

Gevraagd: bewindsman voor Europa (m/v)

Sinds E.H. van der Beugel begin 1957 tot staatssecretaris van Buitenlandse Zaken werd benoemd en belast met Europese aangelegenheden, waarbij Europa dus deel van 'het buitenland' bleef uitmaken, is een bonte stoet van staatssecretarissen aan de Nederlandse Europeanen voorbij getrokken. De ten tijde van de ondertekening van de verdragen van Rome gekozen oplossing bleef steeds gehandhaafd. Nu er verkiezingen in aantocht zijn, en daarna een kabinetsformatie, is er alle aanleiding om ditmaal een kritische blik op deze formule te werpen, voor zij geruisloos naar een volgende kabinetsperiode wordt overgeheveld. Immers, als er iets fundamenteel is veranderd in het kader waarbinnen ons nationale regeringsbeleid zich afspeelt, dan is het wel het Europa van de Gemeenschap van de Twaalf.

Al ruim een kwart eeuw geleden concludeerde een breed samengestelde commissie, onder voorzitterschap van staatsraad mr. J.M. Kan, dat de ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen ingrijpender veranderingen vergde dan alleen het toevoegen van een staatssecretaris aan de minister van Buitenlandse Zaken. In overgrote meerderheid pleitte de commissie voor een (coördinerende) minister van Europese Zaken, te plaatsen bij de minister-president; de taak zou ook vervuld kunnen worden door de/een vice-minister-president, die dan geen eigen (vak)de-

partement zou moeten beheren. Lezing van het rapport, dat in april 1963 door de Europese Beweging in Nederland werd gepubliceerd, kan overigens ook nu nog worden aanbevolen aan een ieder die mee wil denken over de rol van Europa in de komende kabinetsformatie.

Hoeveel er bestuurlijk door het voortschrijdende Europese integratieproces reeds is veranderd en nog te veranderen staat, zette meer dan twintig jaar later de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uiteen in het rapport *De onvoltooide Europese integratie* uit 1986 (rapport nr. 28). De aanbiedingsbrief van 26 maart 1986 aan de minister-president stelt: "In dit rapport staat de noodzaak centraal van verdere voltooiing van de marktintegratie in de Europese Gemeenschap. Dit noopt tevens tot integratie van regeringsbeleid, op straffe van verlies aan effectiviteit (...) Ten slotte worden aanbevelingen gedaan om de beleidsvoorbereiding en -controle in Nederland beter af te stemmen op het Europese integratieproces".

In paragraaf 6.2.2.3, getiteld De Nederlandse besluitvormingsstructuur, wordt allereerst gewezen op een aantal tekortkomingen bij de vakdepartementen die, anders dan Economische Zaken of Landbouw, niet dagelijks intensief contact onderhouden met de gemeenschapsinstellingen. De volgende alinea's stellen: "De thans bestaande

coördinatiestructuur voor het beleid van Nederland tegenover de Europese Gemeenschap is niet geschikt om deze tekortkomingen weg te nemen. De onder voorzitterschap van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken bijeenkomende coördinatiecommissie voor Europese Aangelegenheden, ziet zijn agenda gewoonlijk bepaald door die van de eerstkomende Raadszittingen. Deze structuur is geschikter voor het bepalen van de beleidsstandpunten van Nederland tegenover de gemeenschap dan voor het vaststellen van het Nederlandse beleid in de gemeenschap (...) Nu, naar het zich laat aanzien, de verdere voltooiing van de interne markt een versnelling zal ondergaan, wordt het steeds ongewenster de 'vierde bestuurslaag' en de communautaire context aan de periferie van nationale beleidsvorming te houden".

In het verslag van de op 16 mei 1986 door de Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie, in samenwerking met de WRR over dit rapport gehouden studieconferentie (uitgave V55, 1986) merkt H.C. Posthumus Meyes overigens op dat het institutionele aspect in het rapport van de WRR een bescheiden plaats inneemt, en dat dit deel van het rapport het minste nieuws brengt. In zijn bijdrage onderstreept P. Verloren van Themaat met de WRR dat verkokering van de besluitvorming binnen de gemeenschap zal moeten worden tegengegaan. Een nuttige waarschuwing, geïllustreerd met enkele duidelijke voorbeelden, die overigens niet verder wordt uitgewerkt voor het binnen de Nederlandse bestuurspraktijk benodigde coördinatie-instrumentarium.

Genoeg teruggeblikt. De kabinetsperiode die een aanvang gaat nemen zal zich gaan uitstrekken – onverwachte ongelukken tijdens de rit voorbehouden – tot voorbij de langzamerhand magisch geworden datum van 31 december 1992. Commissievoorzitter Delors heeft zich laten ontvallen dat in de dan beginnende periode van de 'grote Europese sociaal-economische ruimte' zo'n 80% van de belangrijke beslissingen op sociaal-economisch gebied in de ruimste zin des woords op Europees niveau zal worden genomen. Hoewel de Britse premier Thatcher daar onmiddellijk tegen heeft gefulmineerd, ziet het er zeker na de Parijse wereldtop niet naar uit dat het gelijk aan haar kant zal liggen. Reden genoeg dus om ook in Nederland niet automatisch naar de oplossingen van meer dan dertig jaar geleden te grijpen, maar nieuwe wegen in te slaan.

Mede door Europa is de rol van de minister-president in het Nederlandse bestel versterkt, zeker vergeleken met dertig jaar geleden. De rol van de vice-premier is daarentegen niet altijd even duidelijk uit de verf gekomen en lijkt zich te beperken tot het invallen voor de

premier op een vrijdag dat deze Nederland elders in de wereld moet vertegenwoordigen, inclusief het daarbij behorende televisieoptreden op vrijdagavond. Voor de rest is hij vakminister naast een dozijn anderen. Dit mag nauwelijks een juiste afspiegeling worden genoemd van het feit dat Nederland steeds door een coalitie geregeerd wordt en dat de verschillende 'kleuren' van de coalitie ook in de top van het kabinet duidelijk merkbaar moeten zijn. De rol van de 'top' is een coördinerende. Europa is geen buitenlands beleid meer, maar omvat ons aandeel in een over vele, zo niet alle, beleidsterreinen uitwaaiend gemeenschappelijk binnenlands beleid. In Nederland in het Europa van 1989 – en 1992/1993 – zou de kabinetsformateur daarom moeten overwegen om de coördinerende functie van minister van Europese Zaken te laten vervullen door de vice-premier. Deze zou daartoe moeten beschikken over een kleine maar veelzijdige staf. In tegenstelling tot het advies van de commissie van 1963 kan deze staf vooralsnog, om niet al te veel overhoop te halen, geplaatst worden binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking voert zijn taak op deze wijze uit.

Een dergelijke suggestie voor het Nederlandse bestel zou niet volledig zijn zonder enkele kanttekeningen bij zijn consequenties op het Europese niveau. In andere landen zijn voor de 'Europese bewindsman' zeer verschillende oplossingen gekozen; alles is in beweging. Past een suggestie voor Nederland als hierboven ontvouwd in de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap zoals deze zich met al zijn onzekerheden anno 1989 aftekent?

Van belang zijn vooral de gevolgen van de Europese Akte en de verwachtingen over de verdere ontwikkeling na 1992. De Europese Akte heeft de Europese raad binnen het gemeenschapsbestel gebracht en daarmee ook de Nederlandse minister-president een eigen rol in het Europese gebeuren gegeven. De Europese politieke samenwerking, met een eigen aan de gemeenschap aangehaakt secretariaat, is en blijft het domein van de minister van Buitenlandse Zaken. Opvallend is dat, naast het voorleggen van de allerbelangrijkste gordiaanse knopen aan de Europese raad, het (wisselende) voorzitterschap van de raad steeds meer de meest omstreden dossiers uit de 'vak'-raden overhevelt naar de 'algemene' raad om daar een politieke beslissing uit te lokken. In die ontwikkeling past een 'zwaardere' oplossing voor de functie van 'Europees bewindsman' binnen het Nederlandse kabinet.

En de verdere ontwikkeling? Dat is uiteraard koffiedik kijken en uitgangspunten vastleggen. De Nederlandse

minister-president heeft in dit verband het aloude subsidiariteitsbeginsel van stal gehaald en daarmee nogal wat succes geogst. Toegepast op het Europese gebeuren is het gewoon een andere naam voor het door sommigen zo verafschuwde federalisme, dat immers ook uitgaat van de voorrang van het bestuur dat het dichtst bij de burger ligt, en het alleen bij gebleken noodzaak overhevelen van taken naar een hoger, maar dan ook democratisch gecontroleerd niveau van 'gezamenlijk uitgeoefende soevereiniteit in eigen kring'. Het probleem bij beide is de gebleken noodzaak ook politiek aanvaard te krijgen en de democratie bij overheveling geen geweld aan te doen.

De komende kabinetsformatie mag aan het probleem van de Europese bewindsman anno 1989 en de hem of haar ter beschikking staande coördinatiestructuur niet voorbij gaan. De dertig jaar geleden bij de ondertekening van de Europese verdragen gekozen oplossing voldoet niet meer voor het Europa van 1992. Toekenning van de coördinerende functie van minister van Europese Zaken aan de vice-premier moet gepaard gaan met het bijeenbrengen van een bescheiden maar toereikend apparaat, afkomstig uit de bestaande structuur op Buitenlandse Zaken maar ook uit de vakdepartementen, om de coördinatie ook in de praktijk te doen functioneren. Om niet te veel tegelijk overhoop te halen zou deze staf, evenals die van Ontwikkelingssamenwerking, onder de paraplu van de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken kunnen komen.

De vice-minister-president ziet aldus zijn rol versterkt tegenover die van de zozeer in prestige gestegen minister-president, hetgeen het evenwicht verbetert tussen de coalitiepartners, wie dat ook zijn mogen. In de ontwikkeling naar een effectiever en democratischer Europees bestel past ook de globale politieke aanspreekbaarheid op nationaal niveau van een coördinerende minister in plaats van een onder de minister geplaatste staatssecretaris. Op Europees niveau wordt de positie van het Nederlandse lid van de Algemene Raad erdoor versterkt, wat in overeenstemming is met de steeds meer arbitrerende rol van de 'primus inter pares' van de vakraden. Het woord is nu aan de kabinetsformateur en aan allen die bij de formatie betrokken zullen zijn.

J.H.C. Molenaar

Secretaris-generaal van de Internationale Europese Beweging en oud-voorzitter van de Europese Beweging in Nederland.