingwekkend dat er zo minimaal aandacht aan Europa wordt besteed. Dat heeft zijn weerslag op de politiek. Het doet denken aan de leus van voormalig staatssecretaris Atzo Nicolaï: "Europa, best belangrijk!!" Als je naar het huidige kabinet kijkt dan zie je dat daarin slechts een enkeling is met enige praktische en concrete ervaring in Europa. En die worden dus wel gestuurd door die beleidsambtenaar.

Docters van Leeuwen: Het beeld dat blijft hangen is dat je in de oceaan drie lagen hebt. De laag van de echte uitvoering waarin je ziet dat Europa zich eigenlijk vrij natuurlijk ontwikkelt. Zonder dat daar veel dwang en drang, bloed en zeer, voor nodig is. Dat gaat vrij goed. Dan krijg je de laag van de beleidsambtenaar waarbij je er zeer afhankelijk van bent of ze het belang zien, concreet of verder liggend. Als ze dat niet zien, zijn ze tegen. Aan de bovenkant prevaleren de actuele nadelen.

Nederlandse ambtenaren in Europa

Ook delen de heren hun zorg over het aantal Nederlandse ambtenaren in Europa.

Smits: De nieuwe toetredende landen hebben topambtenaren die heel eager zijn om naar Brussel te gaan, terwijl wij daar afwijzend tegenover staan. De teneur is toch vaak: wat leuk dat je erheen gaat, veel plezier en eet smakelijk in Brussel. Als je over vier jaar weer terugkomt, is je plek weg. We kunnen je helaas niet helpen.

Brinkhorst: Dat was dertig jaar geleden zo en dat is nog steeds zo. Toen ik vele jaren terug staatssecretaris in het kabinet Den Uyl was, vonden we het al belangrijk dat de Nederlandse ambtenaren erbij werden betrokken, zoals ook in andere landen het geval is. Wij zouden een soort van rouleersysteem krijgen, maar daarvan is niets terecht gekomen.

Docters van Leeuwen: Je moet voor de ambtenaren een duidelijk pad bedenken. Een ambtenaar beloven je gaat nu vier jaar naar Europa en als je het goed doet, kun je terugkomen op die en die plek.

Brinkhorst: Het gaat er in wezen om hoe je de carrot kunt vergroten, want de teneur in het huidige klimaat is te negatief.

Voordelen voelbaar

Het is duidelijk geworden dat de voordelen van Europa onvoldoende aan het daglicht komen. De logische vervolgvraag is hoe die voordelen dan wel voelbaar kunnen worden?

Docters van Leeuwen: Om te beginnen zouden journalisten meer voorlichting over Europa moeten krijgen. Het is voor een normale journalist buitengewoon moeilijk om uit te vissen wat er in Brussel gebeurt. Daarnaast moet je laten zien hoe ambtenaren het systeem kunnen benutten. Er zijn enorm veel voorbeelden van hoe je het spel kunt spelen. Er zouden dus een soort van ateliers gevormd moeten worden waarin ambtenaren het spel leren spelen.

First mover

Docters van Leeuwen: Laurens-Jan, nu een vraag voor jou als politicus, niet als wetenschappelijk analist. Waarom is Europa nog steeds politiek onaantrekkelijk?

Brinkhorst: Dat heeft met macht te maken. De macht verschuift zich steeds meer van het nationale naar het Europese en internationale niveau, zeker op financieel-economisch terrein. In feite betekent dit dat nationale politici hier minder relevant worden.

Smits: Dat komt ook omdat Nederland zich in de positie van late follower heeft gemanoeuvreerd. Als je first mover bent, dan ben je ook deel van die nieuwe macht.

Brinkhorst: Je kunt alleen first mover zijn als je ook bereid bent je eigen zaken ter discussie te stellen. Niet altijd je eigen beeld aan de ander op willen dringen. Het is een van de redenen waarom Europarlementariërs hier nog steeds als tweederangs figuren worden gezien. Ik heb wel eens meegemaakt dat ze nota bene moesten staan in een overleg met Tweede Kamerleden, omdat er onvoldoende stoelen waren! Bovendien werden Europarlementariërs in Nederland jarenlang vooral afgeschilderd als zakkenvullers. Kortom, als je je met Europa bezig houdt, dan is dat verdacht. En de politiek gebruikt dat om de macht hier in Nederland te houden.

Buiten realiteit

Tot slot spreken we over de heroverwegingsrapporten. De voorstellen van topambtenaren om 30 miljard binnen de Nederlandse overheid te bezuinigen. Ook daarin ontbreekt de Europese dimensie. Alleen het rapport van Openbaar Bestuur bevat een toefje Europa.

Het herinrichtingsvoorstel van het openbaar bestuur stelt een variant voor waarin Nederland alleen nog regiogemeenten kent, het Rijk zal fungeren als middenbestuur en de EU de meest centralistische bestuurslaag wordt.

Brinkhorst: Staat dat in die voorstellen? Wat een krankjorum idee. Opnieuw illustreert dit het gebrek aan begrip en inzicht in Europa binnen de Nederlandse overheid.

Docters van Leeuwen: Europa is een vereniging van landen, dus als je een ding niet moet doen, dan is het de positie van een land verzwakken.
Brinkhorst: De opstellers van het voorstel creëren het beeld van een superstaat. Het is totaal buiten de realiteit en voedt juist de euro-antipathie.

Beide heren besluiten ter plekke een commentaarstuk op het heroverwegingsrapport te schrijven waarin ze een realistische visie op Europa ten gehore zullen brengen.

De zwoegers van Europa. Het gesprek heeft duidelijk gemaakt dat ze wel degelijk bestaan. Ook zijn er vele mogelijkheden om ze van meer argumenten te voorzien zodat ze het Europese spel leren spelen. Desalniettemin, de echte zwoegers zaten aan tafel. Van opereren uit verlicht eigen belang is geen sprake. Van een Europees ideaal des te meer.

Hoofdstuk 6

Beschrijving auteurs

Arthur Docters van Leeuwen

Arthur Docters van Leeuwen (65) is Senior Research Fellow bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Voordien was hij voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). In die periode was hij ook zes jaar de eerste voorzitter van het Committee of European Security Regulators (CESR), voorloper van de Europese Financiële toezichthouder, die is gepland voor 2011. Daarvoor was hij onder meer als Hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (thans Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst) betrokken bij de ontwikkeling van de derde pijler van de Europese Unie.

Laurens Jan Brinkhorst

Laurens Jan Brinkhorst (1937) heeft een lange carrière gevolgd in de wetenschap, in de Nederlandse en Europese politiek en bij de Europese Commissie.

Hij heeft leerstoelen vervuld in Groningen (Europees Recht), Leiden (Internationaal Milieurecht) en Tilburg (Transnational and European Governance).

Hij was Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (kabinet Den Uyl, 1973-1977), Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (kabinet Kok II, 1999-2002) en Minister van Economische Zaken (kabinet Balkenende II, 2003-2006). Voor D66 was hij lid van de Tweede Kamer (1977-1982), laatstelijk als fractievoorzitter (1981-1982) en later lid van het Europees Parlement (1994-1999).
Bij de Europese Commissie was hij hoofd van de EU-delegatie in Japan (1982-1986) en daarna DG Milieu en Nucleaire Veiligheid (1987-1994).

Momenteel doceert hij wederom in Leiden als hoogleraar Internationaal en Europees recht. Hij is tevens adviseur van het College van Bestuur voor internationale zaken. Voorts vervult hij verschillende adviesfuncties op Europese en internationale beleidsterreinen.

Leo Smits

Leo Smits is sinds september 2003 directeur van Het Expertise Centrum (HEC) en sinds juni 2009 ook van ROI Opleiding, Coaching & Advies. Hiervoor was Leo Smits lid van de raad van bestuur van Getronics NV en algemeen directeur van de Consulting divisie.
Van 1987 tot 1998 was hij lid van de directie van Berenschot BV en verantwoordelijk voor de portefeuilles Financiën, ICT en Intern Beheer. Hij gaf leiding aan Berenschot Informatica, Berenschot Brussel en aan de Bedrijfsleven adviesgroepen.

Van 1976 tot 1987 heeft Leo Smits verschillende posities binnen organisaties van de Rijksoverheid in Den Haag bekleed. Van 1985 tot 1987 was hij plaatsvervangend Directeur van de Centrale Directie Organisatie en Informatievoorziening van het Ministerie van Welzijn Volksgezondheid en Cultuur. Leo Smits is afgestudeerd in Sociale Wetenschappen (Methoden en Technieken van sociaal wetenschappelijk onderzoek) aan de universiteit Leiden.

Evert-Jan Mulder

Evert-Jan Mulder is van huis uit bestuurskundige. Heeft jaren geadviseerd over complexe en innovatieve ICT-projecten binnen de overheid. Hij raakte gefascineerd door de Europese dimensie van de uitvoering van beleid en geeft nu leiding aan de Europa Unit HECROI. Daarnaast werkt hij aan proefschrift over de impact van de EU op uitvoering van beleid.

Theo Hooghiemstra

Theo Hooghiemstra is senior-consultant bij Het Expertise Centrum en een (inter)nationaal bekende expert ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens. Als bestuurskundige en jurist werkt(e) hij bij HEC - en voorheen bij Nictiz, het CBP en de Universiteit Twente - aan tal van bestuurlijke, juridische en strategische adviezen, audits, management-opdrachten en publicaties.

Marieke van Beurden

Marieke van Beurden studeerde Bestuurs- en Organisatie-wetenschap en Journalistiek. Vanaf 2009 is zij als Management-Trainee verbonden aan Het Expertise Centrum. In haar derde opdracht bij de gemeente Eindhoven werkt zij in de rol van verandermanager aan een verbeterde procesinrichting van de sector Informatisering en Beheer. Daarnaast ontwikkelt zij voor de gemeente een nieuwe visie op het gebied van breedband infrastructuur.

Hoofdstuk 7

Het Expertise Centrum

De dienstverlening van Het Expertise Centrum (HEC) is erop gericht publieke organisaties te helpen wanneer zij met behulp van informatietechnologie hun werkwijze willen verbeteren of nieuwe werkwijzen willen toepassen.

HEC werkt vrijwel uitsluitend voor organisaties in het publieke domein. Daardoor hebben wij meer dan twintig jaar ervaring in alle bestuurslagen: ministeries, provincies, gemeenten, uitvoeringsorganisaties, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. Maar we hebben ook ervaring in zorg- en onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties, nutsbedrijven en andere organisaties die publieke taken verrichten. HEC-adviseurs hebben een sterke affiniteit met maatschappelijke vraagstukken en beschikken veelal over een zeer uitgebreid en divers netwerk binnen de publieke sector. Achtergronden en opleidingen zijn gevarieerd, waardoor ook multidisciplinaire aanpakken en benaderingen van vraagstukken mogelijk zijn.

HEC is in 2009 samen gegaan met ROI Opleiding, Coaching & Advies.

Onze dienstverlening heeft betrekking op:

Strategische advisering

HEC adviseert over vraagstukken op het snijvlak van bestuur, organisatie en ICT. Onze adviezen zijn gebaseerd op een uitgebreide kennis van het openbaar bestuur en een brede ervaring met ICT-projecten.

Audits, reviews en contra-expertise op het snijvlak van ICT, organisatie en beleid

Als onafhankelijke deskundige voert HEC audits, second opinions en contra-expertises uit. In deze onderzoeken volstaan wij niet alleen met een beoordeling van de situatie, maar geven wij ook aan hoe tot verbetering kan worden gekomen.

Opleidingen en traineeprogramma's met een ICT-component gericht op de publieke sector

HEC verzorgt samen met ROI een aantal hoogwaardige opleidingen, waaronder het HEC traineeprogramma. Dit is een leerwerktraject waarin jonge academici met enige jaren werkervaring een stevige opleiding; Master of Public Information Management, combineren met het werken in projecten binnen de overheid. Verder organiseren HEC en ROI ook de Masterclass Beleid en ICT en specifiek op maat gemaakte in-company opleidingen op het gebied van informatie-management vanuit de overheidsacademie IMAC (www.imac-academie.nl).

Project- en interim management van ingrijpende veranderingen waarbij ICT een rol speelt.

HEC levert een aantal managementdiensten: programma, project en interim-management. Voor deze dienstverlening heeft HEC een aantal ervaren managers in dienst.

Daarnaast is er de speciale **Europa Unit HECROI.** Europese ontwikkelingen beïnvloeden steeds meer de inzet van ICT binnen de Nederlandse overheid. Regelgeving uit de EU heeft soms vérgaande gevolgen voor de inrichting van nationale systemen en processen. De Europa Unit HECROI helpt opdrachtgevers met het vinden van de weg binnen de Europese Unie. Via de **Europa Academie** zijn alle Europa-opleidingen van HEC en ROI gebundeld.

De Europa Unit biedt:

- Monitoring van EU-beleid en impact assessments;
- Adviezen rondom strategie, implementatie en organisatie van EU-beleid;
- Opleidingen (www.europa-academie.nl);
- Best-practices;
- Studiereizen.

Sinds 2008 hebben HEC en ROI een kantoor in **Noord Nederland**, zodat deze regio direct kan beschikken over opleiding en advies. De Noordelijke adviseurs zijn deskundig door hun lange ervaring in de publieke sector en komen uit deze regio. Daardoor kunnen deze adviseurs goed een vertaling maken van het Haagse beleid naar de lokale gevolgen.

www.hec.nl
www.roi-opleidingen.nl
www.euhecroi.nl

Arthur Docters van Leeuwen heeft bij Het Expertise Centrum (HEC) een uitermate interessante lezing gehouden over Europa en de crisis. Zijn vurige betoog is opgenomen in deze publicatie en Laurens Jan Brinkhorst is als Europa-kenner en ervaringsdeskundige gevraagd een reactie te geven.

Deze publicatie bevat vier uiteenzettingen met als onderwerp het huidige Europa en wat zij moet doen om richting te geven aan de recente financieel-economische problemen. Naast de lezing van Docters van Leeuwen en de reactie van Brinkhorst beschrijven wij hoe de beleidspraktijk en de uitvoering gebruik kan maken van Europa. Tot slot zijn de verschillende perspectieven op Europa uitgewisseld in een gezamenlijk gesprek over de ambities van Europa en een reflectie daarop.