

De achterkant van Europa

De redacteur-secretaris van *ESB* heeft mij gevraagd een artikel te schrijven over mijn ervaringen als lid van de Europese Commissie, belast met de portefeuille Werkgelegenheid en Sociale Zaken. Ik zou mij daar het gemakkelijkst van kunnen afmaken door te verwijzen naar mijn ervaringen toen ik nog op Defensie zat. Die hebben er mij toe gebracht op mijn werkkamer in Den Haag de volgende spreuk op te hangen, welke wandversiering ik heb meegenomen naar Brussel en die nu thuis in mijn werkkamer hangt:

„There are no problems;
there are just people” 1).

Hoewel hiermee eigenlijk alles is gezegd, wil ik wat mijn Europese ervaringen betreft, toch nog wel iets dieper op de materie ingaan.

Externe en interne integratie

Wat mij vooral is opgevallen in het Europese werk, is de grote kloof die bestaat tussen het externe en het interne integratieproces. Extern is de Europese Gemeenschap (EG) een veel grotere politieke realiteit dan intern. In internationale besprekingen komt al gauw de vraag naar voren: wat is het standpunt van de EG? Dat wordt dan gewogen in samenhang met en tegen de achtergrond van het standpunt van b.v. de USSR of de VS. De EG is merkwaardigerwijs een veel grotere realiteit in Washington, Moskou en Peking dan in Londen, Parijs en Bonn. Extern is de EG een voelbare realiteit; intern hangt het als los zand aan elkaar. Natuurlijk zijn er deelgebieden waar dit anders ligt (b.v. intern bij het gemeenschappelijke landbouwbeleid en extern bij het internationale energiebeleid), maar als samenvattende kenschetsing is het voorgaande toch wel juist.

Intern wordt de EG gekenmerkt door het volstrekte overheersen van het nationale belang. Extern is dat natuurlijk ook zo, maar daar wordt de buitenstaander geconfronteerd met het compromis van de nationale belangen, omdat de EG in vele internationale fora met één stem moet spreken als EG. Dit compromis is dan van betekenis, omdat het een compromis is van de belangrijkste Westeuropese landen, dat onder woorden wordt gebracht door de Europese Commissie (mandaat bij onderhandelingen) of door het halfjaarlijkse voorzitterschap van de Raad van Ministers.

Europese Commissie

De Europese Commissie is een hybride orgaan. Zij is niet uitgegroeid tot een soort voorlopige Europese regering. De Europese Commissie is een onafhankelijk college, dat voorstellen en compromissen uitwerkt voor de Raad in diens opdracht (op „verzoek”) of op eigen initiatief. De Commissie fungeert soms als secretariaat van de Raad (heel duidelijk bij de Europese Raad van staats- en regeringsleiders), soms als arbiter, soms als toezichthoudend orgaan, b.v. wanneer zij zich wendt tot het Hof van Justitie. Voor het gevoerde beleid is de Commissie verantwoording verschuldigd aan het (thans rechtstreeks gekozen) Europees Parlement, waarin de belangrijkste nationale politieke groeperingen zijn vertegenwoordigd. De meeste van deze nationale groeperingen zijn in een moeizaam proces van Europese fractievorming gewikkeld.

In dit geheel berust de werkelijke macht heel duidelijk bij de Raad. Als „countervailing powers” kan men dikwijls het Europees Parlement (EP), het Hof en de Europese Commissie bij elkaar optellen, omdat deze instanties t.a.v. de Raad vaak in elkaars verlengde werken. Maar politiek gesproken is de formule:

Cie + EP + Hof ≤ Raad.

Daarbij is er op het beleid van de Commissie vaak kritiek uit te oefenen. Te snel aanvaardt de Commissie soms een heilloos compromis in de Raad, zich achter eigen verantwoordelijkheid verschuilend door te verwijzen naar de structuur van de EG, waarbij een unanieme Raad nu eenmaal haar voorstellen kan amenderen en aldus aanvaar-

den. Te weinig maakt zij gebruik van het middel, waarbij zij door intrekking van haar voorstellen de Raad tot het nemen van geen enkel besluit kan dwingen. Dat kan in voorkomende gevallen een bijzonder werkzaam (dreig-)middel zijn om de Raad bij te sturen in een meer door de Commissie en/of EP gewenste richting. Daarvoor is enige politieke moed nodig, nl. de moed om impopulair te worden of te blijven bij de Raad. Soms loont dat.

Opvallend is de band die bestaat tussen de nationaliteit van de leden van de Commissie en het standpunt dat zij innemen. Die band is veel sterker dan die tussen het standpunt van de individuele commissaris en zijn politieke afkomst. Zelden heb ik meegemaakt, dat de Commissie besloot langs lijnen van partijpolitieke overtuiging. In iets mindere mate is dat ook wel het geval in (de politieke fracties van) het EP, maar voor de Commissie is dat „erger”, zo u wilt symptomatischer. De partijpolitieke band tussen de democratisch-socialistische, christen-democratische en liberale leden van de Commissie is zwak. Overheersend is de band met de opvatting van de nationale regering, zelden met de nationale oppositie. Het gevoel voor maatschappelijke problemen is zwak, dat voor economische en handelspolitieke problemen is sterk ontwikkeld. Sociocratische correcties daarop komen binnen de Commissie veel te weinig aan bod.

Werkloosheid

Dit is een van de redenen waarom de bestrijding van de werkloosheid binnen de Commissie zo weinig centraal stond en staat. Dat is wel het geval bij het EP, maar evenmin bij de Raad. Het thema werkloosheidsbestrijding is voor de Raad een nationale bevoegdheid. De EG moet daarvoor hoogstens de macro-omstandigheden scheppen en dan vooral in Friedmaniaanse zin. Vandaar dat het Europese Monetaire Stelsel wél, maar een grotere gemeenschappelijkheid bij de economische en sociale politiek niet van de grond is gekomen. De „concurrent studies” die bij de voorbereiding van het EMS druk besproken werden in verband met het onderzoek naar de voorwaarden, waaraan de economische en sociale politiek in de lidstaten van de EG moesten voldoen ter wille van het slagen van het EMS, als etappe op de weg naar een economische en monetaire unie, zijn nimmer omgezet in „concurrent measures”. Daarom regeren de bankiers (vooral die van de centrale banken) thans Europa 2).

En dat kan dan ongestraft. Wat nationaal niet (althans niet ongestraft) kan, kan wel in Europa. Bij de aanvaarding van mijn portefeuille Sociale Zaken in januari 1977 kreeg ik er als troostprijs bij: Werkgelegenheid, zonder dat daarvoor ook maar één ambtenaar extra aan het desbetreffende directoraat-generaal, dat in totaal toch al niet groter is dan alleen de afdeling Dienstplichtzaken van het Nederlandse departement van Defensie, werd toegevoegd. De werkloosheid in de EG is „dan ook” van 5,5 mln. eind 1976 (waarvan 40% vrouwen) gestegen tot 8 mln. (waarvan 43% vrouwen) eind 1980.

Eén van de oorzaken dat dit zo meer kan, is het ontbreken van een politiek-organisatorische infrastructuur in Europa. Dat geldt zowel voor de politieke partijen als voor de organisaties van werkgevers en werknemers. Daardoor heeft het werk binnen de Berlaymont, het gebouw van de Commissie, een sterk ivoren-torencachet. Roependen in de woestijn, dat zijn de Commissarissen, voor zover ze nog roepen. Ter stimulering van zo'n politiek-organisatorische structuur heeft men de z.g. Tripartite conferenties in het leven geroepen, waaraan de ministers van Economie/Financiën en van Arbeid en Sociale Zaken plus een topvertegenwoordiging van de bij de Europese organisaties van werkgevers en werknemers

1) Deze uitspraak heb ik lang geleden doorgekregen van Rinse Zijlstra, die zegt haar te hebben onthouden, toen een Ierse boerenvertegenwoordiger dit aforisme tijdens een tafelspeech (tegen het einde van de maaltijd ongetwijfeld) losliet.

2) Zie ook het interview met prof. Korteweg in *NRC Handelsblad* van 31 januari 1981, blz. 13.

aangesloten nationale organisaties deelnemen. Sinds de laatste Tripartite in november 1978 is men niet meer bijeen geweest. Niemand, behalve de arme betrokken Commissaris (wellicht) heeft dat gemist.

De laatste Tripartite struikelde over het vraagstuk van de herverdeling van de arbeid. De bespreking daarvan in onderdelen is daarna „in lower key”, geleid via het Permanent Comité voor de Werkgelegenheid, bestaande uit de ministers van Arbeid en Sociale Zaken van de Negen en de vertegenwoordigers (maar dan op lager niveau) van werkgevers en werknemers. Dat heeft dan tot brave conclusies geleid van de fungerende minister-voorzitter. In die conclusies probeerde de Commissie opdrachten aan haarzelf binnen te smokkelen om de ivoren toren bezig te houden. Dat laatste is in ieder geval gelukt.

De ministers van Arbeid en Sociale Zaken zijn beslist ontevreden over deze situatie. Zij zien hun collega's van Economische Zaken, Handel, Industrie (staal!), Landbouw, Buitenlandse Zaken, zaken doen in Europa. Zij (de eerder genoemden) roepen zich uit tot nationaal Rode Kruis of Leger des Heils ten dienste van hun collega's van Economie en Financiën. Het plakken van een pleister op een houten been is daarbij een veel gehoorde uitdrukking.

De Commissie heeft van deze stemming gebruik gemaakt om de ontevreden ministers op te stoken tot het uitspreken van de wens om een gemeenschappelijke Raadsvergadering te houden van de ministers van Arbeid en Sociale Zaken met die van Economie en Financiën (de Jumbo-Raad in het recente jargon). Centraal thema moet zijn: bestrijding van de werkloosheid op Europees niveau. In de loop van één jaar (oktober 1979-oktober 1980) hebben de ministers van de Raad Economie en Financiën tot driemaal toe geweigerd op een dergelijke uitnodiging van het voorzitterschap van de Raad Arbeid en Sociale Zaken (tot welke uitnodiging laatstgenoemde Raad formeel had besloten) in te gaan. En ter stonde kraaide er geen haan. Stelt u voor, in een tijd waarin de werkloosheid in de EG toeneemt tot 8 mln., met een breed perspectief om de 10 mln. binnenkort te overschrijden!

De ministers van Economie en Financiën motiveren hun weigering (achter de schermen) met de onmacht-(onwil-)kreet: dan wekken we te veel verwachtingen. Alsof het daar nu juist niet om gaat! Platvloerser bedoelen ze: als we zo'n vergadering alleen maar binnenkomen kost het ons al geld. Allicht, maar zouden ze wel lang stilstaan bij het feit dat in de EG op dit moment ruim f. 80 mrd. wordt uitgegeven aan werkloosheidsuitkeringen, d.w.z. aan economisch, erger: aan fysiek nietsdoen? Ik merk, dat mijn verslag nogal feitelijk wordt.

Europees Parlement

Nog een enkele opmerking over het Europees Parlement. Sinds dit Parlement rechtstreeks is gekozen wordt het binnen de EG steeds meer een imponderabele factor, voor de Commissie, maar vooral ook voor de Raad. Er is een machtsstrijd aan de gang tussen het Parlement en de Raad, die zich vooral op de begroting van de EG concentreert. Dat is ook juist. Destijds zijn de begrotingsbevoegdheden van het EP vergroot onder de aan de Amerikaanse vrijheidsstrijd ontleende slogan van William Pitt: „no taxation without representation”. Die „taxation” concentreert zich op de vergemeenschappelijking van de invoerrechten (in de historie het middel om tot (con)federatie te komen) en x % BTW. Natuurlijk gaat het daarbij in werkelijkheid om de vraag welk gemeenschappelijk Europees beleid noodzakelijk is en hoe dat moet worden gefinancierd.

Het merkwaardigste in die klassieke strijd tussen Europese volks-(EP) en staatsvertegenwoordigers (Raad) is het feit dat deze zelfde Raad (en de nationale parlementen en regeringen) ooit besloten hebben om überhaupt rechtstreekse verkiezingen te houden. Men had de termijnloze verplichting uit het EEG-verdrag straffeloos nog eindelijk kunnen rekken. De Fransen hebben die verkiezingen ingeruild tegen de Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders, maar die Europese Raad was toch al niet meer tegen te houden. De verklaring voor dit vrijwillige besluit van vooral de Franse regering ligt veeleer in het feit dat Giscard met die Europese verkiezingen binnenlands politiek kosteloos zijn Europese gezindheid meende te kunnen bewijzen (dat doet het in Frankrijk

politiek altijd nog goed).

Sindsdien zijn deze verkiezingen niet meer weg te denken van de binnenlandse politieke kalenders in alle tien lidstaten van de EG en zijn daardoor tot een Europees-politiek relevante factor geworden. Weliswaar speelt die Europese relevantie indirect een rol, nl. via de betekenis van deze verkiezingen als tussentijdse binnenlands-politieke krachtmeting, ook (maar bij lange na niet uitsluitend) over Europese onderwerpen. Daardoor zijn ze overigens, Europees gezien, des te relevanter geworden. Deze verkiezingen hebben periodiek een tovenaarsleerling-effect. Daarom is iemand als Debré in Frankrijk er ook zo op tegen.

In de vijfjaarlijkse periode tussen deze verkiezingen komt het in het EP vooral aan op stug doorwerken en ontwikkelen van voldoende, de Europese burgers aansprekende „nuisance-values”. Die „values” moeten nog ontwikkeld worden. Dat kan in de toekomst lopen van werkloosheidsbestrijding (toelating van werknem(st)ers uit Noord-Afrika en Klein-Azië) tot Europese defensie of een liberale of restrictieve abortuswetgeving. Daarbij zal het EP via zijn politieke groeperingen nationaler reageren dan de vroegere idealisten uit 1958 hadden gevreesd. Maar het zal „Europeser” reageren dan het Lagerhuis, de Tweede Kamer, de Bundestag of de Nationale Vergadering. Het bloed kruipt ook in Straatsburg (of Brussel) waar het niet gaan kan.

Het EP zou er daarbij goed aan doen zijn uitzichtloze pogingen om meer greep te krijgen op de Raad, vooral de Europese Raad, te staken omdat het onbegonnen werk is. De Schmidts, Giscard, Thatchers en Van Agten (of Den Uylen) zullen zich nooit neerleggen bij besluiten van het EP tenzij zij daar nationaal-politieke eer mee kunnen inleggen. Daarbij is de een zijn of haar nationale eer, dikwijls de nationale schande van de ander, van visserij tot Zuid-Afrika. Hoogstens is het verschijnen van de voorzitter-regeringsleider van de Europese Raad goed voor zijn of haar public relations (en die van het EP). Vanzelfsprekend heeft elk parlementslid, dat met zo'n voorzitter in debat kan gaan, de dag van zijn of haar leven. Zo'n ontmoeting heeft zijn publiciteitswaarde (daar is veel voor en niets tegen). Maar qua inhoud zal het nooit veel voorstellen.

Kwakkelen

In het interne EG-beleid zullen de nationale belangen hoogtij blijven vieren. Slechts als die samenvallen (en dat zal vooral het geval zijn indien externe druk noopt tot gemeenschappelijkheid) zal er sprake zijn van „Europees” beleid. Tot troost moge strekken, dat ook het Koninkrijk der Nederlanden zo is ontstaan. Met die experimentele wetenschap Europees beleid maken is de kunst van het Europees besturen. Hierbij heeft de Commissie een belangrijke rol te vervullen. Het ijzer smeden als het heet is. Dat veronderstelt overigens het verhitten van dat ijzer. Het blijft een interessant vak.

Die externe druk zal dikwijls bestaan uit economisch-commerciële factoren, waaraan de EG, als ze wil, handelsbekwaam het hoofd kan bieden (de automobielconcurrentie uit Japan bij voorbeeld). Die druk zal echter ook dikwijls van buitenlands-politieke aard zijn en het veiligheidsbeleid van de afzonderlijke lidstaten raken. Hierin is de EG niet handelingsbekwaam, want buitenlandse politiek en defensiebeleid zijn buiten de EG-verdragen gehouden.

En zo eindig ik met op mijn stokpaard te klimmen: zolang de buitenlands-politieke en veiligheidsbelangen van de EG-landen niet samenvallen, zal het met de besluitvorming in Europa kwakken blijven. Zolang Nederland noodgedwongen, want door binnenlands-politieke en religieuze factoren veroorzaakt, het al dan niet overnemen van IKV-leuzen tot klapstuk van zijn buitenlandse beleid moet maken en Frankrijk boven de partijpolitieke strijd zijn „force de frappe” koestert en de neutronenbom gaat introduceren (waarom doet Pax Christi daar niets aan?) wordt de EG nooit een echte politieke Gemeenschap. Dat is maar goed ook, zullen de aanhangers van genoemde binnenlandse groeperingen zeggen, aldus de correlatie tussen anti-NATO en anti-EG-gevoelens bevestigend. En daarbij reiken ze dan de Atlantici de hand. Daarom: „There are no problems, there are just people”.

H. Vredeling