

## Hoe 55.000 mensen de verkeerde eis kunnen stellen

### Geen bevoegdheden overdragen – of subsidiaire samenwerking?

Adriaan Schout (Clingendael)

Rondetafelgesprek burgerinitiatief  
“Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum”

Tweede Kamer, 11 september 2013

#### Samenvatting

Het Burgerforum EU vraagt om terughoudendheid in het overdragen van bevoegdheden. Daarentegen pleit Barroso voor centralisatie en regeringsvorming. In plaats van terecht te komen in een debat voor of tegen de EU, is het zinvoller te praten over hoe bevoegdheden georganiseerd kunnen worden.

Veel mensen zien Europese ‘centralisatie’ als enige oplossing. Is er een alternatief tussen centralisatie of uiteenvallen? Deze tegenstelling is gebaseerd op een misverstand omdat Europese integratie vooral draait om samenwerking in bestuurlijke netwerken. De belangrijke vraag voor de toekomst van de EU is daarmee: hoe lidstaten te versterken en hoe de samenwerking te regelen binnen Europese netwerken? Verdiepte integratie zonder lidstaten lijkt even onhaalbaar als door gaan met de euro op basis van zwakke lidstaten.

De consequentie voor het debat over een eventueel referendum is dat met versterkte betrokkenheid van lidstaten, ten eerste, de perceptie afneemt ‘weggedrongen’ te worden door de EU. Ten tweede zullen lidstaten beter functioneren zodat contracten of dwangmaatregelen minder nodig zullen zijn. De roep om een referendum is een symptoom van een onwerkbaar integratietraject. Het betoog hieronder richt zich tegen de *oorzaak* van de gevoelde centralisering. Het organisatorische perspectief hier geschetst complementeert de juridische en politieke perspectieven.

Het burgerforum kan beter eisen dat de EU *bestuurlijk* op subsidiariteit wordt gebaseerd.

## **Inleiding: een organisatorisch perspectief op subsidiariteit**

Rond 2000 werd het EU agentschap voor de luchtvaart opgericht. Aanvankelijk zou dat leiden tot een gecentraliseerd Europees netwerk met vergaande wet- en regelgevende taken en toezicht vanuit het Europese agentschap in Keulen.<sup>1</sup> Echter, in de uiteindelijke opzet van het gecentraliseerde agentschap kregen lidstaten door dat ze verdrongen konden worden en uiteindelijk werden de lidstaten in het luchtvaartveiligheidsbeleid weer op allerlei manieren betrokken. Het netwerk werd alsnog decentraal ingericht – maar wel met coördinerende en organiserende taken vanuit het agentschap.

Evenzo, de ernstige voedselcrisis in de jaren 90 leidde niet tot een centralisatie van bevoegdheden of van voedseltoezicht. Evenmin leidde de voedselcrisis tot een roep uit Brussel om te komen tot een ‘voedselunie’. Wel werd een netwerk van nationale voedselautoriteiten gecreëerd, werden eisen aan nationale voedselautoriteiten gesteld, kwam er een EU voedselagentschap in Parma, en gingen deze nationale autoriteiten nauw samenwerken in regelgeving en toezicht.

Beide voorbeelden onderstrepen dat diepere integratie nodig kan zijn om gemeenschappelijke crises op te lossen. Ze geven echter ook aan dat ‘diepere integratie’ niet hetzelfde hoeft te zijn als ‘centralisatie’.

Dit zijn voorbeelden van netwerken die subsidiair zijn opgezet en uitgaan van bestuurlijke capaciteiten in lidstaten. Tijdens het Europese integratieproces zijn tal van andere Europese netwerken<sup>2</sup> opgericht die Europese en nationale bestuurlijke capaciteiten opbouwen en samenbinden. Voor 1990 waren bijvoorbeeld milieuagentschappen onevenredig verdeeld over de lidstaten. Met het opzetten van het Europese Milieuagentschap in Kopenhagen zijn nationale milieuagentschappen opgebouwd, versterkt en samengebonden in het Europese netwerk.

Internationale bedrijven hebben ook vaak meer of minder zelfstandige branches opgericht in verschillende landen. In de organisatietheorie wordt niet gesproken over subsidiariteit maar over effectieve en efficiënte structuren. In plaats van te praten in de EU over centralisatie versus subsidiariteit zouden beleidsmakers er goed aan doen, net als in de organisatiekunde, zich te beperken tot het nadenken over zinvolle systemen.

Het denken over zinvolle – werkende – systemen in de EU is niet sterk ontwikkeld. Discussies over ‘centralisatie’, of over het vage begrip ‘federalisering’, onderstrepen dat er veel onduidelijk is over de koers die de EU vaart en wat de rol van de lidstaten nog is of kan zijn. Het wegduiken voor discussies over die koers wakkert de onrust juist aan.<sup>3</sup> Echter, als vertrokken wordt van schetsen voor de toekomst waarin lidstaten kernbestanddelen blijven van Europese integratie, wordt de EU waarschijnlijk minder bedreigend.

---

<sup>1</sup> Schout, A. (2008) ‘Agencies and inspection powers – the case of EASA as new or more of the same?’, in: E. Vos (ed.), *European Risk Governance: its Science, its Inclusiveness and its Effectiveness*, Connex Book Series: Mannheim University Press.

<sup>2</sup> Zie [http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory\\_agencies\\_bodies/index\\_nl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_nl.htm) en [http://europa.eu/about-eu/agencies/executive\\_agencies/index\\_nl.htm](http://europa.eu/about-eu/agencies/executive_agencies/index_nl.htm). Er zijn er echter nog veel meer zoals het Europese netwerk van statistische bureau rond Eurostat en nieuwe netwerken rond agentschappen zijn in ontwikkeling, b.v. rond independent *national budgetary authorities* als uitvloeisel van het 6pack (<http://euro.boellblog.org/author/adriaanschout/>).

<sup>3</sup> Schout, A., J.M. Wiersma (2013), *The Netherlands in the EU: From the center to the margins?*, Brussel: Boll Stiftung.

## Centralisatie versus Decentralisatie?

Het burgerforum vraagt om te stoppen met het sluipend overdragen van bevoegdheden. Hiertegenover staat het pleidooi voor centralisatie in bijvoorbeeld Barroso's *Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie*.<sup>4</sup> Deze discussie over centralisatie versus decentralisatie veroorzaakt niet alleen verwarring, maar hij is ook gebaseerd op een verwarring. Centralisatie en decentralisatie worden doorgaans gezien als tegengestelden. Juristen praten over 'waar' overheidsbevoegdheden belegd moeten worden en waarschuwen voor 'competence drift'.<sup>5</sup> Hierbij gaat het helaas niet over hoe ze kunnen worden georganiseerd. Aandacht voor betrokkenheid van bestuurlijke capaciteiten in lidstaten is meestal ver te zoeken.

Het misverstand bestaat daarin dat Europese integratie veelal niet gaat om overdragen van bevoegdheden maar om het gezamenlijk organiseren van taken. Vanuit organisatorisch perspectief is het vruchtbaarder om centralisatie en decentralisatie als complementair te zien. Je kan niet centraliseren zonder te decentraliseren; en je kan niet decentraliseren zonder te centraliseren. Waar het om gaat, is dat verschillende onderdelen van een systeem effectief en efficiënt samenwerken. Vanuit het centrum komen de normen (die overigens prima collectief en in onderhandeling kunnen zijn opgesteld) en is het toezicht geregeld (zonder dat dat wil zeggen dat het centrum het toezicht ook doet). Sturing en toezicht vanuit het centrum kan versterkt worden (noem het 'centraliseren'), wat tevens zal betekenen dat het netwerk harder moet werken om mee te draaien in het opstellen van de gezamenlijke kaders, om aan de kaders te voldoen en om gezamenlijk te monitoren (noem het 'decentraliseren'). Centraliseren en decentraliseren kunnen – en moeten veelal – gezamenlijk optreden. Een organisatie die centraliseert zonder decentrale structuren aan te passen zal falen. Een organisatie die decentraliseert zonder het centrum te versterken zal evenzeer mislukken. Centraal en decentraal kunnen niet los worden gezien. Omdat de samenhang vaak wordt vergeten treden in reorganisaties op wat bekend staat als *pendulum swings*: centralisatie werkt niet, dus decentraliseert men maar weer, wat dan ook niet werkt, etc.<sup>6</sup>

In netwerktheorie wordt daarom ook gesproken over 'netwerkorganisatie' in plaats van over het 'centrum' – en van 'netwerken' in plaats van centralisatie.<sup>7</sup>

## De EU kan niet zonder sterke lidstaten – en lidstaten niet zonder sterke Europese netwerken

Stel dat Nederland geen voedselautoriteit (of centrale bank of milieuagentschap) had, dan zou:

- Brussel altijd de kop van Jut zijn. Elke aanmaning of opgelegde verandering zou de schuld zijn van Brussel.
- De afstand van beleidsmakers in Brussel (of Parma etc.) tot nationale beleidsmakers en tot de consumenten groot zijn. Dit zou alleen al een probleem zijn om Nederlandse voedselexperts te laten figureren in de media als er paardenvlees in het gehakt zit.

<sup>4</sup> Com2012/0777 final, November 2012.

<sup>5</sup> <http://www.egmontinstitute.be/papers/DISTRIBUTION%20OF%20COMPETENCES.pdf>

<sup>6</sup> Schout, J.A. (1999) *The internal management of external relations - The adaptation process of an economic affairs ministry to European integration*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

<sup>7</sup> Metcalfe, L. (1996), "The European Commission as a Network Organization", *Publius*, 26(4): 43-62.

‘Brussel’ zou moeilijk inzicht hebben in lokale situaties die kunnen verschillen door cultuur- en smaakverschillen, grondsoorten, klimaat etc.

- Nederland moeilijk kunnen participeren in Europese regelgevingsvraagstukken omdat de kennis niet meer aanwezig is.

Mocht de ECB daadwerkelijk gaan centraliseren en de Nederlandsche Bank wegdrücken, dan wordt via dit soort beperkingen de Nederlandse Staat en de democratie uitgehóld. Klaas Knot en zijn organisatie hebben belangrijke rollen te vervullen in de Nederlandse besluitvorming en in het functioneren van de Nederlandse economie. DNB is regelmatig tegen de hypotheekrenteaftrek in het nieuws gekomen. Stel dat alleen vanuit de EU Commissie of de ECB kritiek op de aftrek was geweest dan had het verweer voor de hand gelegen: ‘van Brussel moet...’. Aan de andere kant, de ECB heeft goede voeding nodig vanuit DNB over nationale ontwikkelingen.

Zo ook, het toezicht op het economisch beleid (inclusief de handhaving van de 3%) door de EU Commissie lijkt ten kosten te gaan van nationale ‘CPBs’ (independent budgetary authorities). De EU Commissaris voor economie, financiën en de euro (nu: Olli Rehn) is zijn staf aan het uitbreiden binnen DG-EcFin. Ambtenaren van de Commissie leggen uit dat lidstaten veelal zelf geen (goede) CPB-achtige instellingen hebben.<sup>8</sup> De kans bestaat dat DG-EcFin *het* CPB van de EU wordt. Dit is verdedigbaar waar DG-EcFin een macro perspectief van de EU ontwikkelt maar het is ook gevaarlijk als het de macro-economische capaciteiten van lidstaten wegdrückt. Het alternatief zou zijn, net als bij andere netwerken, dat lidstaten gezamenlijk met DG-EcFin een macro-economisch netwerk zouden vormen en lidstaten verplicht zouden worden onafhankelijke begrotingsautoriteiten op te richten. In zekere zin gebeurt dit ook bijvoorbeeld in het 6pack maar de aandacht gaat vooral uit naar DG-EcFin en lijkt de rol van nationale begrotingsautoriteiten onder te sneeuwen.

Overigens, waar lidstaten door het 6pack worden aangezet tot het oprichten van begrotingsautoriteiten buiten de departementen, houdt de EU Commissie vast aan DG-EcFin als onderdeel van de Commissie en het College. Verzelfstandiging in de lidstaten maar niet in de Commissie lijkt niet bevorderlijk voor het vertrouwen in de onafhankelijkheid en verhoudt zich moeilijk tot de noodzaak om datavergaring, onderbouwing, (politieke) besluitvorming en toezicht te scheiden.

Ook in de uitbouw van de ECB en het banktoezicht is het misschien relevant om de rol van nationale banken en toezichtstructuren centraal te stellen. Hetzelfde geldt voor het Europese statistische systeem. Een groot probleem van de euro was de kwaliteit van statistieken. Bij statistieken is het proces van netwerkvorming inmiddels goed op gang gekomen. Nationale statistische bureaus worden versterkt binnen het kader van Europese afspraken en gezamenlijk toezicht. Let wel, ook hier houdt de Commissie zelf Eurostat binnen de Commissie en binnen het College van Commissarissen. Waar lidstaten werken aan versterking en het onafhankelijk maken van statistieken, doet de Commissie dat zelf niet.

Terugkijkend kan gesteld worden dat Europese integratie gepaard is gegaan met het opzetten van netwerken in plaats van centralisatie. Toekomstdebatten gaan echter over overdracht van bevoegdheden en centralisatie. Het debat over overdrachten van bevoegdheden berust

---

<sup>8</sup> Schout, A., A. Mijs ‘From soft to hard governance: a public administration perspective’ (under review).

daarmee deels op een misverstand maar er moet ook duidelijkheid komen over dat het vervolg van het integratieproces ook gebaseerd zal zijn op subsidiaire samenwerking.

### **Bestuurlijke tekorten? Voorbeelden van essentiële instituten**

Sterke economieën kunnen niet zonder sterke instituties.<sup>9</sup> Een selectie van instituties die nodig zijn om economieën te kunnen sturen omvat onder andere: statistische bureaus, bureaus zoals het centraal plan bureau die trends analyseren en opties schetsen, sociale overleg organen, scholing- en onderzoeksinstellingen, flexibele arbeidsmarkten met aanverwante instituties, een centrale bank, banktoezicht, concurrentietoezicht, anti-corruptiebeleid en handhaving, bestuurlijke transparantie, efficiënte lokale en centrale overheden, transparante politieke partijen, belastinginning, onafhankelijke rechtbanken.

Met andere woorden, het functioneren van landen vereist een breed perspectief op *rule of law* capaciteiten in lidstaten. Hierbij is het van belang dat deze instituties regelmatig en onafhankelijk getoetst worden – liefst in een internationaal vergelijkend perspectief. Het is een gemiste kans, bijvoorbeeld, dat met het vertrek van Koen Teulings, het CPB niet is onderworpen aan een evaluatie van de onafhankelijkheid en kwaliteit. Dit had tevens andere landen in de eurozone en in de EU kunnen helpen in het nadenken over de kwaliteit van hun macro-economische instituties en de transparantie daarvan.

Praten over elkaars bestuurscapaciteiten is wel één van de meest gevoelige onderwerpen in de EU.<sup>10</sup> Tijdens een onderzoek naar de kwaliteit van statistische systemen in de EU in 1999 merkte een Nederlandse ambtenaar op dat de kwaliteit van het CBS natuurlijk niet gecontroleerd moet worden vanuit Brussel omdat het hier zo goed geregeld is.<sup>11</sup> En juist bij statistieken bleek een van de lonten te liggen die de eurocrisis tot ontploffing bracht toen bleek dat Griekse statistieken volledig onbetrouwbaar waren. Kwaliteitstoezicht op instituties moet voor alle landen gelden.

### **Hoe verder met de euro – en welke rol voor Nederland?**

De vraag is veelvuldig op gebracht of de euro verder kan zonder te centraliseren. Natuurlijk pleiten ook de nodige belangengroepen voor centralisering. Bijvoorbeeld, banken pleiten voor een vergaande gecentraliseerde politieke unie<sup>12</sup> maar ook vanuit het Europese Parlement kan druk tot Europese regeringsvorming verwacht worden.

Nederland zou hierin een tegendruk kunnen organiseren. Eventuele medestanders zouden hierbij kunnen aansluiten – inclusief misschien wel het VK – door:

<sup>9</sup> Ferguson, N. (2012), *The great degeneration: How institutions decay and die*, New York: The Penguin Press.

<sup>10</sup> Jordan, A., J.A. Schout (2006) *The coordination of European Governance: exploring the capacities for networked governance*, Oxford: Oxford University Press. (Foreword: Helen Wallace). Hardback (2006) and Paperback (2008).

<sup>11</sup> Schout, J.A. (1999) 'Eurostat: The gains and losses of an agency structure', in *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance – Report for the European Commission*, in: M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe and A. Schout, Brussels: Commission of the European Commission.

<sup>12</sup> Rabobank 'Eurozone instituties: werk in uitvoering', augustus 2013.

<https://economie.rabobank.com/publicaties/2013/augustus/eurozone-instituties-werk-in-uitvoering/>

- Te pleiten voor het centraal stellen *bestuurlijke* subsidiariteit. In de Blauwdruk van Barroso wordt subsidiariteit snel afgedaan. Bestuurlijke subsidiariteit zou echter verheven kunnen worden tot een centraal thema in het voortgaan met de euro en met verdiepte integratie. Dit vereist niet een screening van het acquis maar een discussie over hoe Europese instituties kunnen worden opgebouwd rond nationale netwerken.
- Te pleiten voor een benchmark van nationale economische instituties. Hierbij zouden Nederland en andere betrokkenen (lidstaten én EU Commissie) betrokken moeten zijn.
- De EU Commissie zou herzien moeten worden. Is het nog van deze tijd om informatiegaring (Eurostat), analyse (DG-EcFin), formuleren van semi-bindende beleidsvoorstellen, en toezicht in 1 hand te houden?

Deze aanbevelingen zijn niet pro-Europees of eurosceptisch maar gericht op een effectief Europa.

### **Wel of geen referendum?**

Juristen zullen wijzen op de formele bezwaren tegen het spreken over ‘sluipende overdrachten’. Politicologen bekijken het samenwerkingsspel waarin grenzen worden opgezocht. Dit betoog betreft de organisatie van de EU als bestuurssysteem en geeft aan dat Europese integratie niet lidstaten kan wegpoetsen.

Één gevolg van dit organisatieperspectief voor het debat over een eventueel referendum kan zijn dat de perceptie dat lidstaten worden weggedrongen afneemt. Een tweede gevolg is dat het debat zich kan richten op het beter laten functioneren van lidstaten zodat contracten of dwangmaatregelen minder nodig zullen zijn. De roep om een referendum is een symptoom van een onwerkbaar integratietraject.

Als wetenschapper kan ik geen sluitende conclusies geven over de vraag of een referendum wel of niet goed is. Wel kan ik aannemelijk maken dat de EU met monomane discussies over centralisering burgers onnodig de stuipen op het lijf jaagt. Het wordt tijd dat politici in hun presentaties over hoe de EU versterkt kan worden, gaan meenemen hoe lidstaten in EU zullen samenwerking in Europese netwerken en onderstrepen dat de EU niet zonder lidstaten kan.

### **Conclusies**

- 1 Het Burgerinitiatief heeft terecht de discussie opengetrokken over de toekomst van de EU en vooral die van de eurozone.
- 2 Het is jammer dat het debat verzandt in een tegenstelling tussen ‘centralisatie’ en ‘sovereiniteit’. Samenwerking is essentieel. De EU kan niet zonder sterke lidstaten, en lidstaten niet zonder een sterk EU.
- 3 Nederland kan veel betekenen in het agenderen van subsidiaire netwerken en het benchmarken van bestuurlijke capaciteiten op nationaal en EU niveau.
- 4 De EU Commissie lijkt toe aan een bezinning op de vraag of het alle taken van statistieken tot toezicht in één hand kan of moet houden.
- 5 Een functionerend EU – gebaseerd op functionerende lidstaten – zal de angsten verminderen die achter de roep om het referendum zitten.