

HET VOLK EN EUROPA

Boek van Grieven

onder redactie van
Ernst John Kaars Sijpesteijn
Jacek Magala

VERENIGING DEMOCRATISCH EUROPA

ISBN: 90-808345-1-3

NUR: 740

Titel: 'Het Volk en Europa - Boek van Grieven'

Redactie: E.J. Kaars Sijpesteijn en J. Magala

Amsterdam, 2003

Uitgever: Vereniging Democratisch Europa (VDE)

P/a Felix Meritis, Keizersgracht 324, 1016 EZ Amsterdam

Telefoon: 020-626 23 21

Fax: 020-624 93 68

Email: vde@felix.meritis.nl

www.democratisch-europa.nl

Deze publikatie is financieel mede mogelijk gemaakt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Forum voor Democratische Ontwikkeling.

De grieven in dit boek geven niet noodzakelijk de standpunten weer van de Vereniging Democratisch Europa.

Overname van een deel of het geheel van de publikatie is alleen mogelijk in overleg met de redactie.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Max van den Berg <i>De Europese Unie lijdt aan een bureaucratische ziekte</i>	6
Kathalijne Buitenweg <i>Justitiële samenwerking</i>	8
W.T. Eijsbouts <i>Den Haag antwoordt niet: Volk, let op uw zaak</i>	10
Guido Enthoven <i>Europees referendum moet gaan over essenties</i>	12
Hans Groen <i>De ziel van Europa</i>	17
Ralph Hallo <i>Milieu, democratie en recht</i>	19
Otto Holman en Paul Kapteyn <i>Het gebrek aan handelingsvermogen in internationale crisissituaties</i>	20
Otto Holman, Paul Kapteyn en Jan Willem Sap <i>Het Nederlandse volk is met de euro bedonderd</i>	23
Lousewies van der Laan <i>Preventieve aanval op overbodige Europese wetgeving</i>	25
Damiaan H.M. Meuwissen <i>Grondwet voor Europa: enkele grieven</i>	29
Jan Willem Sap <i>Het tekort aan politieke controle</i>	35
Jan A. Verhees sr. <i>Een regeling voor de economie</i>	37
Enie Wesseldijk <i>Paneuropese politieke partijen</i>	38
Rein Zunderdorp <i>De Europese Aanbesteding</i>	39
Appendix: Eerste Grieven - Amsterdam, 12 december 2002.....	43
Over de auteurs van de grieven.....	44
Colofon	45

VOORWOORD

De Europese Unie is het product van een eeuwen-oud idealisme en pragmatisme. De geschiedenis toont tal van pogingen Europa te verenigen - meestal kwaadschiks. De meer vredelievende pogingen bleven gewoonlijk steken in woorden. De Europese Unie, het eerste vredelievende model van integratie dat niet al vóór aanvang uiteen is gevallen, verdient de volle aandacht van alle geledingen van haar bevolking.

Was dit tot voor kort al een nauwelijks te ontkennen gegeven, anno nu zijn de ontwikkelingen in zo een stroomversnelling geraakt, dat alleen een Europa dat van de burgers is, kans van slagen heeft. De Europese Unie - straks met 25 en meer lidstaten onmiskenbaar een macht van betekenis - zal naar verwachting halverwege 2004 een constitutionele grondslag krijgen op basis van de voorstellen van de Europese Conventie. De Europese ontwerpgrondwet kan gezien worden als een uiting van het politieke besef, dat een steeds verder integrerend Europa - met een steeds heterogener ledenbestand - een nieuwe grondslag moet geven aan haar relatie tot de lidstaten en met name tot de burgers. Anders dreigt de kloof tussen burger en politiek voor goed een onoverbrugbare afgrond te worden.

Dit *Boek van Grieven* is verschenen in het kader van de procedure 'Het Volk en Europa'. De procedure ging van start met de bekendmaking van een eerste zestal grieven (zie appendix) door de aanklager in het proces, senator Eimert van Middelkoop. Ter gelegenheid van de manifestatie 'Voice of Civil Europe' op 12 december 2002 spijkerde Van Middelkoop deze grieven in extreme vrieskou op de deur van Felix Meritis te Amsterdam. Bij deze manifestatie, georganiseerd in een samenwerkingsverband van negen organisaties, lag de nadruk op verschillende aspecten van de aanstaande uitbreiding van de Europese Unie.

De manifestatie ging tevens vergezeld van een oproep aan burgers en maatschappelijke organisaties tot het indienen van grieven. De gedachte achter 'Het Volk en Europa' is een opleving van het debat over Europa te

bereiken door een aantal cruciale zaken in de vorm van een juridisch proces aan de orde te stellen. De vorm van een proces biedt de mogelijkheid door hoor en wederhoor zo scherp mogelijk tot de kern van de zaak te komen. Het doel - het op gang brengen van een breed en scherp gevoerde discussie over fundamentele vraagstukken van Europees beleid en de Europese structuur - komt zo een stap dichterbij. Een democratie voedt zich immers met debat, de botsing van opinies, de verantwoording van de macht en de belichting van vitale keuzes.

Dit boek is de neerslag van de verzamelde grieven en dient als basis voor de procesdag op 10 december 2003. Naast de aanklager treedt een drietal rechtsgeleerden op als rechter. Dit zijn Erik Jurgens (senator en emeritus-hoogleraar), André Nollkaemper (hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam) en Arend Soeteman (hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam). De aanklager presenteert de grieven en roept, ter ondersteuning van zijn betoog, getuigen op. De rechters leiden de zittingen. Uiteraard is er ook een jury, bestaande uit twaalf leden, afkomstig uit verschillende sferen van de samenleving. De jury, op voordracht van de aanklager door de rechters benoemd, besluit met 8 van de 12 stemmen. Haar beraadslagingen en stemmingen zijn openbaar. De rechters instrueren de jury en stellen passende aanbevelingen op voor gegrond verklaarde grieven. De procedure speelt zich in de openbaarheid af. Alle stukken en woordenwisselingen worden bewaard en vastgelegd.

De in deze bundel verzamelde grieven geven blijk van bezorgdheid over zaken als het democratisch gehalte van Europese besluitvorming, de euro, de Europese gemeenschappelijke waardenbeleving, het sociale gezicht van Europa en de rol van Europa in de wereld. Dit onderzoeksproces is een scherpe, maar tegelijk speelse stap in de richting van een beter begrip van de uitdagingen die Europa het hoofd zal moeten bieden, wil zij eindelijk een begin maken met de inlossing van de grootse belofte die ze in zich houdt.

Ernst John Kaars Sijpesteijn en Jacek Magala
December 2003

Max van den Berg

De Europese Unie lijdt aan een bureaucratische ziekte

Europa is een bureaucratische chaos. Een wirwar van besluitvormingsprocedures, subsidiepotjes en uitvoeringsregelingen. Zo heeft de Raad van Ministers maar liefst 27 verschillende soorten besluiten tot zijn beschikking: verordeningen, richtlijnen, bepalingen, eenvormige beginselen, en zo kan ik nog wel even doorgaan. Er is nooit duidelijk vastgesteld wie wat behoort te doen in de Europese Unie. Er zijn geen vastgestelde eindtermen, niemand weet dus precies hoe ver de Europese regelgeving gaan mag. Vervolgens is er onvoldoende democratische controle. Op een aantal belangrijke terreinen - zoals criminaliteitsbestrijding en buitenlands beleid - heeft het Europees Parlement niets te zeggen. Resultaat is dat ambtenaren alle ruimte hebben om de macht te grijpen, wat tot veel te gedetailleerde centrale regelgeving en zeer trage besluitvorming leidt.

De Conventie over de toekomst van Europa heeft onlangs belangrijke voorstellen gedaan voor de institutionele hervorming van de Europese Unie door middel van een Europese grondwet. Wat de regeringsleiders in Amsterdam en Nice niet voor elkaar kregen, lukte wel via de nieuwe democratische methode van de Conventie. De resultaten van de Conventie zijn een goede stap richting een democratisch en minder bureaucratisch Europa.

De tekst van de ontwerp-grondwet is duidelijke taal, voor de geïnteresseerde burger goed leesbaar. De verwarrende structuur met verschillende verdragen en pijlers is eindelijk weg. In plaats van zestien hebben we straks nog maar twee soorten wetgevende besluiten en die heten gewoon Europese wet en kaderwet. De verwarrende term verordening wordt alleen nog gebruikt voor uitvoeringsbesluiten. De grondwet voorziet in een duidelijke bevoegdheidsverdeling en, *last but not least*, het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement wordt op een groot aantal terreinen, zoals asiel en migratie en landbouw, uitgebreid.

Maar voor we die grondwet in de armen kunnen sluiten, moeten de regeringsleiders zich eerst nog over de tekst buigen. Sinds 4 oktober 2003 doen zij dit door middel van de Intergouvernementele Conferentie (IGC). Vanaf het begin was het duidelijk dat de regeringsleiders heel wat willen veranderen aan de tekst van de ontwerp-grondwet. Veel kleinere landen gaan

niet akkoord met de nieuwe, kleinere samenstelling van de Commissie, waarbij niet ieder land een eigen Eurocommissaris behoudt. Spanje en Polen verzetten zich tegen een nieuwe stemverdeling in de Raad, waarbij zij hun gunstig onderhandelde positie uit het Verdrag van Nice verliezen. Zo heeft ieder land zijn eigen wensenlijstje, met als gevolg dat de onderhandelingen muurvast komen te zitten.

Weer dreigen de enge nationale belangen in Europa de overhand te krijgen. Als we niet oppassen sneuvelt de ontwerp-grondwet, waaraan door de conventieleden zestien maanden lang hard is gewerkt, in de achter-kamertjes van de Europese bureaucratie. Laten we dat nu eens niet gebeuren en volmondig ja zeggen tegen minder bureaucratie en meer democratie. Het wordt tijd om Europa terug te geven aan de burger!

Kathalijne Buitenweg

Justitiële samenwerking

De maatregelen van de EU op het gebied van justitie en politie zijn eenzijdig repressief. Misdaadbestrijding op Europees niveau gaat niet gepaard met Europese normen voor het strafproces. Dat leidt tot een ondergraving van de rechten van burgers en verdachten, bijvoorbeeld bij uitleveringen in het kader van het Europees Arrestatiebevel, dat op 1 januari 2004 in werking treedt.

Na 11 september 2001 zijn in een hoog tempo Europese maatregelen genomen om opsporing en vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit makkelijker te maken. Terrorismebestrijding is daarbij een belangrijke drijfveer, maar de genomen maatregelen strekken zich uit tot bijna alle misdrijven. Het meest vergaande voorbeeld is het Europees Arrestatiebevel. Op basis daarvan gaan de EU-landen vanaf volgend jaar verdachten aan elkaar uitleveren, zonder dat kritisch is gekeken of de verdachte op een eerlijk proces kan rekenen en hoe het opsporingsonderzoek is verlopen.

Het arrestatiebevel is gebaseerd op volledig vertrouwen in elkaars rechtsstelsels. De aanname is, dat het niet uitmaakt in welke lidstaat je verdachte bent in een strafproces of onderwerp van een opsporingsonderzoek. Dat betekent dus, dat de lidstaten het acceptabel vinden, dat je in Oostenrijk op basis van één enkele getuigenverklaring tot een gevangenisstraf kunt worden veroordeeld, of dat je in Griekenland langdurig in voorlopige hechtenis kunt zitten zonder gefundeerde aanklacht, zoals een groep Nederlandse en Britse vliegtuigspotters in november 2001 aan den lijve ondervond. Ook al wordt in een aantal EU-landen de kans op een eerlijk proces verkleind door gebrekkige bijstand van tolken of juristen, Nederland levert zijn eigen onderdanen zonder bezwaar uit.

Klakkeloze uitlevering van burgers wordt des te problematischer nu de lidstaten druk bezig zijn zichzelf meer armslag te geven om vermeende terroristen te vervolgen en zodoende hun rechtsstaat te ondermijnen. Een actueel voorbeeld is het voorstel van minister Donner om informatie van de binnenlandse veiligheidsdienst AIVD als wettig bewijsmateriaal te kunnen gebruiken in processen tegen vermeende terroristen. Dat voorstel ondermijnt het recht op een eerlijk proces, omdat de verdediging en de rechter deze

informatie niet op betrouwbaarheid kunnen toetsen. De AIVD beschermt immers haar bronnen. Als gevolg van het Europees Arrestatiebevel kunnen ook burgers uit andere EU-landen hier straks direct mee geconfronteerd worden.

W.T. Eijsbouts

Den Haag antwoordt niet: Volk, let op uw zaak

In Brussel wordt een grondwet voor Europa gemaakt. Dat is goed. Waar macht is, daar hoort een grondwet, al is het maar om te weten wie eigenlijk de baas is. Goed idee ook, zo'n Europese president. Komt er eens iemand in de krant! Als je dan toch steeds meer Europa krijgt, waarom dan niet ook Europese politiek?

Den Haag antwoordt niet. Den Haag was tegen een Europese grondwet, tegen een Europese president, tegen een bindende lijst van grondrechten. Den Haag moet niets weten van Europese politiek. Den Haag luistert niet naar de mensen, maar naar ambtenaren, departementen en belangengroepen. Den Haag wil geen grondwet, maar een netwerk waar handige jongens elkaar vinden. Steeds meer Europa, steeds meer netwerk, steeds minder zicht op de weg - dat is wat Den Haag wil.

De Europese regels zijn voortbrengsels van specialisten-ambtenaren en belangengroepen. Ieder belang, ieder ministerie heeft in Brussel zijn paradijsje. Wat is een ambtenarenparadijsje? Een zaaltje om met vakgenoten regels te maken: geen last van collega's uit de regering, geen last van het parlement.

Nu is er het plan om dat te veranderen en een volwaardige Europese wetgever in te stellen. Discussie, debat, nieuws! Maar dat bevalt de Haagse departementen en belangengroepen allerminst. Over de meeste dingen kunnen zij het nauwelijks eens worden, maar dit is wat anders. Hun Brusselse paradijsjes worden bedreigd! Dus wordt het plan van een Europese wetgever door de verzamelde Haagse departementen getorpedeerd.

In de ontwerp-grondwet is voorgesteld het Europees Parlement een stem te geven in de verdeling van de Europese gelden. Maar de ambtenaren van financiën zijn druk bezig dit plan te ondergraven. En zo zijn er meer voorbeelden te verzinnen.

Regering van Nederland:

- Het volk vraagt geen propaganda, maar meningsverschil en nieuws over Europa;
- Het volk vraagt geen Europa van bureaucraten, maar van gezag en vertegenwoordigers;

HET VOLK EN EUROPA

- Het volk vraagt geen netwerk van belanghebbenden, maar optreden van verantwoordelijken;
- Een Europese overheid? Dan ook een Europese regering en wetgever;
- Europees geld? Dan ook een Europees Parlement met de hand op de beurs;
- Een Europese regering en wetgever? Dan ook een Europese grondwet.

Volk van Nederland in Europa, let op uw zaak!

Guido Enthoven

Europees referendum moet gaan over essenties

De Europese Conventie leverde eind juni 2003 haar werkstuk af over de toekomstige organisatie en werkwijze van de Unie. Daarmee is een interessante periode aangebroken. De figuur van een Conventie, voornamelijk bestaand uit niet-Europese functionarissen, politici en oud-politici uit de verschillende landen, als wegbereider van besluitvorming, is überhaupt een novum in de Europese geschiedenis. Zij doet voorstellen voor een democratische en effectieve besluitvormingsstructuur in een Europese Unie waar binnenkort 10 nieuwe landen deel van zullen uitmaken. Geen geringe opgave, mede gezien het feit dat de Raad van Ministers er tot tweemaal toe niet in is geslaagd betekenisvolle afspraken te maken.

Slagvaardigheid en geloofwaardigheid

De complexe problematiek waar de Conventie zich voor gesteld zag, is uiteindelijk samen te vatten onder twee noemers: slagvaardigheid en geloofwaardigheid. Europa heeft nu al serieuze problemen op het gebied van slagkracht en effectieve besluitvorming. Ieder land levert één of twee commissarissen die als Europees dagelijks bestuur leiding geven aan de verschillende departementen - Directoraten-Generaal. Een Commissie die straks uit minimaal 25 leden bestaat, onder wie noodzakelijkerwijs een aantal met portefeuilles vol spek en bonen, lijkt een weinig effectief en doortastend besluitvormingsgremium. Voor de Raad van Ministers geldt een soortgelijk perspectief. Het halfjaarlijks roulerend voorzitterschap paste goed bij de Europese samenwerking, die 50 jaar geleden ontstond tussen zes landen in een relatief overzichtelijke wereld met een beperkte dynamiek rond thema's als kolen, staal en landbouw. Maar in de complexe, veelvormige, interdependente en dynamische Europese werkelijkheid van 2003 is het roulerend voorzitterschap (als leiderschapsconfiguratie) bij besluitvormingsprocessen op transnationaal niveau een historische anomalie. Daarnaast geldt nog het vraagstuk van de meerderheidsbesluitvorming. Indien het dominante besluitvormingsmodel rond belangrijke dossiers in de Raad besluitvorming bij unanimité blijft, waarbij elk der landen een veto kan uitspreken, neemt bij toetreding van 10 nieuwe landen statistisch en feitelijk de kans toe op meer

blokkades in de besluitvorming. De hindermacht groeit.

Ook op het gebied van geloofwaardigheid heeft Europa nu al een serieus probleem, dat bij een uitbreiding van de Unie alleen maar toe zal nemen. Daar geldt allereerst de kwestie van de externe geloofwaardigheid. Tijdens de Irak-crisis kwam de pijnlijke verdeeldheid van de Unie uitvergroot op tafel. Europa spreekt met tien tongen en dan wordt het lastig gehoor te krijgen.

Nog problematischer is misschien de interne geloofwaardigheid en legitimiteit. Europa leeft niet bij de Europese burgers, het laat ze koud. De opkomst bij de Europese verkiezingen is al jaren zo laag, dat serieuze vraagtekens gezet kunnen worden bij de legitimiteit van Europa.

De Conventie komt met een pakket van voorstellen die oplossingen bieden voor deze vraagstukken. Het aantal thema's waarbij besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid zal plaatsvinden, wordt uitgebreid. Er ligt een voorstel voor een vaste voorzitter voor een periode van 2,5 jaar. Het aantal commissarissen wordt teruggebracht of er wordt een onderscheid gemaakt tussen A- en B-commissarissen.

Inmiddels heeft een aantal landen het voornemen om de uitkomst van de Conventie via een referendum voor te leggen aan de bevolking. Ook in Nederland gaat dit gebeuren. Een raadplegend referendum over de toekomst van Europa zou een voertuig zijn om het publiek debat, en daarmee de bewustwording in Nederland over Europa, een forse impuls te geven. Een dergelijk referendum zou echter wel over fundamentele vragen moeten gaan. Niet over de vraag of een voorzitter van de Raad 'ook nog moet bijklussen als regeringsleider, zodat hij er vooral niet al zijn aandacht bij kan hebben'. Een referendum zou ook een heldere keuze moeten bevatten en dus niet moeten gaan over de integrale aanneming van een Conventievoorstel, waarop tal van variaties - inmiddels 200 amendementen - denkbaar zijn. Een referendum dat niet over essenties gaat, is helemaal geen referendum.

Macht: Europa, landen, burgers

Een referendum over de toekomst van Europa moet gaan over twee essentiële vraagstukken: macht en eenheid. Deze vraagstukken zijn nauw verbonden met de problemen rond slagvaardigheid en geloofwaardigheid. Het wordt tijd om aan de burgers van Europa te vragen in welke richting de macht in Europa moet opschuiven: naar Europa, naar de landen, of naar de burgers.

De eerste mogelijkheid is dat de macht meer naar Europa verschuift (federaal). Dit impliceert een sterkere positie van de Europese Commissie tegenover de Raad van Ministers, een door het Europees Parlement gekozen voorzitter van de Commissie en versterking van de communautaire instituties. De tweede mogelijkheid is dat de macht vooral komt te liggen bij de deelnemende landen (intergouvernementeel). In dit scenario wordt de positie van de Raad van Ministers versterkt, komt er een vaste Raadsvoorzitter en ligt een terughoudend inzetten van meerderheidsbesluitvorming in de rede. Een derde mogelijkheid is dat de macht in de richting van Europese burgers verschuift. In een dergelijke constellatie zal de zeggenschap van het Europees Parlement uitgebreid worden, komt een halfjaarlijkse Assemblee van nationale parlementen in beeld en zal Europa de bestaande inzet van maatschappelijke organisaties en brancheverenigingen bij Europese beleidsvorming (zie onder andere Van Schendelen) verder vermaatschappelijken via verschillende vormen van dialoogvoering met burgers.

Eenheid en verscheidenheid

Het referendum zou ook moeten gaan over eenheid. Eén van de belangrijkste vraagstukken waar de Unie mee worstelt is het vraagstuk van besluitvorming. Van oudsher is gekozen voor besluitvorming bij unanimiteit, teneinde te voorkomen dat individuele landen bij besluitvorming *overruled* en geconfronteerd worden met wet- en regelgeving waar ze niet achter staan. Tegelijkertijd leidt de dominantie van unanimiteit tot veel vertraging, middelmatige compromissen en tot het regelmatig uitblijven van standpunten. Overigens is het stelsel van unanimiteit rond een aantal thema's vervangen door besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Via een referendum zou dit dilemma - unanimiteit of meerderheidsbesluitvorming - aan de burgers van Europa kunnen worden voorgelegd.

Er is echter nog een derde vorm die nadrukkelijk overweging verdient. Bij de besluitvorming in de Unie kan een onderscheid gemaakt worden tussen 'externe' en 'interne besluiten'. Voor de geloofwaardigheid van Europa in de wereld is meerderheidsbesluitvorming bij 'externe besluiten' essentieel. Alleen op die manier kan gegarandeerd worden, dat Europa een helder en eenduidig standpunt over internationale kwesties formuleert, of het nu de inzet is bij de nieuwe WTO-ronde, de kwestie-Irak, of de omgang met ontwikkelingslanden. Daarbij blijft het voor verliezers in deze meerderheidsbesluitvorming mogelijk

de eigen positie te markeren, bijvoorbeeld via een stemverklaring of via het niet uitzenden van eigen nationale troepen. Naar buiten toe zal Europa echter met één mond spreken en - eindelijk - gehoord worden.

Voor wat betreft de interne besluitvorming lijkt het wenselijk om te koersen op een veel diverser, gevarieerder Europa met wisselende coalities rond verschillende thema's. Het is eigenlijk buitengewoon merkwaardig, dat binnenkort één land zal kunnen voorkomen dat 24 andere landen met elkaar afspraken maken voor de regeling van een bepaalde kwestie, of het nu gaat om de introductie van een milieukeurmerk, de eisen voor grasmaaimachines of de erkenning van medische diploma's. Het kan toch niet zo zijn, dat één land een dringende behoefte tot samenwerking tussen 24 andere landen kan blokkeren. Besluitvorming in wisselende coalities over verschillende thema's, waarbij de besluiten gelden voor de ondertekenende staten, zou dan het dominante besluitvormingsmodel worden. Voor een aantal nauwkeurig omschreven kwesties die onontbeerlijk zijn voor de verdere ontwikkeling van de Unie als geheel kunnen meerderheids- of unanimiteitsarrangementen gelden, met varianten in veto of uitstapmogelijkheden indien de betreffende besluitvorming leidt tot onevenredig nadeel in afzonderlijke landen.

Daarmee komt een Europa van verschillende snelheden in beeld. Het taboe dat hierop rust, is historisch weliswaar verklaarbaar, maar kan gemakkelijk weerlegd worden met de verwijzing naar de huidige besluitvorming bij unanimiteit, die de facto ook tot een Europa van verschillende snelheden leidt, namelijk rond al die kwesties waarover geen unanimiteit bestaat. Voorts kan gewezen worden op de Verenigde Staten, toch een relatief succesvolle federatie, waarin de afzonderlijke staten grote verschillen in regelgeving kennen, of het nu om milieuwetgeving of om de toelaatbaarheid van de doodstraf gaat. Misschien moet Europa van haar huidige zwakte, die 'verdeeldheid' heet, haar kracht maken: een Unie van heel verschillende landen en economieën die in vrijheid en in wisselende coalities kiezen voor afspraken die het beste passen bij de historie, cultuur en economie van het betreffende land. De diversiteit en variëteit in Europa is in dit scenario een groot goed en een kernkwaliteit, die gekoesterd en verder uitgebouwd moet worden. In deze laatste constructie gaan eenheid in het gemeenschappelijk buitenlands beleid en verscheidenheid in het interne beleid hand in hand.

Nog een laatste woord over verscheidenheid in de Europese Commissie. Een Commissie van 25 leden is als gezegd weinig effectief. Misschien

wordt het tijd om de Commissie op te splitsen in drie groepen van acht à negen commissarissen: de Commissie Beleidsvorming, de Commissie Uitvoering en de Commissie Leren. Iedere drie jaar rouleren de commissarissen. Het voordeel van een dergelijke constructie is, dat er een werkbare vergadergrootte ontstaat, dat iedere commissaris een substantiële portefeuille beheert en dat er integratie plaatsvindt rond een bredere thematiek, gekoppeld aan de fase in het besluitvormingsproces. Iedere commissaris staat dan voor een cruciale taak. Een commissaris Uitvoering heeft de macht om dingen zo goed mogelijk te realiseren en heeft uit dien hoofde een onweerlegbaar sterke positie. Een commissaris Beleidsontwikkeling heeft, als regisseur van processen waarbij in creatieve concurrentie beleidsvarianten ontwikkeld worden, een beslissende invloed op hoe het beleid er over twee jaar uitziet. En de commissaris Leren bekijkt de effecten van regelgeving van de afgelopen decennia in de praktijk, destilleert daaruit lessen en heeft zo op termijn wellicht de grootste invloed op de inhoud en werkwijze op zijn terrein.

Ach, Europa. Je bent bijna 50 jaar en nog ben je van niemand. Nog nooit was de tijd zo rijp om je kinderen te vragen de waarheid over je te zeggen. Maar dan moet het wel om de échte vragen gaan. Vragen over macht en over eenheid.

Hans Groen

De ziel van Europa

Europa staat met de ziel onder de arm. Ondanks meer dan een decennium praten over de ziel van Europa, is er nog weinig bezieling in Europa. Er is een keurig bureau, A Soul for Europe, maar dat staat los van het project Europa als geheel.

Jacques Delors startte het gesprek over de ziel van Europa in 1992, in een toespraak tot de kerken. De idee op zich is in overeenstemming met wat de *founding fathers* van Europa voor ogen heeft gestaan: een Europese gemeenschap die meer behelst dan samenwerking om economische redenen alleen. Het ging hen ook om een vreedzaam en sociaal Europa. Bezieling is nodig, maar het project *A Soul for Europe* is te verkokerd opgezet om ooit passie te genereren.

Het project Europa kan alleen slagen als er ook passie voor is, en niet alleen economische rationaliteit. De meeste passie die er voor Europa is, komt van hen (groepen of landen) die juist *tegen* Europa zijn. De positieve passie, als die al bestaat, is vooral te vinden bij de landen die straks toetreden. Binnen het Europa van de 15 overheerst vooral de economische rationaliteit - als het maar efficiënt gaat en niet te veel geld kost.

Bij het Brusselse bureau *A Soul for Europe - Ethics and Spirituality*, zijn de grote religies van Europa aangesloten (protestantse, katholieke en orthodoxe kerken, jodendom, islam en het humanisme). Die opzet sluit vooral aan bij de secularisatie en scheiding van kerk en staat zoals die in West-Europa is vormgegeven: bezieling, spiritualiteit is een aparte professie, los van het hele proces van Europese eenwording. Ook de vraag naar bezieling is zo overgeleverd aan economische en functionele rationaliteit.

Echte bezieling moet juist in het *bele* project 'Europa' zitten. De boedelscheiding tussen bezieling en maatschappelijke vragen is echter geheel ingeburgerd. Als je binnen het kader van de sociale dialoog meer spirituele zaken aan de orde wilt stellen, word je beperkt door de afbakening van thematieken. De kerken gaan over het spirituele, de vakbonden en andere professionele spelers gaan over het dagelijks leven, en die twee mogen niet zomaar op elkaars gebied komen. In de praktijk blijkt ook, dat bezielde groepen uit de kandidaat-landen moeite hebben om hun organisaties, die

sterker religieus gekleurd zijn, in de verschillende programma's, zoals bijvoorbeeld de sociale dialoog, onder te brengen.

Daarin zit ook een sterke inperking van de ziel van Europa. Alsof dat alleen maar een zaak is voor de religies (waartoe ik dan ook het humanisme reken). Hoewel religie bepaald niet uitgestorven is, is een substantieel deel van de Europese bevolking niet onder de noemer van een georganiseerde religie te vangen. Het project *A Soul for Europe* heeft voor die groep niet veel zeggingskracht. De ziel van Europa moet een passie in alle Europeanen kunnen oproepen, niet alleen in hen die bij een georganiseerde religie horen.

Het is geen oplossing die passie en bezieling af te kopen door eventueel als concessie 'God' in de grondwet te vermelden. Europa moet een passie voor zichzelf ontwikkelen.

Ralph Hallo

Milieu, democratie en recht

In het huidige EG-Verdrag én in de ontwerp-grondwet staan robuuste bepalingen over milieu en duurzame ontwikkeling. Deze dienen overeind te blijven in de eindtekst.

Stichting Natuur en Milieu heeft wél een drietal wensen die met zowel het milieubeleid als met de democratie op EU-niveau te maken hebben.

1. *Opheffen van het vetorecht op milieugebied.* Besluiten over milieuwetgeving, inclusief fiscale instrumenten voor milieudoeleinden, dienen met meerderheidsbesluitvorming te worden genomen. Tegenwoordig is voor fiscale maatregelen en een aantal andere aspecten van het milieubeleid unanimititeit nog steeds vereist.

2. *Het Europees Parlement dient medewetgever te zijn van alle natuur- en milieugerelateerde besluiten.* De ontwerp-grondwet stelt een uitbreiding van het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement voor. Dit is positief en dient verder te worden doorgetrokken.

3. *Burgers en hun organisaties dienen toegang tot het Europees Hof van Justitie te hebben om (milieu)besluiten van de Europese instellingen en organen aan te kunnen vechten.* Op dit moment is de deur naar het Europees Hof dicht voor milieuzaken. In iedere lidstaat is er een vorm van rechtsgang open voor milieuzaken. Alleen de Europese Commissie (en de andere organen van de EU) staat boven de wet. Deze tekortkoming in de Europese rechtsbescherming dient opgeheven te worden.

Otto Holman en Paul Kapteyn

Het gebrek aan handelingsvermogen in internationale crisissituaties

Terugkijkend op de periode van de Koude Oorlog kunnen we vaststellen, dat deze vrij overzichtelijk was in termen van vrede en veiligheid, en de bedreigingen daarvan. Die situatie, waarin de vijand bekend was en geïdentificeerd kon worden, bestaat niet meer. Enerzijds is sinds het uiteenvallen van het voormalige communistische blok de dreiging van een aanval uit het Oosten verdwenen en bestaat er voor de EU geen acute reden om een zelfverdedigingscapaciteit op te bouwen: met uitzondering wellicht van Griekenland, voelt geen enkele lidstaat zich bedreigd door de mogelijkheid van formeel (d.w.z. tussen soevereine staten) geweld. Anderzijds wordt de wereld van vandaag gekenmerkt door een groot aantal veenbranden, smeuulende conflicten die zo nu en dan (en meestal onverwachts) opblaaien. Daarnaast moeten we in toenemende mate rekening houden met een fenomeen dat wel is aangeduid als de 'mondialisering van informeel geweld': de dreiging van aanslagen door niet-statelijke, transnationale groepen van mensen is tot onze dagelijkse realiteit gaan behoren. Tot slot heeft ook het begrip veiligheid onder invloed van allerlei mondialiseringprocessen een veel bredere betekenis gekregen: ons gevoel van veiligheid wordt aangetast door uiteenlopende zaken als grensoverschrijdende criminaliteit, mondiale milieuproblemen, migratiestromen, concurrentie uit lage-lonen landen aan de andere kant van de wereld (zoals China), enzovoort.

Het lijkt alsof de ernst van deze nieuwe situatie (die inmiddels al niet zo nieuw meer is) nog niet in volle omvang tot de politieke leiders van de EU is doorgedrongen. Het schrijnende gebrek aan handelingsvermogen, dat aan de oppervlakte kwam tijdens de diverse conflicten op de Balkan in de jaren negentig, heeft sindsdien niet of nauwelijks tot actie geleid. De verdeeldheid tussen de lidstaten kwam met name aan de vooravond van de Amerikaanse interventie in Irak virulent aan de oppervlakte. Pas zeer recent is onder leiding van Javier Solana begonnen aan een Europees strategisch concept waarin naast traditionele, 'zachte' instrumenten als handels- en ontwikkelingsbeleid ook de wenselijkheid van een vergroot militair handelingsvermogen aan de orde wordt gesteld. "Veiligheid is een voorwaarde voor ontwikkeling", zo valt er te lezen, en dit kan ook betekenen dat Europa in voorkomende gevallen

militair moet interveniëren om deze voorwaarde te realiseren. Hoe veelbelovend deze aanzet ook is, er bestaat een niet geringe kans dat pogingen tot vergroting van het Europese handelingsvermogen in de kiem worden gesmoord doordat lidstaten terugvallen op nationale reflexen. De bewoordingen in de ontwerp-grondwet voorspellen niet veel goeds: wederom wordt de vraag of Europa op termijn een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid zal ontwikkelen onbeantwoord gelaten. Onze eerste grief luidt in dit licht:

Als het waar is wat de ontwerp-grondwet zegt, dat de Unie bijdraagt tot 'de vrede en de veiligheid', hoe kan het dan dat de Unie daartoe geen middelen tot haar beschikking krijgt?

Veiligheid is dus een voorwaarde voor ontwikkeling, maar ook het omgekeerde is waar. Veel van de nieuwe veiligheidsrisico's hebben hun oorsprong in de enorme verschillen in ontwikkeling in het internationale systeem. Een gedegen veiligheidsbeleid van de EU zou ook gericht moeten zijn op het anticiperen op toekomstige conflictsituaties. De EU heeft daartoe twee instrumenten: het gemeenschappelijk handelsbeleid en het Europees ontwikkelingsbeleid. Tezamen met het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid vormen deze beleidsterreinen de drie pijlers van de zogenaamde externe betrekkingen van de EU. Pas in het Verdrag van Amsterdam is een begin gemaakt met een verbeterde coördinatie tussen de pijlers, onder meer via het nieuwe instrument van de *common strategy*. Maar nog steeds wordt op één terrein beleid gevoerd dat strijdig is met doelstellingen op andere terreinen. Het beste voorbeeld van een dergelijke tegenstrijdigheid is de janus-kop benadering van het Europese handels- en landbouwbeleid. Aan de ene kant bewijst de EU lippendienst aan de doelstelling van stabiliteit en veiligheid in de wereld, mede te bewerkstelligen via marktintegratie (zo wordt het positieve verband tussen meer markt en meer stabiliteit in het geval van de transformatieprocessen in Midden- en Oost-Europa direct gelegd). Maar aan de andere kant laat de Unie zich leiden door allerlei particularistische belangen. Deze deelbelangen (bijvoorbeeld van boeren) houden beleid in stand dat eenduidig in het nadeel uitpakt van minder ontwikkelde landen en regio's buiten de Unie. In dit verband luidt onze tweede grief:

Als het waar is wat de ontwerp-grondwet voor Europa zegt, dat de Unie bijdraagt tot 'de vrije en eerlijke handel en de uitbanning van armoede', hoe kan het dan dat de Unie haar

markt afsluit voor landbouwproducten van arme landen en haar eigen overschotten in die landen dumppt?

Vastgesteld kan worden dat de Conventie (behoudens de nieuwe EU minister van buitenlandse zaken die tegelijkertijd vice-voorzitter van de Commissie en voorzitter van de Raad van Ministers van buitenlandse zaken wordt) weinig vooruitgang heeft geboekt op het terrein van de externe betrekkingen. Een grotere slagvaardigheid en eensgezindheid op voornoemde gebieden is nog ver te zoeken. De aanstaande *Big Bang* uitbreiding met niet minder dan 10 landen zal het er niet beter op maken. Kort en goed, de mooie woorden in de preambule en in het hoofdstuk over de doelstellingen van de Unie worden niet gevolgd door concrete stappen ter vergroting van de Europese handelingscapaciteit. Dit brengt ons tot de laatste grief:

Als het waar is dat de ontwerp-grondwet loze beweringen bevat, dan is het verstandig het ontwerp te laten voor wat het is.

Otto Holman, Paul Kapteyn en Jan Willem Sap

Het Nederlandse volk is met de euro bedonderd

Bij de invoering van de euro heeft de Nederlandse regering beloofd, dat het leven goedkoper zou worden, dat de euro even hard zou zijn als de gulden en dat de monetaire politiek transparanter zou worden. Intussen hebben alle burgers gemerkt dat het prijspeil niet gelijk is gebleven: het leven in Nederland is sinds de invoering van de euro fors duurder geworden.

Half september 2003 beweerde minister Gerrit Zalm van Financiën nog, dat hij geen middel onbeproefd zou laten om het Stabiliteitspact te redden. In dat Stabiliteitspact, gekoppeld aan het op 1 november 1993 in werking getreden Verdrag van Maastricht, is vastgelegd dat de landen van de eurozone hun begrotingen op orde moeten hebben. Als het begrotingstekort enige jaren achter elkaar boven de drie procent van het bruto binnenlands product uitkomt, kan de Europese Commissie een miljardenboete opleggen. In Frankrijk is nu voor het derde jaar sprake van een dergelijke overschrijding. Als andere Europese landen de regels aan hun laars zouden lappen, zou minister Zalm naar het Hof van Justitie van de EG stappen om de Europese Commissie te dwingen voor de naleving van de regels te zorgen.

Op 21 oktober 2003 werd bekend dat het Franse ministerie van Financiën zich *niet* neerlegt bij de eisen om de regels uit het Stabiliteitspact na te komen. Zelfs een toegeeflijke schikking van de lankmoedige Commissie, gedaan om een miljardenboete te vermijden, wijzen de Fransen af. Deze Franse houding is laconiek en een doorn in het oog van Nederland. Minister Zalm weet dat Nederland de kern van de nationale soevereiniteit inzake de euro heeft afgestaan zonder een exit-clausule: je kan er met andere woorden nu niet meer uitstappen. Door de laconieke Franse houding gaat het hele beleid van Zalm naar de knoppen. Om die reden moet Zalm uit zelfrespect wel op de bres gaan staan voor een sterke euro.

Tegelijkertijd wordt duidelijk dat Portugal, Italië en zelfs Duitsland de Fransen steunen in de roep om flexibilisering van de eisen van het Stabiliteitspact. In veel landen ontbreekt blijkbaar de politieke wil om de begrotingen op orde te brengen. Het vasthouden van Zalm aan het Stabiliteitspact, ook al zou hij er uit zelfrespect mee moeten doorgaan, is een verloren zaak geworden. Dat ziet hij nu zelf ook in. Frankrijk kan ongestraft zijn gang gaan, Nederland

staat in zijn hemd en de relatie tussen beide landen is opnieuw beschadigd.

Het beleid van minister Zalm is daarmee failliet. De ongekende bezuinigingen in eigen land zijn bedoeld om de euro sterk te houden, maar door de begrotingstekorten elders wordt diezelfde euro in feite verzwakt. Kort gezegd, wat Nederland bespaart, wordt door Frankrijk uitgegeven. Dus is het Nederlandse volk de dupe en is het bedonderd toen de euro werd ingevoerd.

Lousewies van der Laan

Preventieve aanval op overbodige Europese wetgeving

In alle federaal georganiseerde landen woedt een permanent debat over de vraag welke zaken op welk niveau moeten worden geregeld: federaal, nationaal of regionaal. De Europese Unie vormt hierop geen uitzondering. Artikel 5 van het Verdrag van Maastricht bepaalt dat de Europese (toen nog) Gemeenschap alleen tot actie zal overgaan 'wanneer schaal of effecten van het gevoerde beleid grensoverschrijdend zijn'. Zo veel mogelijk moet op het nationale niveau worden geregeld, slechts dat wat echt noodzakelijk is op het Europese. Hoe helder dat criterium op het eerste gezicht ook lijkt: het subsidiariteitsbeginsel is geen juridisch, maar een politiek begrip.

Een consequente toepassing van dit beginsel, essentieel voor de geloofwaardigheid van Europese wetgeving, is in de praktijk ver te zoeken. In de beleving van veel Europeanen is Brussel een anonieme bureaucratie, die zich te pas en te onpas met binnenlandse aangelegenheden bemoeit. Er zijn rapporten over 'vrouwen en sport', regels voor de veiligheid van glazenwassers en voorschriften over kinderen en het gebruik van alcohol. Daar komt nog het gevoel bij, dat gewone Europeanen die Brusselse besluitvorming nauwelijks kunnen beïnvloeden.

Kiezers verwachten dat hun volksvertegenwoordigers hen beschermen tegen overbodige wetten en regels, zeker waar deze tot een stijging van administratieve en financiële lasten leiden. Maar op het Europese niveau voert een andere dynamiek de boventoon.

Neem bijvoorbeeld het EU-programma voor toerisme, 'Philoxenia'. De toerisme-lobby gebruikt een land met een grote toeristische sector - in dit geval Griekenland - om een toerismeclausule in het Europese Verdrag te introduceren. Hierna zal de Europese Commissie een commissaris toerisme instellen (liefst een Griek) met zijn eigen directoraat toerisme. Eenmaal ingesteld, voelen commissaris en ambtenaren zich voortdurend verplicht nieuwe wetgeving en regels te introduceren, die aan de nieuw ingestelde commissie toerisme van het Europees Parlement worden voorgelegd. Dan moet er nog een Raad van Ministers van Toerisme in het leven worden geroepen voor de nodige *checks and balances* tussen de EU-instellingen en de lidstaten. Zo komt een aantal ministers tot de ontdekking, dat ze toerisme in

hun portefeuille hebben en, wat nog aangenamer is, dat ze de kans krijgen om naar Brussel af te reizen om daar nieuw beleid te ontwikkelen. Nergens is er een veiligheidsrem ingebouwd waarmee nationale parlementen overbodige en onzinnige Brusselse wet- en regelgeving zoals deze tegen zouden kunnen houden. Nergens is een punt ingebouwd waarop iemand zegt: gaat dit Brussel wel aan?

Eén van de hoofddoelstellingen bij het opstellen van de Europese grondwet was een versterking van de rol van nationale parlementen. Volgens de nu op tafel liggende ontwerp-grondwet zal de Europese Commissie, wanneer in een concreet geval een derde van de nationale parlementen daarom vraagt, verplicht worden de noodzaak van haar voorstellen beter te onderbouwen. Die maatregel gaat echter lang niet ver genoeg.

Ten eerste is hier slechts sprake van een *gele* kaart: de parlementen kunnen de Commissie niet dwingen een voorstel in te trekken. Eerder pleitte Europees commissaris Bolkestein er dan ook voor nationale parlementen de mogelijkheid te bieden een *rode* kaart te tonen om de regelzucht van de Brusselse bureaucratie te temperen.

Een aardig voorstel, maar toch niet bevredigend omdat het de politieke realiteit van alledag miskent. De inhoudelijke argumenten vóór of tegen een bepaald voorstel zullen de discussie snel overheersen. Als het debat eenmaal over de inhoud gaat, wordt het bijna als ongepast ervaren wanneer iemand durft te praten over het niveau waarop de maatregelen moeten worden genomen. Politici benaderen voorstellen primair politiek; dat wordt ook van hen verwacht. Formele vragen over de subsidiariteit hebben daarmee nauwelijks invloed. Behalve wanneer dit om politieke of inhoudelijke redenen goed uitkomt. Subsidiariteit is zo verworpen tot een politiek instrument.

Laat mij dit illustreren met een voorbeeld. In 2001 nam de Nederlandse regering een wet aan, die vrijwillige euthanasie onder strikte voorwaarden legaliseerde. De conservatieve Europese Volkspartij (waartoe onder meer het CDA behoort) was er snel bij om deze zaak hoog op de Europese agenda te plaatsen. Het mocht een Nederlandse wet betreffen, maar de morele verontwaardiging in Europa was te groot om dit te laten passeren. De christendemocraten, die het niet eens waren met de inhoud van de Nederlandse euthanasieregeling, vonden een veroordeling door het EP prima binnen het subsidiariteitsbeginsel passen. De liberale fracties, die de Nederlandse wet steunden, vonden dat het een Nederlandse aangelegenheid betrof waar het

Europees Parlement zich niet mee diende te bemoeien.

Een paar weken later leek het erop, dat het EP een resolutie aan zou nemen die opriep tot het onder specifieke voorwaarden legaliseren van abortus in alle lidstaten. De EVP - niet de grootste voorstander van een liberale abortusregeling - reageerde afwijzend. EVP-leider Poettering vond een dergelijke oproep een onaanvaardbare inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel. En zelfs als liberale parlementariërs het daar mee eens waren, zou het lastig zijn om aan de kiezers uit te leggen, dat zij tegen een oproep voor vrouwenrechten zouden stemmen. Als politicus ben je immers ergens voor of tegen. Maar ergens voor staan en er toch tegen stemmen komt de geloofwaardigheid van de politiek niet ten goede.

De Nederlandse euthanasie-wetgeving is specifiek bedoeld voor Nederlandse ingezetenen. Mensen die naar Nederland komen met het doel euthanasie te ondergaan, worden niet geholpen. Anderzijds maken jaarlijks 6.000 vrouwen gebruik van Europa's open grenzen om in een andere lidstaat abortus te plegen. Welke van de twee kwesties heeft nu grensoverschrijdende gevolgen? Welke van de twee kwesties gaat Europa niets aan?

Wat D66 betreft, moeten besluiten op democratische wijze genomen worden, zodat de kiezer kan zien wat er met zijn of haar mandaat gebeurt. Nationale parlementen moeten al aan het begin van het besluitvormingsproces worden betrokken, niet pas bij de behandeling van concrete voorstellen. Dan wordt van politici namelijk verwacht, dat zij zich over de inhoud en merites van een voorstel uitspreken en geen technisch debat voeren over het debat zelf. Europa kent geen structurele subsidiariteitstoets: een preventieve aanval op overbodige wetgeving is hard nodig. Daarom stel ik voor de Brusselse beleidsvoornemens jaarlijks te onderwerpen aan een preventieve subsidiariteitstoets.

Elk jaar presenteert de Europese Commissie haar Jaarlijkse Werkprogramma - een summiere opsomming van de te verwachten directieven, wetten en aanbevelingen. Deze presentatie biedt een uitgelezen mogelijkheid om het beginsel van subsidiariteit in de praktijk te brengen. Een Gezamenlijke Vergadering van nationale en Europese parlementariërs zou bij deze gelegenheid bijeen kunnen komen om het werkprogramma te amenderen. Deze Gezamenlijke Vergadering zou de Commissie het vuur na aan de schenen kunnen leggen over het doel en de toegevoegde waarde van de voorstellen. De meest cruciale taak van de Vergadering zou zijn om voorstellen of reeds

bestaande wetgeving te schrappen, wanneer deze een inbreuk vormen op de competenties van de lidstaten.

Deze oplossing biedt tal van voordelen. De legitimiteit van Europese beslissingen zal worden vergroot. Niet langer zullen anonieme Brusselse bureaucraten beslissen waar Europa zich mee bemoeit. Dit wordt een taak van herkenbare nationale en Europese volksvertegenwoordigers. Bovendien zullen nationale politici eindelijk op tijd bij de Europese besluitvorming worden betrokken. In de huidige structuur van de Europese Unie ligt een belangrijk deel van de democratische controle nog altijd bij de nationale parlementen, een rol die niet altijd even adequaat wordt ingevuld.

En, *last but not least*, de jaarlijkse bijeenkomst kan uitgroeien tot een publiek evenement van de eerste orde - vergelijkbaar met de Amerikaanse *State of the Union* - dat in staat zal zijn tot de verbeelding van de Europese burgers te spreken. Tot nu toe heeft het Europa deerlijk ontbroken aan een dramatisering van de macht. Het belang van een dergelijke symboliek wordt in de EU al te vaak onderschat.

De media zullen zeker belangstelling tonen, evenals verschillende Europese pressiegroepen, die voor of tegen bepaalde wetgeving zullen strijden. Er zullen lobby's ontstaan tegen een Europese richtlijn over de watertemperatuur in dierentuinen en actiegroepen voor veiligheidsgordels in bussen. Iedereen kan rechtstreeks in actie komen om iets te bereiken of te voorkomen. De bijeenkomst zou, met andere woorden, de betrokkenheid bij Europese besluitvorming vergroten en een krachtige stimulans vormen voor het gevoel van Europees burgerschap.

De invoering van zo'n jaarlijkse preventieve subsidiariteitstoets zou dan ook de insteek van de Nederlandse regering moeten zijn bij de onderhandelingen over de Europese grondwet. Daarnaast moet het Europees Parlement onmiddellijk een commissie Subsidiariteit instellen, zodat er in de tussentijd alvast een orgaan is dat waakt voor de Europese regelzucht.

De grief dat Brussel zich met te veel zaken bemoeit, is mijns inziens terecht. Dit voorstel komt aan die kritiek tegemoet. Europa staat aan de vooravond van een van de grootste uitdagingen van haar bestaan: de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten. In een zo grote Unie zal de afbakening van competenties tussen Brussel en de nationale staten nog nijpender worden. Daarom is fundamentele kritiek op de bedilzucht van de Brusselse bureaucratie, juist nu, te belangrijk om alleen aan eurosceptici over te laten.

Damiaan H.M. Meuwissen

Grondwet voor Europa: enkele grieven

Het belang van het feit, dat er eindelijk een serieus begin is gemaakt met het ontwerpen van een Europese grondwet, kan moeilijk worden overschat. Het opstellen en publiceren van dit ontwerp is een daad met grote historische betekenis voor de toekomst van Europa. Dat de 15 leden van de Europese Unie zich tezamen met 10 nieuwe lidstaten gaan verbinden om in de toekomst samen te leven onder een gemeenschappelijk constitutioneel regime is van niet te overschatten belang. Staten en volkeren die elkaar eeuwen hebben bestreden, gaan nu samen een grondwet formuleren. Zij maken een nieuw begin door gezamenlijk hun soevereiniteit uit te oefenen in het vaststellen van een grondwet. Deze historische feiten zijn van het allergrootste belang en vallen te vergelijken met hetgeen in 1789 en de jaren daarna in Frankrijk gebeurde, met de Amerikaanse grondwet van 1787, met de invoering van het parlementair stelsel in Nederland in 1848 en van het algemeen kiesrecht in 1917, de Europese revolutie van 1989 en de hereniging van Duitsland in 1990. In de jaren 2003 en 2004 wordt wederom Europese geschiedenis geschreven. De lijn van meer dan 50 jaar Europese integratie wordt doorgetrokken. Het kan immers redelijkerwijs niet worden betwijfeld, dat het opstarten en ontwikkelen van de eenwording van Europa één van de belangrijkste politieke processen uit de vorige eeuw is. De nieuwe Europese grondwet is bovendien de meest redelijke voortzetting van de ontwikkeling die in 1989 is ingezet; in dat jaar immers is de Franse Revolutie uit 1789 voltooid, want een Europese revolutie geworden. De beginselen van de Verlichting (vrijheid, gelijkheid, solidariteit) zijn nu - in politiek en juridisch opzicht - waarlijk Europees geworden, ook voor die staten en volkeren die eerder de Verlichting niet hebben gekend. Ook voor hen gelden nu deze klassieke beginselen. En, zoals in Frankrijk na 1789 die beginselen nader werden vastgelegd in grondwetten en constituties, zo worden diezelfde beginselen nu in een Europese grondwet vastgelegd.

Waarom gaat het? Allereerst daarom, dat de burgers van de verschillende lidstaten - en dus ook Nederlanders - zich er eindelijk van bewust worden, dat zij niet meer uitsluitend burger zijn van hun eigen staat, maar ook, en misschien wel in de allereerste plaats, burgers van de Europese Unie. Europa is ons vaderland geworden, we leven niet meer in een klein landje, maar zijn een

wezenlijk onderdeel van een prachtig veelvormig continent geworden. Hoezo ruimtegebrek? We kunnen overal vrij reizen, vrij spreken, vrij wonen en vrij werken. Alles wat in het eigen vaderland kan, kan nu ook in de hele Europese Unie. Dit proces van bewustwording gaat in Nederland - in tegenstelling tot elders - wel heel erg langzaam. Onze regering doet er te weinig aan, de media doen er te weinig aan, de gewone mensen realiseren zich het niet. De meesten denken alleen in termen van geld, voordeel en eigenbelang en ook dat is typisch voor Nederland. Daaraan maakt het feit van een Europese Grondwet hopelijk een eind. In het zich geven van een grondwet constitueert een volk of een natie zich als zodanig. Deze *acte constituant* (voltrokken bijvoorbeeld via een referendum) is de hoogst denkbare handeling, waarin de volkssoevereiniteit wordt uitgeoefend. Natuurlijk bestaat het Europese volk of de Europese natie uit veel verschillende volkeren en naties: Europa is pluriform en is in dit opzicht rijk; dat moet ook zo blijven. Toch is er een wezenlijk verband tussen al die Europese naties en volkeren, Europa heeft immers een eigen identiteit en wel in cultureel, wijsgerig, politiek en juridisch opzicht. Deze Europese identiteit is gelegen in het theoretisch én praktisch primaat van de vrijheid en dit primaat komt nu precies tot uitdrukking in de Europese Grondwet. De Europese Grondwet brengt onze eenheid in verscheidenheid (*E Pluribus Unum*) onder de uiteindelijke regie van de vrijheid tot uitdrukking en dit feit is uniek in de wereldgeschiedenis.

Vrijheid is niet een puur individuele aangelegenheid: zowel haar voltrekking als haar wezensbepaling veronderstellen anderen. Precies dit inzicht is Europees; de Verenigde Staten houden veeleer vast aan een individualistisch vrijheidsbegrip (Locke), waar de handelingsvrijheid voorop staat en iedere beperking daarvan als een ernstige beperking van de vrijheid wordt verstaan. Daarom kennen we in Europa sociaal recht en sociale grondrechten. Die rechten vinden we in veel nationale grondwetten en ook in de Europese Grondwet. In de VS is dit in veel mindere mate het geval. In de Europese Unie blijft het echter noodzakelijk deze dimensie verder uit te bouwen: we worden ertoe gedwongen door de toenemende multiculturaliteit. Men kan het sociale gevoelig verwaarlozen wanneer allen tot dezelfde cultuurkring behoren en het min of meer goed met elkaar kunnen vinden. Deze sociale vanzelfsprekendheden vormen dan het draagvlak voor het constitutioneel verband. Dit wordt nu snel anders en de Europese Grondwet moet daar rekening mee houden. Zij doet dat echter te weinig: dat is een eerste Grief.

Het probleem met een Europese Grondwet is inderdaad, dat zij dient te gelden voor een Europese samenleving, waarin het gemeenschappelijke substraat met betrekking tot funderende waarden en normen minder scherp is geworden en bovendien grote verschillen van inzicht laat zien. Het staat niet vast dat men vanuit de Arabische cultuur, waartoe een groeiend aantal Europeanen (mede) behoort, geheel dezelfde opvatting over vrijheid en democratie heeft als in de traditioneel Europese. Hoe moeten we nu de Europese constitutionele orde (en die van de lidstaten) vormgeven, nu zij dient te gelden niet alleen voor een grote meerderheid van traditioneel opgevoede Europeanen, maar ook voor een minderheid van Europese burgers, c.q. ingezetenen, die met betrekking tot vrijheid en democratie andere accenten zetten? Sommige accenten kunnen binnen het traditioneel Europese waardenpatroon wel een plek vinden (vrijheid van godsdienst, bouw van moskeeën, bijzonder islamitisch onderwijs, kleding), met andere zal men meer moeite hebben (huwelijkstradities, besnijdenis). Een constitutie mag zich van deze maatschappelijke ontwikkelingen niet meer isoleren en zal ook het kader voor deze nieuwe vormen van samenleven moeten constitueren. Het gaat niet meer aan enigszins arrogant te beweren dat 'de anderen' zich maar aan de traditioneel bestaande patronen moeten aanpassen of anders moeten vertrekken. Daarmee wordt niet alleen de menselijke waardigheid van die 'anderen' tekort gedaan, maar wordt ook miskend welke verrijkende impulsen die Arabische inbreng in de Europese cultuur voor beide culturen kan hebben. Als er iets kenmerkend is voor de Europese cultuur dan is het wel die fundamentele openheid voor het andere. Dát nu is onze traditie. Een zich angstig afsluiten voor of afweren van dat andere doet allen en dus ook onszelf tekort. Dit is, zo dunkt me, een sterk argument ten faveure van de toetreding (op langere termijn) tot de Europese Unie niet alleen van Turkije, maar ook van de Maghreb-staten (Marokko, Algerije en Tunesië). De eigen identiteit van Europa bestaat juist uit de in de vrijheid besloten fundamentele openheid voor het andere. Die vrijheid vormt de kern van de constituties van de Europese lidstaten en van de Europese constitutie als zodanig. Van daaruit dient de reflectie op de Europese vormgeving van de multiculturele samenleving te vertrekken. Een tweede Grief is dan ook dat de Europese ontwerp-grondwet met deze dimensies te weinig rekening houdt.

Het begrip democratie betreft de organisatie van de wijze waarop betrokkenen (burgers) deelnemen aan het proces waarin de algemene wetgeving tot

stand komt. Democratie valt niet samen met beslissen bij meerderheid, zoals velen denken. Het gaat er veeleer om dat werkelijk allen bij het tot stand komen van de algemene wetgeving betrokken zijn. Volgens Habermas dient deze gedachtegang de leidraad te zijn bij het structureren van een multi-culturele staat en samenleving, zoals die langzamerhand *in* en *als* Europese Unie ontstaat. *Verfassungspatriottismus* noemt Habermas dit (Rawls spreekt van *overlapping consensus*). Dit betekent dat ook mensen uit andere culturen in de Europese Unie moeten willen samenleven onder een politiek en constitutioneel regime dat op de vrijheid is gebaseerd. In die zin behoren de anderen zich aan het Europese regime aan te passen, maar dan ook alleen in deze zin. Binnen dit kader zijn vervolgens allerlei culturele varianten van samenleven mogelijk. Deze eis is gebaseerd op de universele gelding van de vrijheid. Daarmee is niet gezegd dat ieder individueel mens feitelijk vrij is. Er is alleen gesteld dat de mens in beginsel en naar aanleg of vermogen vrij is. Degenen die uit andere culturen komen en zich in Europa vestigen, worden dan ook terecht aan de vrijheid en de structuren van haar verwerkelijking gehouden. Daarmee verliezen zij niet de vrijheid om hun eigen taal en cultuur binnen dit raamwerk te behouden. Anderzijds behoort een patriottische inzet voor dit vrijheidsregime ook van de nieuwkomers te worden gevraagd. Deze subtiele thematiek komt in de Europese Grondwet te weinig tot uitdrukking: dat is mijn derde Grief.

Nieuwkomers uit andere culturen, die zich in de Europese Unie vestigen, dienen dus het vrijheidsregime van de Unie (rechtsstaat, democratie en grondrechten) ten volle te accepteren. Dit is de kern van de inburgering. Wanneer men dit niet wil, dient men te vertrekken. Voor het overige hebben nieuwkomers het recht hun eigen taal en cultuur te behouden, voorzover zulks binnen rechtsstaat en democratie redelijkerwijs mogelijk is. Binnen deze ordening mag culturele en talige assimilatie en integratie niet als eis worden gesteld. Wanneer men ten volle wil integreren en een Europese taal en cultuur geheel wil overnemen, is dit een vrije beslissing. Direct contact tussen verschillende culturen betekent binnen de Europese Unie een wederzijdse verrijking: het verrijkt Europa en het verrijkt de nieuwkomers. Deze bron van menselijke rijkdom mag niet worden opgedroogd en dient haar stimulerende invloed te behouden. Daarom meen ik dat Arabisch - naast de bestaande Europese talen - in de Europese Unie een plaats moet krijgen en algemeen binnen het onderwijs beschikbaar moet zijn: voor nieuwkomers niet alleen, maar ook voor Euro-

peanen. Daarmee raken we de kwestie van de taal. De invoering van meerdere Europese *linguae francae* (Frans, Duits, Engels in respectievelijk Zuid-, Oost- en Noord-Europa) is gewenst. Paradoxalerwijs kunnen de regionale en nationale taalculturen alleen dan worden behouden. Voor sommige nieuwkomers komt dit neer op drietaligheid (landstaal, Europese taal en, zo men dat wil, ook de taal van herkomst); voor de meeste Europeanen volstaat verplichte tweetaligheid. Dit is de consequentie van serieuze Europese integratie. Men mag het de Europese Grondwet aanrekenen dat zij dit punt niet regelt: een vierde Grief.

Er zijn nog veel punten, die in de vorm van Grieven naar voren kunnen worden gebracht. In de Europese Grondwet wordt verwezen naar fundamentele waarden en beginselen. Door sommigen wordt voorgesteld om in de preambule ook een verwijzing naar de joodse en christelijke wortels van de Europese beschaving op te nemen. Dit is een onzinnig voorstel. De concrete betekenis van de Europese beschaving blijkt uit de inhoud van de regels en instellingen zelf, die in de Grondwet worden vastgelegd. Wat krom vergeleken misschien: wanneer iemand kersen eet, hoeft er ook geen bordje bij te staan dát hij kersen eet. De voorgestelde verwijzing zal bovendien niet iedere nieuwkomer in de Europese Unie ten volle bevallen. Waarom dit dan doen? Ook een verwijzing naar God als Schepper of bron van recht en gezag, of iets dergelijks, zou volstrekt ongepast zijn. Niet omdat dit geloofspunt onzinnig zou zijn en niet door velen (ook door mij) gedeeld wordt, maar omdat het in een grondwet niet thuis hoort en zeker in een Europese grondwet niet. De scheiding tussen kerk en staat is een verworvenheid van de Europese traditie (1789 - 1989) en dient zeker niet in een Europese grondwet te worden aangetast.

Voorts zou men kunnen overwegen de diplomatieke vertegenwoordigingen tussen de lidstaten af te schaffen. Er is immers geen sprake meer van volledig soevereine staten en het is dus zinloos de schijn op te houden. Eenvoudige vertegenwoordigingen zijn meer dan voldoende. In Frankrijk is het sinds Mitterand gebruikelijk dat tijdens persconferenties naast de Franse ook de Europese vlag wordt getoond. Iets dergelijks zou in de andere lidstaten ook dienen te gebeuren. Ook op nationale feestdagen zou men met de Europese vlag naar buiten kunnen komen, naast de nationale vlag. Wanneer toont Nova eindelijk naast Den Haag Vandaag een Brussel Vandaag? De Europese grondwet laat de kans voorbijgaan de Europese burgers, die in een andere dan de eigen lidstaat gevestigd zijn, ook het kiesrecht voor het parlement van die lidstaat te geven. Dit is een elementair recht, dat ten onrechte wordt onthou-

den. De politieke partijen zouden in de verkiezingen voor het Europees Parlement ook werkelijk Europees moeten zijn met bijvoorbeeld eenzelfde lijst voor heel de Unie, waar verschillende nationaliteiten door elkaar staan. Dan komt er werkelijk iets van integratie terecht. Trouwens waarom niet klip en klaar een Europese nationaliteit invoeren? Ook hier laat de Europese Grondwet een kans lopen.

Tenslotte nog twee punten. De nieuwe Grondwet moet worden geratificeerd door alle lidstaten: daar ontkomen we waarschijnlijk niet aan. Als het maar niet zo is dat twee of drie lidstaten het project kunnen tegenhouden. De *Freistaat Bayern* heeft ook tegen het *Grundgesetz* gestemd en is er toch aan gebonden. Zo moet het in de Europese Unie ook gaan. We zouden echter iets anders kunnen doen: afzien van alle nationale ratificaties, maar een Europawijd referendum houden onder alle burgers in de Unie. En dan alle stemmen uit de Unie bij elkaar optellen. Dat zou werkelijk een *acte constituant* en de constituering van een Europees volk zijn. Welke Europese staatsman heeft de durf hier het initiatief te nemen?

Tenslotte het volgende. Een aantal lidstaten kent een monarchie. Deze kan ook binnen een federatief Europa (want dat is de implicatie van de Europese Grondwet) in stand blijven. De vraag kan worden gesteld of het niet zinnig zou zijn om voor de hele Europese Unie een monarchie in te stellen. Een constitutionele monarchie met parlementair stelsel welteverstaan, zoals in de nationale staten ook het geval is. Waarom? Omdat op deze wijze een uitdrukkelijk identificatiepunt voor de Europese burgers zou kunnen ontstaan. De Europese eenheid kan op die wijze goed worden gesymboliseerd. Een president kan dat ook wel (en gelukkig wordt die in de Grondwet ook voorgesteld), maar een monarch kan dat voor Europa als geheel misschien beter. Hoe komen we aan die monarch? Welaan, door verkiezingen. In de eerste ronde doen alle zittende Europese vorstenhuizen als zodanig mee, in de tweede ronde wordt uit de twee die de meeste stemmen kregen de eindkeuze gemaakt (zoals bij de Franse presidentsverkiezingen). Waarom niet eigenlijk?

Jan Willem Sap

Het tekort aan politieke controle

Volgens artikel 6 van het EU-verdrag is de Europese Unie gebaseerd op de beginselen van de democratische rechtsstaat. Toch komt in de democratie van de EU de noodzakelijke politieke controle onvoldoende uit de verf. Voor een deel komt dat, omdat niet duidelijk is waar de Europese regering zit. De scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht - een element van de *trias politica* in de rechtsstaatsgedachte - is voor de Unie-burger niet helder. Van de regeringsmacht zit een stukje bij de Raad van Ministers, een stukje bij de Europese Raad van regeringsleiders en een stukje bij de Commissie. De Commissie, verzwakt door fraude en zwakke leiding, is er niet in geslaagd een rol als echte regering af te dwingen. De ontwerp-grondwet voor Europa laat eerder een versterking van de 'intergouvernementele' Europese Raad zien. Probleem bij de Commissie is dat de leden niet door het volk zijn gekozen. En als lidstaten zich niet houden aan het Stabiliteitspact - waar Nederland zijn soevereiniteit inzake een sterke munt heeft opgegeven zonder exit-clausule voor als het fout gaat - blijkt de Europese Commissie te zwak om Frankrijk en Duitsland te dwingen zich te houden aan de gemaakte afspraken, dit tot terechte frustratie van minister Zalm (VVD). Uit het gedogen van de laconieke houding van de grote lidstaten blijkt, dat vraagtekens moeten worden geplaatst bij de zogenaamde 'onafhankelijkheid' van de Commissie.

De complexe verdeling van de wetgevende en bestuurlijke functies leidt ertoe dat de Raad van Ministers bevoegdheden uitoefent die op nationaal niveau in handen liggen van de Staten-Generaal. Het Europees Parlement heeft door die structuur moeite om het beleid mede vorm te geven en te controleren. Het Europees Parlement werd daarom jarenlang niet serieus genomen. Dat is verbeterd door de investituurregeling van de Commissie en de medebeslissingsprocedure, maar het Europees Parlement heeft nog steeds geen enkele greep op de Raad van Ministers, de belangrijkste wetgever in de EU. Veel politici, beleidsmakers en journalisten zetten vraagtekens bij de politieke legitimiteit van het Europees Parlement, dat ook steeds gedwongen wordt tussen twee steden op en neer te reizen. Daarnaast blijken de nationale parlementen in de praktijk nauwelijks in staat het optreden van de eigen verantwoordelijke ministers in de Raad van Ministers te controleren. Een

besluit van de Raad is immers geen besluit van de lidstaten. Wat als de eigen minister tegen stemde, maar de ministers van andere lidstaten voor stemden? Ook mankeert er in de EU nogal wat aan de in een democratische rechtsstaat gestelde eis van openbaarheid van besluitvorming.

Waarom wordt in Nederland niet naar Deens voorbeeld gekozen voor een systeem waarin de Nederlandse ministers nauwkeurig worden gecontroleerd door een speciale en deskundige parlementaire commissie en zich bij hun optreden in de Raad van Ministers moeten houden aan de door deze commissie vastgestelde randvoorwaarden? Het argument dat de invoering van een plicht tot 'ruggespraak' leidt tot eindeloze vertragingen en slechte besluitvorming is door uitvindingen als internet en mobiele telefoons volstrekt achterhaald.

Jan A. Verhees sr.

Een regeling voor de economie

Hoewel bijna elke nationale en Europese politicus de mond vol heeft van de democratische gelijke rechten van ieder mens, komt daar in de praktijk op het gebied van welvaart, werk en beloning, verzorging, sociale verzekeringen, niet veel van terecht. Het wordt steeds duidelijker, dat daarvoor alleen de basis gelegd kan worden als er minstens op Europees niveau marges worden bepaald, aangenomen en gecontroleerd, waarbinnen het gehele economische leven van de Europese staten zich dient te bewegen. Europa wendt niet alle energie aan om dit te bereiken.

De economie van een land is nu te veel afhankelijk van andere landen, in plaats van daaraan gelijk. Men kan elkaars produkten te veel beconcurreren, waardoor in het ene land de werknemers te weinig verdienen en in het andere land werknemers werkloos worden. Ook wordt de economie te veel beïnvloed door het verschijnsel 'beurs en aandelen', wat tot gevolg heeft dat het winstpercentage voor de aandeelhouders belangrijker is dan de werkgelegenheid. Ook het verschijnsel van de ver uit elkaar liggende salarissen wordt vaak verdedigd door te wijzen op andere landen. Een Europese regeling voor de economie zou later ook met Amerika en andere werelddelen gecombineerd kunnen worden. Het grote verschil tussen rijk en arm, werk en geen werk, tussen de kosten van levensonderhoud en het inkomen, ziekte en verzorging, werknemers en werkgevers - om te beginnen met een regeling op Europees niveau, te vergelijken met andere internationale afspraken - zou sterk afnemen. Daarvoor is nog een lange weg te gaan en daarom is het nodig er nu al veel energie in te steken.

Enie Wesseldijk

Paneuropese politieke partijen

Het feit dat de Europese politieke partijen federaties zijn, waarin nationale politieke partijen vertegenwoordigd zijn, draagt er niet toe bij dat Europa de inzet is van Europese verkiezingen. Nationale kwesties overheersen in Europese verkiezingscampagnes en de leden van het Europees Parlement worden daardoor om nationale redenen gekozen en niet vanwege hun inzet voor de Europese eenheid. De Europese burger blijft Europa onder andere daarom als een ver-van-mijn-bed-show beleven en het is dan ook niet verwonderlijk dat de opkomst bij Europese verkiezingen steeds verder terugloopt. Frankrijk heeft het bij de vorige verkiezingen voor het Europees Parlement wel heel bont gemaakt door nationale politieke leiders als lijsttrekkers op te stellen. Dezen lieten zich binnen twee maanden na de verkiezingen vervangen door minder bekende partijgenoten. Daarmee werd tegelijkertijd de boodschap aan de kiezers uitgedragen dat Europa van weinig belang is. Om rekening te houden met de steeds grotere mobiliteit binnen Europa, zou het voor Europese burgers mogelijk moeten zijn om individueel lid te worden van een Europese politieke partij en op een paneuropese lijst te stemmen.

Rein Zunderdorp

De Europese Aanbesteding

De (regelgeving inzake de) Europese Aanbesteding ten aanzien van diensten en leveringen discrimineert de facto kleine bedrijven, verstoort de marktwerking doordat het toetreding van nieuwe en kleine bedrijven tot (deel)markten frustreert, remt innovatie af, veroorzaakt veel onnodige bureaucratie en daarmee kosten en tijdverlies, leidt tot hoge transactiekosten en is grotendeels in strijd met het subsidiariteitsprincipe.

De EU-regels inzake de Europese Aanbesteding zijn bedoeld om bij overheidsopdrachten de Europese marktwerking te bevorderen. Door het uitbannen van onderhandse aanbestedingen zou de concurrentie binnen de Unie bevorderd worden en daarmee de prijs-kwaliteitverhouding worden verbeterd. Doordat er meer mededingers op de nationale, regionale en lokale (deel)markten zouden verschijnen, zouden de kosten voor de overheden worden teruggedrongen, zou competitieve innovatie worden bevorderd en zou grensoverschrijdende dienstverlening worden versterkt. In de praktijk blijkt echter, dat de verwachte voordelen zich maar in beperkte mate voordoen en dat de (blijkbaar niet voorziene) nadelen sterk overheersen. De oorzaken daarvoor zijn gelegen in de aard van de voorgeschreven procedures, de eisen die in de praktijk aan de inschrijvende bedrijven gesteld worden en het feit dat veel diensten zich niet voor grensoverschrijdende inzet blijken te lenen.

Ik beperk mij hier tot de Europese Aanbesteding van diensten en leveringen, waarvoor in 2003 de drempelbedragen door de Europese Commissie zijn vastgesteld op 162.293 euro voor de centrale overheid en 249.681 euro voor overige overheden (en publieke organen). De aanbesteding van infrastructurele werken (boven de 6.2 miljoen euro) blijft buiten beschouwing, hoewel ook daar de schaalvergroting tot een beperkt aantal grote marktpartijen en tot kartelvorming heeft geleid, zoals genoegzaam bekend is.

De nadelen van de Europese Aanbesteding hangen met elkaar samen en vormen vooral voor het midden- en kleinbedrijf (MKB) een grote belemmering voor het verwerven van overheidsopdrachten van enige omvang. De redenen daarvan zijn de complexiteit van de procedures en de aard van de

toegepaste beoordelingscriteria.

De complexiteit van de procedure vergroot de kosten van het uitbrengen van offertes aanzienlijk. Bedrijven dienen daartoe te beschikken over specifieke deskundigheid op het gebied van de Europese aanbestedings-regels of die deskundigheid per geval in te huren. In beide gevallen gaat dit gepaard met risicovolle kosten (voorinvestering) die voor het MKB moeilijker te dragen zijn dan voor grotere bedrijven. Veel kleinere bedrijven zien daarom af van het uitbrengen van een offerte onder deze voorwaarden. Daarmee wordt de marktwerking niet bevorderd, zoals de bedoeling is, maar juist belemmerd.

Ook de in de procedures toegepaste criteria, zowel voor plaatsing op de longlist en op de shortlist, als bij de uiteindelijke keuze, discrimineren in de praktijk het MKB. Hoewel de weging van de verschillende criteria uiteindelijk de verantwoordelijkheid is van de opdrachtgever, worden publieke organen in de praktijk gedwongen deze criteria vrij strikt toe te passen. Zo is de richtlijn dat de opdracht niet een te hoog percentage van de totale omzet van de leverancier mag bedragen (vanwege afhankelijkheid, kwetsbaarheid) een blokkade voor kleine bedrijven om een schaa sprong te maken. Ook het stellen van allerlei eisen aan de formele professionaliteit van personeel, het financiële en organisatorische draagvlak van de leverancier en formele kwaliteitsbewaking benadeelt de kleinere bedrijven. Het feit dat het deels niet om strikte regels maar om richtlijnen gaat, doet aan de dwingendheid ervan nauwelijks af. Volgens deskundigen dreigt, in het klimaat na de bouwfraude, dat accountants een goedkeurende verklaring onthouden als de (niet dwingende) richtlijnen naar hun oordeel niet voldoende zijn nageleefd. Men signaleert bij risicomijdende ambtenaren een tendens om opdrachten aan de grootste aanbieder te gunnen. Ten aanzien van het schaalprobleem kunnen kleine bedrijven een samenwerkingsverband aangaan om aan de criteria te voldoen, maar ook dit vergt organisatorische en juridische inspanningen die veel MKB'ers niet kunnen opbrengen.

Hoewel de regels op zich wel van belang zijn om het risico voor de opdrachtgever te beperken en daarmee een publiek belang dienen, belemmeren ze de toetreding of de doorgroei van kleinere bedrijven al snel. Dit is natuurlijk in strijd met het belang van deze ondernemers en tot op zekere hoogte ook sociaal onrechtvaardig. Het heeft echter ook nadelen voor de opdrachtgever, die zich genoodzaakt ziet een aantal potentieel interessante aanbieders buiten de orde te verklaren. Het interessante van de aanbieders kan

betrekking hebben op de prijs, op de fysieke nabijheid en daarmee het praktische serviceniveau, maar ook op de mate van innovatie. Veel sterk innovatieve bedrijven zijn klein begonnen en hebben zich met een beperkt aantal relatief grote opdrachten tot een interessante marktpartij ontwikkeld. Dit mechanisme wordt door de Europese Aanbesteding aangetast. Dit heeft naast nadelen voor de kleine bedrijven en de opdrachtgevers ook macro-economische nadelen en is in strijd met het Nederlandse beleid om de innovatie te bevorderen. Een ander element dat innovatie ontmoedigt, is dat opdrachtgevers ten behoeve van de vergelijkbaarheid van de aanbiedingen zich gedwongen voelen steeds nauwkeuriger de aard van de te leveren diensten te omschrijven. Een innovatiever antwoord op de aanwezige behoefte wordt zo niet uitgelokt en kan, wanneer het toch wordt aangeboden, moeilijk zonder procedurele risico's worden geaccepteerd.

Voorts kan het huidige systeem van Europese Aanbesteding de toets van deregulering en van het subsidiariteitsbeginsel niet (goed) doorstaan. Het blijkt in de praktijk, dat de praktisch haalbare voordelen van de aard en de omvang van de regulering niet opwegen tegen de gebleken nadelen. Deze vorm van Europese overregulering leidt enerzijds tot (micro- en macro-) economisch verlies, maar daarnaast ook tot een begrijpelijke, breed aanwezige neiging om deze regelgeving te omzeilen. Door deze alom aanwezige praktijk van het reduceren van het systeemprobleem blijft de werkelijke economische en sociale schade nog relatief beperkt. Het nadeel is echter, dat dit leidt tot een situatie waarin de EU en de regeringen die praktijk uit welbegrepen eigenbelang gedogen, met de bezwaren die daartegen bestaan, of pogingen gaan doen tot opsporing en bestraffing van de vermeende overtredingen. Dit laatste zal opnieuw tot toenemende bureaucratie leiden.

Inmiddels doen zich in dit verband al absurde, maar illustratieve zaken voor. Zo heeft de poging van een alerte minister van onderwijs om de stagnatie in een megaproject (Kennisnet) te doorbreken met een snelle innovatieve toevoeging aan het systeem, geleid tot kafkaëske verwickelingen. De opdracht werd onderhands aanbesteed aan een innovatief bedrijf dat zelf de creatieve oplossing had aangedragen. Het werk werd vanwege het spoedeisende karakter direct uitgevoerd. Vervolgens bleek de opdracht te groot om zonder de E.A. gegund te kunnen worden. De regels voorzien in dat stadium niet in een hanteerbare afhandelingsvorm. Lagere ambtenaren, die van hun superieuren opdracht kregen de zaak in formele zin goed af te

handelen, zagen geen andere oplossing dan een antedatering van documenten en moeten zich nu voor de rechter verantwoorden. Dit alles omdat de Europese regelgeving een snelle en innovatieve oplossing van een publiek probleem in de weg stond.

Tenslotte is het de vraag of de EU zich wel met de aanbesteding van diensten en leveringen van relatief geringe omvang zou moeten bemoeien. De veronderstelling dat dit zou leiden tot een omvangrijke internationale markt is niet uitgekomen. Dit is niet verwonderlijk, omdat het in het geval van relatief kleine transacties, noch voor de opdrachtgevers noch voor de opdrachtnemers erg aantrekkelijk is die diensten en leveringen in andere landen te betrekken of te leveren. Naast afstanden (kostenverhogend) spelen daarbij taal- en cultuurverschillen een rol. Het is natuurlijk prima dat overheden allerlei varianten van fraude, nepotisme, kostenverhoging en kwaliteitsverlies tegengaan door het formuleren van regels bij overheidsaanbestedingen. Waar het echter nu en in de toekomst grotendeels zal gaan om binnenlandse diensten en leveringen, moet volgens het subsidiariteitsbeginsel de EU deze regelgeving aan de nationale regeringen overlaten.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem is het vertienvoudigen van de drempelbedragen voor diensten en leveringen in combinatie met de bestuurlijke afspraak, dat de lidstaten zelf de aanbestedingsregels voor kleinere transacties vaststellen. Dit natuurlijk met de aanbeveling dat daarbij het economisch belang van innovatie en van nieuwe toetreders tot markten, alsook het beperken van de transactiekosten, beter gecombineerd wordt met open en transparante vormen van opdrachtverlening. Nationale overheden zijn beter in staat tot het formuleren van passende procedures dan de EU.

Appendix: Eerste Grieven - Amsterdam, 12 december 2002

**DE ZAAK VAN
HET VOLK TEGEN EUROPA**

EERSTE GRIEVEN

1. Door haar protectionistische beleid bevordert de EU de honger in ontwikkelingslanden. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid beperkt uitvoermogelijkheden naar de EU voor arme landen en schaadt hun afzetmogelijkheden op de wereldmarkt door dumping van landbouwproducten.
2. Europa verkwanselt het grote erfgoed van de democratie door wezenlijke besluiten over zijn toekomst te nemen in het geheime overleg van regeringsleiders, zodat noch het nationale parlement noch het Europees Parlement rechtstreeks bij de besluitvorming wordt betrokken.
3. De door de EU afgedwongen afstoting van publieksbedrijven (gas, licht, vervoer) in naam van de vrije markt leidt tot machtige monopolisten zonder overheidstoezicht, die vanwege hun eenzijdig streven naar winst, overgaan tot sluiting van loketten, waardoor mensen steeds meer hun toevlucht moeten nemen tot automaten.
4. Bij de uitbreiding van de EU zijn niet de principes van het met de mond beleden 'sociale model' van de bestaande Unie, maar de principes van de Wereldbank maatgevend.
5. De Unie zet wel de grenzen open, maar het gebrek aan beleid op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (derde pijler) verhindert de totstandkoming van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.
6. Europa maakt de mensen tot consumenten, toeristen en zakenlieden in plaats van tot verantwoordelijke en medemenselijke burgers.

OVER DE AUTEURS VAN DE GRIEVEN

- Max van den Berg is lid van het Europees Parlement voor de PvdA
- Kathalijne Buitenweg is lid van het Europees Parlement voor Groen-Links
- W.T. Eijsbouts is hoogleraar Europees Constitutioneel Recht aan de Universiteit van Amsterdam
- Guido Enthoven is directeur van het Instituut voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- Hans Groen is secretaris van de Europese Sociale Weken; zijn bijdrage is geschreven op persoonlijke titel
- Ralph Hallo is coördinator van het internationale programma van de Stichting Natuur en Milieu
- Otto Holman is hoofddocent Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam
- Paul Kapteyn is hoofddocent Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam
- Lousewies van der Laan is lid van de Tweede Kamer voor D66
- Damiaan H.M. Meuwissen is oud-hoogleraar Staatsrecht en Rechtsfilosofie te Groningen en is verbonden aan de Hanse Law School te Bremen
- Jan Willem Sap is hoofddocent Europees Recht en Staatsrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam
- Jan A. Verhees sr. is beheerder van een website over de inkomens van topmanagers en is online actief in de dorpspolitiek in Bernheze
- Enie Wesseldijk is noodgedwongen lid van een Franse politieke partij in Straatsburg
- Rein Zunderdorp is secretaris van het Forum voor Democratische Ontwikkeling

COLOFON

Het proces 'Het Volk en Europa' is een project van de Vereniging Democratisch Europa (VDE) met steun van de European Foundation on Social Quality, de Europese Beweging Nederland, de Felix Meritis Foundation, het Forum voor Democratische Ontwikkeling en het G.K. van Hogendorp Centrum.

'Het Volk en Europa' wordt gerealiseerd door een projectteam bestaande uit aanklager Eimert van Middelkoop, bijgestaan door dr. Alinda van Bruggen, namens het Forum voor Democratische Ontwikkeling, en projectsecretaris drs. Ernst John Kaars Sijpesteijn en drs. Jacek Magala, namens de Vereniging Democratisch Europa.

Het projectteam wordt ondersteund en geadviseerd door een stuurgroep bestaande uit prof. mr. W.T. Eijsbouts, voorzitter en bedenker van het idee (G.K. van Hogendorp Centrum, Universiteit van Amsterdam), dr. O. Holman (VDE, G.K. van Hogendorp Centrum, Universiteit van Amsterdam), dr. P.J.H. Kapteyn (voorzitter van de VDE, Universiteit van Amsterdam) en dr. J.W. Sap (VDE, G.K. van Hogendorp Centrum, Vrije Universiteit).

De redactie van dit Boek van Grieven is in handen van Ernst John Kaars Sijpesteijn, die Geschiedenis en Europese Studies studeerde aan de Universiteit van Amsterdam, en Jacek Magala, die Sociologie en Internationale Betrekkingen studeerde aan dezelfde universiteit.

Doel en activiteiten van de Vereniging Democratisch Europa

Democratie is nooit af. Ook de Europese niet. Het integratieproces heeft zonder meer veel goeds gebracht. Het dient de vrede, stimuleert de bedrijvigheid en slecht barrières tussen burgers van verschillende staten. De Europese integratie beïnvloedt het dagelijks leven van honderden miljoenen mensen. De Vereniging Democratisch Europa maakt zich sterk voor de democratische kwaliteit van Europa.

Democratie verbindt de idealen van vrijheid en gelijkheid en dient daarmee het algemeen belang. Democratie doet recht aan mensen die willen weten wat er om hen heen gebeurt en die zich daarover willen uitspreken. Democratie voorkomt dat maatschappelijke onverschilligheid omslaat in links of

rechts extremisme.

De Europese Unie is nog geen volwaardige democratie. Dit heeft zijn weerslag op de nationale staten. Het democratisch tekort van Europa betekent een aantasting van de burgerlijke waardigheid en is bovendien gevaarlijk, zowel voor de Unie als voor de lidstaten. Democratische grondrechten zijn een groot goed, die behouden moeten worden.

De Vereniging Democratisch Europa stimuleert het publieke debat door vragen te stellen en door het geluid van burgers te laten horen. Over bijvoorbeeld het nut van een referendum, de mogelijkheden van een federaal Europa of een gekozen president, over tweeslachtigheid in beleid, de Nederlandse koers in Europa en vele andere thema's. De vereniging denkt, praat en schrijft en herbergt een grote verscheidenheid aan meningen. Al haar leden hebben echter één ding gemeen, namelijk de zorg om democratische verworvenheden.

Het bestuur bestaat uit vrijwilligers, ondersteund door een bescheiden bureau. Er worden publieke bijeenkomsten georganiseerd met binnenlandse en buitenlandse gasten. Vier maal per jaar vindt het Café Europa plaats, dat in samenwerking met Felix Meritis wordt georganiseerd. Het blad *EUforum*, dat leden krijgen toegestuurd en dat in 2004 zijn derde jaargang beleeft, is een informatief en opiniërend tijdschrift dat vier maal per jaar verschijnt.

De Vereniging Democratisch Europa treedt in 2003 voor het eerst op als penvoerder van het consortium Voice of Civil Europe/Nederland namens welke zij dit project ontwikkelt. Voice of Civil Europe is de benaming van een samenwerkingsverband dat in 2000, 2001 en 2002 een aantal succesvolle manifestaties heeft georganiseerd met als doel het publieke debat over thema's als de invoering van de euro, de uitbreiding en de constitutie van de Europese Unie te bevorderen.

Formele naam: Vereniging Democratisch Europa
Adres: Keizersgracht 324, 1016 EZ Amsterdam
Telefoon: 020-626 23 21
Fax: 020-624 93 68
Bankrekening: Postbank Nederland: 8028656
KvK: 33302163
Emailadres: vde@felix.meritis.nl
Website: www.democratisch-europa.nl