

# Wordt de EU intergouvernementeler?

Beeldvorming is verraderlijk. Eén van de meest gebruikte handboeken over de Europese Unie is van Dinan. De titel van de eerste druk (1994) was *Ever closer Union?* Het vraagteken onderstreepte de onduidelijkheid over de richting van integratie, omdat bij elke verdragsherziening zowel de communautaire als de intergouvernementele bouwstenen van de EU toenamen. Naast een grotere rol voor het Europees Parlement (EP) en de Europese Commissie groeide ook de rol van de Raad – de lidstaten – door bijvoorbeeld unanimititeit te eisen bij belangrijke competentie-uitbreidingen, nauwe controle op Commissiebesluiten ('comitologie') en extra ronden in codecisie, zodat de Raad controle hield op de besluiten van het EP. In de titel van latere edities van Dinans boek was het vraagteken weggelaten, met de suggestie dat communautarisering de bovenhand kreeg. Deze verschuiving van macht naar 'Brussel' leek verder versterkt door discussies over de grondwet en de vaste voorzitter van de Europese Raad.

In 2009 overheerst echter de bezorgdheid over het toenemende intergouvernementele karakter. Nu lijkt alles te draaien om samenwerking tussen regeringsleiders en lopen de besluiten via 'G20s', 'G8s' en, in de EU, via vooroverleg tussen de grote landen. Door de economische crisis, en omdat Europa electoraal gevoelig ligt in de lidstaten, worden belangrijke besluiten genomen in de Europese Raad. Ook komt deze Raad veel vaker bijeen. De grote landen hebben meer het initiatief genomen en overleggen driftig (telefonisch) achter de schermen. Ook schuiven de vakraden meer dossiers door naar de Europese Raad. Hierdoor wordt weer meer met unanimititeit gestemd. Met de communautaire methode, gebaseerd op initiatiefrecht van de Commissie en gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen, heeft het niet veel meer te maken. Voorzitter Barroso geldt inmiddels als loopjongen van de grote lidstaten en de Commissie wordt passief genoemd. Met deze uitholling van haar communautaire poot lijkt de Unie in een crisis te zitten.

Het toenemende belang van de grote lidstaten en de verzwakking van de Commissie is slecht nieuws voor de kleine(re) lidstaten. Een gevolg hiervan was bijvoorbeeld het besluit, voorbereid door Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, in december 2008 om vijf miljard uit resterende EU-fondsen in economische stimulering te steken. Dat was zeer tegen de zin van Nederland dat, als de grootste netto-

betaler, net hard had gevochten om overschotten terug te storten naar de lidstaten.

Wij vragen ons af of het beeld van de verschuiving van de balans naar meer intergouvernementele samenwerking recht doet aan de huidige staat van de Unie. Dit doen we door te kijken naar de wijze waarop de Commissie zich de afgelopen tien jaar heeft georganiseerd. Om de discussie over supranationaal *versus* intergouvernementeel breder te trekken, gaan we ook in op enkele ontwikkelingen in de Raad. In de conclusies worden enkele consequenties voor Nederland aangestipt.

## De veerkracht van de Commissie

De mogelijke verschuiving in de balans tussen intergouvernementeel en supranationaal heeft deels te maken met een crisis in de positie van de Commissie. Europese samenwerking wordt gekenmerkt door perioden van crisis, met elk hun eigen kenmerken. Toch moeten we oppassen met complexe Europese processen in eendimensionale beelden te vatten. In 1999 verkeerde de Unie in een legitimiteitscrisis die uitmondde in de val van de Commissie-Santer. In de huidige institutionele crisis lijkt het communautaire perspectief te hebben plaatsgemaakt voor intergouvernementele besluitvorming. Ten tijde van de crisis rond 2000 waren echter al veel ontwikkelingen op gang gebracht die de positie van de Commissie juist versterkten. Een analyse van die crisis en van de veranderingen die sindsdien zijn doorgevoerd, biedt handvatten om naar het huidige functioneren van de Unie te kijken.

De crisis rond 2000 was niet zomaar een dip. Er was een breed gedragen gevoel dat de kwaliteit van wetgeving – hét instrument van Europese integratie – onvoldoende was. Dioxine- en BSE-schandalen hadden slecht beleid en ondoorzichtigheid van besluitvorming blootgelegd. De val van 'Santer' toonde hoezeer de Commissie aan vernieuwing toe was. Verder bestond grote zorg dat de Oostwaartse uitbreiding het karakter van de Unie sterk zou veranderen door een grote economische diversiteit en minder eensgezindheid over het nut van integratie. De Commissie, ook zonder de uitbreiding al overbelast, mocht niet verder groeien, uit angst voor een Brusselse bureaucratie, terwijl een College van 25 of meer Commissarissen het schrikbeeld was van onwerkbaarheid. Daarbij, zou de Raad niet vastlopen door de grote verschillen

en zijn omvang? Zou wetgeving nog wel passen bij de grote onderlinge sociaal-economische verschillen en niveaus van regelgeving?

Wat betreft de Commissiehervormingen waren de inschattingen ronduit sceptisch. Sowieso speelde de vraag of complexe organisaties wel kunnen veranderen, maar voor de Commissie – omgeven door allerlei nationale belangen – leken de verwachtingen bijzonder laag gespannen. Een commentator schreef in 2000: *'plus ça change, plus c'est la même chose.'* Een ander concludeerde dat de hervormingen slechts zouden leiden tot verdere bureaucratisering. Met de patstellingen rond de verdragsherzieningen en de 'grondwet' daalde de hoop op een werkbaar Europa.

Om de motor van integratie te kunnen zijn en de Europese belangen te verdedigen, moet de Commissie ook als *organisatie* goed functioneren. Haar slechte reputatie rond de millenniumwisseling versterkte het negatieve imago van de EU. Financiële verantwoording, personeelsbeleid en beleidsplanning waren nooit hervormd en liepen ver achter bij de professionalisering in de lidstaten. Daarbij werd verwacht dat de overbelasting veel erger zou worden door de uitbreiding. Ook kon door budgettaire beperkingen het aantal ambtenaren niet groeien. Dat is dan ook beperkt gebleven tot 25.000. Verder blonk de Commissie uit in fragmentatie. Toch heeft zij de uitdagingen goed opgepakt.

### Het College

De versnippering begon bij de top. Het College van Commissarissen kent geen partijdiscipline, heeft géén regeerakkoord en wordt beheerst door een diversiteit aan structuren. Commissarissen hebben elk hun 'eigen' Raden en vakcommissies in het EP, die hun beleid moeten goedkeuren. Verder doen de lidstaten een beroep op 'hun' Commissarissen. Hoewel Commissarissen formeel onafhankelijk zijn, vervullen zij belangrijke politieke brugfuncties naar 'hun' lidstaat. Dit gaat soms zó ver, dat Commissarissen bijna onder instructie staan. In 1997, bijvoorbeeld, was Emma Bonino – de 'Italiaanse' Commissaris – zeer kritisch over een Commissie-rapport dat betwijfelde of Italië rijp was voor de euro. Het is politiek incorrect om te spreken van bijvoorbeeld de Nederlandse of Franse Commissaris, omdat er alleen Europese Commissarissen zijn, maar de praktijk is genuanceerder. Deze *externe claims bemoeilijken de interne afstemming*.

Dit neemt niet weg dat Commissarissen druk uit 'hun' lidstaten weten te weerstaan. De Commissie moet ook, gezien het noodzakelijk draagvlak, rekening houden met de wensen van lidstaten in de beleidsvoorbereiding. Zo lijkt de 'Nederlandse' Commissaris voor mededinging (Kroes) even streng – zo niet strenger – te kijken naar Nederlandse ingrepen bij banken. Maar zij en haar kabinet brengen wel de Nederlandse belangen in bij belangrijke besluiten over ongeacht welk beleid. De Commissie kan niet zonder deze brugfunctie, maar de ene Commissaris gaat daarin verder dan de andere.

*Het functioneren van het College werd de afgelopen tien jaar vooral gezien in relatie tot het aantal Commissarissen.* Verdragsherzieningen moesten het aantal terugbrengen, omdat méér dan 20 leden onwerkbaar leek. Tijdens vergaderingen zou men elkaar niet meer in de ogen kunnen kijken; door gebrek aan samenhang zouden de Commissarissen zich meer op de lidstaten dan op elkaar richten. De omvang is altijd één van de gevoeligste onderwerpen geweest in verdragsonderhandelingen. Een beperktere Commissie wordt traditioneel gezien als meer Europees en dus gunstig voor kleine landen. Met de uitbreiding is bij de aanstelling van de Commissie-Barroso (2004) het principe van twee Commissarissen voor de grote lidstaten losgelaten en is gestreefd tot een College met minder Commissarissen dan lidstaten te komen. Om het Ierse veto over 'Lissabon' te doorbreken, is eind 2008 toch besloten tot 1 Commissaris per lidstaat, hoewel een college van 27 of meer als onwerkbaar geldt.

*Effectief bestuur blijkt echter sterk samen te hangen met het optreden van de voorzitter.* De voorzitter is het symbool van de eenheid binnen het College. Na de 'sterke' Delors (1985-1995) kwamen de 'zwakke' Santer en Prodi. Barroso heeft een wat onduidelijker imago in de pers door speculaties over de vraag of hij een loopjongen is van de grote lidstaten om zo de verlenging van zijn ambtstermijn veilig te stellen. De Commissie lijkt vooral geleid te zijn geweest door zwakke voorzitters, met Delors als uitzondering. Een van de problemen van de voorzitter is dat hij hooguit de *primus inter pares* is, die omringd wordt door politieke mastodonten met sterke nationale connecties en nationale politieke ambities. Ook Barroso heeft hiermee te maken gekregen: vier Commissarissen hebben het College vroegtijdig verlaten om minister of president te worden, twee hebben zitting genomen in

het nieuwe EP, drie hebben verlof genomen voor een nationale verkiezingscampagne en vier zijn met verlof gegaan om campagne te voeren voor de EP-verkiezingen.

Een ander probleem voor de voorzitter was het *gebrek aan formeel gewicht*. De Commissie-Santer is afgetreden mede omdat Santer Commissaris Cresson – verdacht van het toedelen van fondsen aan een kennis – niet kon ontslaan. Formeel had hij hiertoe niet de macht en informeel zou hij Frankrijk voor het hoofd gestoten hebben.

Fragmentatie in het College en het stranden van pogingen het aantal Commissarissen in te krimpen doen het ergste vrezen voor de *slagkracht van de Commissie*. Op diverse manieren heeft de *voorzitter toch meer gewicht* gekregen. Met de verdragsherzieningen van Amsterdam en Nice heeft de voorzitter meer invloed gekregen op de benoemingen en op de portefeuillevverdeling. Ook heeft Barroso alle Commissarissen laten ondertekenen dat zij zullen aftreden indien gewenst. Inmiddels heeft Barroso ook ambtelijke topposities – een onderwerp dat altijd met argusogen wordt gevolgd vanuit de hoofdsteden – naar eigen goeddunken herschikt.

Verder heeft Barroso zich een presidentiële rol aangemeten door nadrukkelijk de grote dossiers naar zich toe te trekken, zoals *better regulation*, de Lissabon-agenda en het klimaat- en energiepakket. Het traditioneel zwakke Secretariaat-Generaal is hiervoor sterk uitgebreid. Ook is hij, net als Jacques Delors, actief in het zoeken naar draagvlak bij de regeringsleiders – van vooral de grote landen. Deze ontwikkelingen geven aan dat er sprake is van een *presidentialisering van de Commissie*. Nieuwe voorzitterschapsfiguren, zoals aangekondigd in het Verdrag van Lissabon, met onder andere een *vaste voorzitter van de Europese Raad*, zullen deze *presidentialisering van de Commissie* en van de EU waarschijnlijk verder versterken (net als Delors baat had bij sterke voorzitters van de Europese Raad).

De formele versterking van de voorzitter en de presidentiële stijl van Barroso hebben de problemen van de omvang van het College verzacht. Barroso's optreden richting grote landen roept nogal wat weerstand op, vooral bij de kleine landen, maar het is misschien de enige optie om het gewicht en de slagkracht van de Commissie te waarborgen ten opzichte van de Raad.

### **De Commissie als organisatie**

Ook op ambtelijk vlak speelden rond de eeuwwisseling grote coördinatieproblemen. Directeuren-Generaal werden getypeerd als *Barrons* en de strijd tussen DG's als *Balkanization*. Op de achtergrond speelden cultuurproblemen, parachuterings van nationale topambtenaren en pogingen van lidstaten tot controle op gevoelige onderwerpen.

De afgelopen tien jaar is er *veel veranderd in de organisatie*. Door het personeelsbeleid om te vormen tot een meritocratie is de organisatie geprofessionaliseerd en is de nationale invloed op de topbenoemingen ingeperkt. Promoties zijn nu gebonden aan het behalen van punten voor vaardigheden en aan goede evaluaties (niet aan nationaliteit).

In de beleidsvoorbereidingsprocessen zijn de beleidsplanning en beleidsonderbouwing van de grond af opnieuw opgebouwd. Na Delors bestond er een activisme-moeheid en Santer kreeg de opdracht van de Raad tot 'minder maar beter'. Santer heeft veel initiatieven genomen ten aanzien van beter *management* en betere interne en externe samenwerking, die onder Prodi en Barroso zijn voortgezet. Het is ironisch dat Santer viel over de gebrekkige organisatie, terwijl hij de hervormingen juist opstartte. Daarnaast heeft hij de euro voorbereid, gewerkt aan verdragsherzieningen en bruggen gebouwd bij de gevoelige begrotingsonderhandelingen. Hiermee zijn belangrijke beleidsmatige en organisatorische bouwstenen gelegd voor een communautaire herpakking.

Eén van de opvallende ontwikkelingen is de versterking van het Secretariaat-Generaal – deels vergelijkbaar met het Nederlandse departement van Algemene Zaken. Het SG is één van de instrumenten van de voorzitter om het Commissiebeleid te sturen. Het had voorheen veel weg van een postbus. Het bewaakte de toegang tot het College en controleerde of de achtergrondstukken in orde waren. Tegenover de sterke Commissarissen en de expertise van de DG's speelde het een ondergeschikte rol, met een soms chaotische werkplanning tot gevolg. De zwakte van het SG kwam goed tot uitdrukking in eerdere pogingen om *impact assessment*-systemen op te starten. Deze strandden, omdat het SG niet in staat was één integrale methode af te dwingen.

Recent heeft een aantal ontwikkelingen geleid tot betere onderbouwing en planning van beleid. Initiatieven rond betere planning, geïntegreerde beleidsafweging, beleidsonderbouwing en realistische werkprogramma's hebben inmiddels geresulteerd in een rigoureuze herziening van de beleidsplanning en een geïntegreerd *impact assessment*-systeem. Het SG – en daarmee de voorzitter – heeft de kwaliteitscontrole in deze processen naar zich toe getrokken. Het proces van beleidsvoorbereiding is nauw verbonden met de initiatieven voor 'betere regelgeving'. Het centrale instrument hierbij is het geïntegreerde *impact assessment*-systeem. Zodra er binnen een DG een initiatief wordt overwogen, wordt er een eerste inschatting gemaakt van de consequenties van het beleid (*roadmap*). Wanneer het initiatief wordt opgevolgd, moet het een volledige *impact assessment* ondergaan. Deze *assessments* worden gescreend door de *impact assess-*

ment board, die wordt geleid door de plaatsvervangend SG. Deze board is bijzonder invloedrijk, omdat dit lichaam voorstellen kan terugsturen als deze onvoldoende onderbouwd zijn. Alle documenten staan op internet, zodat er openheid is binnen en buiten de Commissie over beleidsdoelstellingen en de stand van de voorbereidingen.

Deze innovaties tonen dat de Commissieorganisatie is omgevormd om prioriteiten te stellen, kwaliteit te bewaken en integraal beleid te kunnen voeren. Het toont tevens dat de voorzitter een grotere greep heeft op de organisatie. Met de versterkte positie van het SG onder de voorzitter is tevens het eigendom van het integrale afwegingskader gedefinieerd. In eerste instantie zijn de DG's verantwoordelijk, maar gedurende de ontwikkeling van beleid worden de DG's bijgestaan en 'gemonitord' door het SG. Dit in tegenstelling tot Nederland, waar ook gewerkt wordt aan een geïntegreerd afwegingskader, maar met een zwak centraal toezicht.

Naast de interne ontwikkelingen is een deel van het werk van de Commissie geëxternaliseerd in *agentschappen*. Afhankelijk van de definitie van *agency* werken daar nu ongeveer 6.000 ambtenaren (geen

## De Raad

Twee ontwikkelingen typeren de veranderingen in de Raad. De *eerste* is de meer intergouvernementele besluitvorming. Deze trend is al langer aan de gang; zo werden de ontmoetingen van staatshoofden en regeringsleiders al in 1974 geformaliseerd en werd in Sevilla in 2002 het aantal toppen per jaar verhoogd van twee naar vier. Thans is het zo dat Europa in de lidstaten gevoelig ligt, waardoor er minder bereidheid is compromissen te sluiten. Voor de kleinere landen – afhankelijk van de Commissie als verdediger van de Europese belangen ten opzichte van de grote landen – en voor de transparantie van de besluitvorming lijkt dit een slechte ontwikkeling. Onder de communautaire methode worden beslissingen genomen die gebaseerd zijn op Commissieagenda's, *impact assessments* en inspraakronden, waardoor transparantie is gewaarborgd. Transparantie en consultatie zijn nihil in meer intergouvernementele settings. Intergouvernementalisering is duidelijk zichtbaar, maar dit moet wel gezien worden tegen de achtergrond dat de toppen altijd in wisselwerking hebben gespeeld met de Commissie – zie het succes van Delors. Ook nu gebruikt de Commissie de Europese Raad om bijvoor-

*Om de motor van integratie te kunnen zijn,*

*moet de Commissie ook als organisatie goed functioneren*

marginale uitbreiding, gegeven de 25.000 in de Commissie). Een belangrijk deel van de opgelegde beperkingen is daarmee omzeild.

Geheel tegen de voorspellingen in is de Commissie geprofessionaliseerd en beschikt zij over een betere planning en aansturing. Uiteraard moeten de successen van de hervormingen niet worden overtrokken. Er moet nog hard gewerkt worden aan de verdere ontwikkeling van het Europese *impact assessment*-systeem, terwijl de blijvende *impact* van Barroso's leiderschapsimpuls zich nog moet bewijzen. Ook zijn de (economische) ontwikkelingen in de eerste helft van 2009 dusdanig, dat de lange-termijnvloed op de EU nog moet worden afgewacht en verder zal de wisseling van de Commissie in het najaar de organisatie beïnvloeden.

Toch blijkt uit interviews met onder andere Euro-parlementariërs dat de Commissie aan invloed heeft gewonnen. Haar voorstellen hebben méér gewicht, mede omdat gecommuniceerd wordt welke alternatieven zijn afgewogen. Daarnaast wordt de Commissie omringd door een groter aantal onervaren en kleine landen die op de Commissie steunen. *De veerkracht van de Commissie als centrale actor in de Europese besluitvorming moet niet worden onderschat.*

beeld te benadrukken dat staatssteun niet getolereerd wordt en is de top over het klimaatbeleid in december 2008 wel degelijk door de Commissie voorbereid.

De *tweede* trend in de Raad is dat de besluitvorming, hoewel gebaseerd op overleg tussen ministers, 'geëuropeaniseerd' is. Het gaat in de Raad allang niet meer louter om intergouvernementele samenwerking. De besluitvorming is vastgelegd in procedures en wordt gestuurd door het roulerend voorzitterschap. Rond de millenniumwisseling bestond de angst dat de besluitvorming zou vastlopen door de uitbreiding. In werkelijkheid is de Raad, ondanks het 'nee' tegen de grondwet (2005) en de problemen rond het Verdrag van Lissabon, verre van vastgelopen. Een reden hiervoor is het aantal efficiëntie maatregelen dat genomen is. De werkwijzen zijn herzien, waarmee zelfs getornd is aan de uiterst gevoelige vertaal- en tolkenregimes. Niet elke taal wordt altijd simultaan aangeboden en werkdocumenten zijn selectief in de 23 officiële talen beschikbaar. Meer strategisch is de uitbreiding van de rol van het Voorzitterschap in het smeden van compromissen tussen de lidstaten en met het EP.

Verder werken de Commissie, EP-commissies en voorzitterschapsteams nauw samen in het opstellen van *meerjarenagenda's*. Commissievoorstellen zijn inhoudelijk sterker en beter ingebed door hoorzit-

tingen, consultaties en afstemming met het EP en met de voorzitterschappen. 'Brussel' – niet alleen de Commissie of de Raad, maar de instellingen samen – is daarmee sterker geworden. Zoals een Nederlandse onderhandelaar het stelde: als Commissie, Voorzitterschap en EP op een lijn zitten, kun je als lidstaat niet veel meer doen: het lijkt wel een 'ijzeren driehoek'. Overeenstemming komt meer tot stand in voorbereidende fasen en beslissingen worden vaker genomen onder het ministeriële niveau.

Ook uit het aantal besluiten van de wetgevende organen blijkt géén verzwakking van de Unie, terwijl de vertragingen beperkt zijn gebleven. Binnen de codecisieprocedure is de nadruk komen te liggen op de eerste lezing, wat aangeeft dat het belang van informele afstemming tussen Voorzitterschap en EP is toegenomen. Als onderdeel van de besluitvormingsmachine is de Raad verre van vastgelopen.

### Beeld onderschat veerkracht

De huidige angst voor de toegenomen intergouvernementalisering gaat samen met een vermeende uitholling van de Commissie. Deze verzwakking lijkt al veel langer aan de gang, met de val van de Commissie-Santer als hoogtepunt. De oorzaken hiervan lagen onder andere in de overbelasting van de integratie door Delors, de schaduwen die de uitbreidingen vooruitwierpen en het achterstallig onderhoud van de Commissieorganisatie. Op het eerste gezicht lijken de problemen die rond de millenniumwisseling bestonden, onopgelost. Door de haperingen in de verdragen van Nice en Lissabon is de Commissie doorgesloegen naar 27 leden, terwijl de angst bestaat dat het intergouvernementele klimaat de invloed van de Commissie verder uitholt. Met op de achtergrond het gevoel dat nu alles draait om de grote lidstaten, wordt Barroso in de media kritisch gevolgd en ebt het vertrouwen in de communautaire methode weg. Als intergouvernementalisering inderdaad de boventoon voert, moet een land als Nederland zich vooral op zijn banden met grote landen richten.

Deze beeldvorming onderschat de *veerkracht* van de EU. Naast de meer intergouvernementele samenwerking is de Commissie gemoderniseerd. Haar *overload* is opgevangen door prioriteitstellingen en agentchappen. Een College van 27 is verre van onwerkbaar gebleken, mede omdat de positie van de voorzitter is versterkt. Barroso heeft met zijn presidentiële stijl en met de versterking van het Secretariaat-Generaal de nodige discipline opgelegd. Kritiek op de kwaliteit en transparantie van beleid heeft geleid tot ambitieuze doelstellingen, zoals beleidsintegratie, consultaties, beleidsontwikkeling, verbreding van het instrumentarium en *impact assessments*. Interviews met Europarlementariërs onderstrepen dat de voorstellen van de

Commissie hierdoor meer gewicht hebben gekregen. Ook de Raad heeft zich, als onderdeel van de communautaire methode, na de uitbreiding weten te herpakken.

De versterking van de Commissie en een sterkere intergouvernementele impuls houden de vraag van *'ever closer Union'* actueel. Simultane versterking van het federale fundament van de EU en een grotere rol voor de Raad hebben de EU altijd al getypeerd.

### Consequenties voor Nederland

Ook uit de manieren waarop de Haagse ministeries hun invloed proberen veilig te stellen blijkt het dubbelspoor van intergouvernementele en communautaire samenwerking binnen de Unie. Zo heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn contacten verdiept met de grote lidstaten, waaronder ook Polen, en onderhoudt het nauwe betrekkingen met kleinere partners waar relevant. Daarnaast wordt hard gewerkt aan Commissie-beïnvloeding door onder meer het tijdelijk detacheren van experts ('END-ers'). Het ministerie van Buitenlandse Zaken versterkt zijn EU-expertise op de ambassades in grote landen, maar denkt ook na over het aanhalen van de banden met kabinetten in de Commissie.

De geconstateerde veerkracht van de Unie legt *twee zwakten* van Nederland bloot. De *eerste* is dat de Commissie zich sneller heeft veranderd in termen van beleidsplanning, beleidsontwikkeling en transparantie dan Nederland en dat we zo onze invloed op de Commissie – en dus Europa – schaden. Zo is het geïntegreerde *impact assessment*-systeem van de Commissie verder ontwikkeld en beter ingebed in de besluitvorming dan in Nederland. Daardoor houdt ons land moeite met het vroegtijdig en onderbouwd beïnvloeden van EU-beleid. De spelregels in Brussel zijn veranderd, maar Nederland participeert in de Europese besluitvorming nog grotendeels als tien jaar geleden, met het zwaartepunt gericht op de Raadsfase. De vraag is of de beleidsplanning, voorbereiding en beleidsmethodologie *in de Commissie* niet meer zouden moeten gelden als *uitgangspunt* in de Nederlandse standpuntbepaling.

De *tweede* zwakte betreft de positie van de premier. Als het gaat om *presidentialisering* van de Europese besluitvorming, dan geldt dit dus ook voor de Commissie. In het Nederlands spreken we over de 'voorzitter' van de Commissie, maar het is tijd de officiële vertaling aan te passen. De Engelse en Duitse termen zijn *president* en *Präsident* – en niet *chair of Vorsitz*. De presidentialisering van de Unie roept vragen op over de positie van het ministerie van Algemene Zaken. Hierbij gaat het niet om de aloude vraag of de EU-coördinatie van Buitenlandse Zaken over moet gaan naar Algemene Zaken – de samenwerking in de hui-

dige coalitie lijkt nauw – maar gaat het meer om de regierol van de premier in brede zin; bijvoorbeeld ook met het oog op discussies op het gebied van financiën – nu erg belangrijk in de Europese afstemming rond de economische crisis. Dit vraagt niet om een constitutionele herziening van de positie van de premier, maar om een zwaardere invulling van Algemene Zaken, zodat met groter gewicht gesproken kan worden met de andere regeringsleiders in Europa en met Barroso. De Nederlandse premier moet sterk gecoördineerd voor de dag kunnen komen om met Barroso of met de hoofdsteden over een scala van onderwerpen te kunnen overleggen, zonder zich te hoeven verontschuldigen voor zijn beperkte competenties. Om Barroso meer gewicht te geven temidden van de grote landen, moet hij namens de kleine landen – of beter: namens de EU in het algemeen – kunnen spreken. Daarvoor moet de ‘president’ binnen de lidstaten wel effectieve aanspreekpunten hebben op zijn niveau.

---

**Adriaan Schout en Mirte van den Berge** zijn verbonden aan het *Clingendael European Studies Programme* (CESP); **Robbert Morée** is werkzaam op het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid (SZW), maar schrijft op persoonlijke titel. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek voor SZW naar aanleiding van het afscheid van Frank Schumacher – een hoge ambtenaar met 20 dienstjaren op de PV-EU in Brussel. Zijn afscheid was aanleiding voor een discussie over de veranderingen in de EU tijdens deze periode in het hart van de Europese besluitvorming. Een van de aspecten, hierboven nader uitgewerkt, betreft de veerkracht van de EU. Dit artikel is gebaseerd op eerdere publicaties. Voor details over bronnen en methodologie zie:

A. Schout, ‘Integraal bestuur: De Europese Commissie’, in: H. Bekke, K. Breed & P. de Jong (red.), *Integraal bestuur: mythe of mogelijkheid? Collegialiteit en samenwerking op rijksniveau – leren van medeoverheden*, Sdu Publishers, 2009; M. van den Berge & A. Schout, *From bending to stressing national interests? The impact of reforms and enlargements on EU negotiation between 1988-2008*, Den Haag: Instituut Clingendael, 2008. De auteurs danken Wepke Kingma, Jan Rood, Louise van Schaik en Fred van Staden voor hun commentaar op een eerdere versie.