

Europees beleid en beleid in Europa

- F. A. M. Alting von Geusau, *European Perspectives on World Order* (A. W. Sijthoff: Leyden 1975), 341 blz., f 74,-.
- P. R. Baehr e.a., *Elite en Buitenlandse Politiek in Nederland* (Staatsuitgeverij: 's-Gravenhage 1978), 235 blz., f 32,50.
- R. L. Merritt (ed.), *Foreign Policy Analysis* (D. C. Heath: Lexington Mass. 1975), 164 blz., § 15.40
- H. Wallace, W. Wallace and C. Webb (eds.), *Policy-Making in the European Communities* (John Wiley: London 1977), 341 blz., £ 10.50.

Eén van de apodictische uitspraken over beleidsprocessen in Nederland is dat langzamerhand zo ongeveer alles in Brussel geregeld wordt. Wie deze bewering lanceert, heeft schijnbaar sterke troeven in handen. Hij wijst op de Europese landbouwpolitiek. Hij herinnert aan politici en ambtenaren die hun beleidsbeslissingen of niet-beslissingen rechtvaardigen als het onvermijdelijke gevolg van Europese ontwikkelingen. Wanneer hij de tegenwerping hoort dat het met de Europese eendrachtigheid toch niet zo goed loopt, is zijn reactie dat de ontwikkelingen niet meer omkeerbaar zijn en dat, ongeacht de politieke beraadslagingen, het beleid in vele sectoren met het jaar Europees wordt.

Er is nog een argument. Misschien zijn er sommige lidstaten van de EEG, die machtig genoeg zijn om zich, wanneer het hen zo uitkomt, aan het gebeuren in Brussel weinig gelegen te laten liggen. Frankrijk en Engeland zijn de geijkte voorbeelden. Maar Nederland is een klein land. Het kan zich niet permitteren buiten Brussel om te werken, zoals het zich in een breder verband onmogelijk onafhankelijk van de Westerse alliantie kan opstellen. Kortom, de beleidsvorming en in belangrijke mate ook de beleidsuitvoering in Nederland dient in een Europees, zelfs mondiaal perspectief geplaatst te worden.

Het aantrekkelijke van de *Wallace/Wallace/Webb* bundel is dat uiteenlopende standpunten omtrent het Europese 'beleidssysteem' aan de orde komen en aan de hand van case-studies van beleidssectoren nader belicht worden. De bundel geeft een uiterst gevarieerd beeld van de beleidsprocessen op het Europese niveau. Verscheidene uitgangspunten ('frameworks') zijn denkbaar. De beleidssectoren verschillen in velerlei opzicht van elkaar. En om de zaak te compliceren: eenvoudige rekensommen (meer 'Europees' is minder 'Haagse' input) gaan niet op. Beleidsvorming in de Europese Gemeenschappen laat zich het best begrijpen als een veelkleurig mozaïek, waar principiële 'Europees' verklaringen en nationale belangen nu eens in elkaar grijpen, dan

weer lijnrecht tegenover elkaar staan.

De analyses van *Baehr e.a.*, gebaseerd op een in 1976 gehouden enquête onder leden van de Nederlandse 'buitenlands-politieke elite', verduidelijken sommige aspecten van het Nederlandse aandeel in het Europese en mondiale gebeuren. Op een aantal punten blijkt evenwel een vermeend houvast – zoals de notie van Nederland als 'kleine staat' – niet erg stevig te zijn.

Inhoudelijke en wetenschapstheoretische steun mag men van respectievelijk *Alting von Geusau* en *Merritt (ed.)* niet verwachten. Eerstgenoemde laat een reeks mogelijke Europese perspectieven op een mondiaal vredesstelsel de revue passeren, om te concluderen dat geen van deze perspectieven een zinnige bijdrage kan leveren. Zulks geldt naar zijn oordeel niet in de laatste plaats voor het hedendaagse perspectief van de Europese integratie.

De verzameling essays, welke door *Merritt* gebundeld zijn, levert een op zichzelf treurig beeld op van de stand van zaken in het beleidsgerichte onderzoek van de buitenlandse en internationale politiek. Een hoopvolle conclusie van Merritt is dat het beleidsgerichte onderzoek zich op deze terreinen wel zal gaan ontwikkelen.

Het Europese mozaïek

Carole Webb behandelt in het openingsartikel van de *Wallace/Wallace/Webb* bundel een drietal 'frameworks' waarbinnen men concrete beleidsprocessen in het Europese verband kan plaatsen. Het eerste kader is dat van het neofunctionalisme. Het richt zich in het bijzonder op die beleidssectoren waar technische overwegingen een belangrijke rol lijken te spelen. Het neofunctionalisme poneert dat de Europese integratie bevordert wordt door de rationele afweging van belangen. Politiek gevoelige zaken worden buiten de arena gehouden; de nadruk ligt op technische aangelegenheden, waarvan een 'Europees' beleid alle lidstaten tot voordeel kan strekken. De verwachting is dat een reeks accoorden op technische terreinen van beleid de fundering vormen kan voor de politieke integratie. De Europese Commissie is de institutionele kern.

Het tweede kader noemt Webb transnationaal. Het kenmerkt zich door een zekere mate van institutionalisering op het Europese vlak. De institutionalisering betreft de totstandkoming van Europese allianties van pressiegroepen, bestuurlijke instanties en dergelijke.

Het derde kader is het intergouvernementele. Dit interpretatieschema accentueert de 'soevereiniteit' van de lidstaten. De Raad van Ministers en daarmee verbonden instellingen vormen het institutionele punt. Nationale belangen worden vooropgesteld. De institutionele ontwikkeling van de Europese Gemeenschappen heeft de rol van de nationale overheden in betekenis doen toenemen: Brussel is *erbi* gekomen, niet in de plaats

van het nationale politieke proces. Europese procedures zijn de aanzet geweest tot uitvoering, strakke nationale procedures.

Dit laatste kader geeft naar de mening van Webb globaal gesproken de beste kijk op het Europese gebeuren, hoewel met nadruk gesteld wordt dat ook de andere twee kaders zinvol zijn. Het intergouvernementele schema vormt de leidraad in H. Wallace's analyse van de communautaire instellingen. De prikkelende conclusie van de beschouwing past er zeer wel binnen: de Commissie heeft nogal wat terrein verloren aan de Raad van Ministers, juist omdat de Raad in tegenstelling tot de Commissie er werk van maakt (moet maken) de nationale belangen in zijn voorstellen te verdisconteren.

Zeer bruikbaar is overigens ook het transnationale schema. Wallace wijst op de betekenis van de bureaupolitieke coalities, welke zich rond de Europese beleidsprocessen plegen te vormen. Daarbij springt de relatieve zwakte van bepaalde 'supranationale' bestuurslichamen in het oog. Zo moet de Europese Commissie het doen met een aantal Directoraten-Generaal, waarvan sommige in het bureaupolitieke steekspel voortdurend het onderspit delven. De communautaire bureaucratie als geheel heeft ook al niet zo'n goede naam.

Langs deze algemene lijnen worden een aantal case-studies van beleid gepresenteerd. Het mozaïek is rijk geschakeerd. De casussen betreffen beleidsprocessen, die sterk verschillen in hun formele relatie tot het Verdrag van Rome, dat regels geeft voor de communautaire activiteit. Voor het concurrentie- en harmonisatiebeleid geeft het Verdrag van Rome vrij precies de uitgangspunten aan. Tot op zekere hoogte geldt dit tevens voor het landbouwbeleid. Het regionale, industriële en energiebeleid kunnen met het Verdrag in verband worden gebracht zonder dat zij kunnen stoelen op uitdrukkelijke verdragsbepalingen. Tenslotte zijn er het monetaire en het Europees-politieke beleid, welke buiten de communautaire regelingen om geïnitieerd zijn.

Het ene 'beleid' is het andere niet. Voor de Commissie in Brussel is beleid elke overeenkomst die tussen de lidstaten tot stand komt, al is het enkel een overeenkomst om de discussie voort te zetten (blz. 35). Voor het Directoraat-Generaal van de Landbouw en de coalities van agrarische belangengroepen is beleid een geheel van activiteiten rond de vorming van een Europese landbouwmarkt. Het Europese industrie- en energiebeleid zijn voornamelijk niet al te concrete gedachtenconstructies, welke (nog) niet in concrete communautaire beslissingen uitgemond zijn.

Russell analyseert het monetaire beleid, Allen het concurrentiebeleid, Hodges het industrie- en H. Wallace het regionale beleid. Het energiebeleid wordt besproken door Black en een landbouwwissue door Webb. De politieke eenwording analyseren W. Wallace en Allen

en het harmonisatiebeleid, onder andere de besluitvorming aangaande de BTW, Puchala en Dashwood. W. Wallace probeert tot algemene conclusies te komen.

De meeste case-studies bevestigen de intergouvernementele randvoorwaarden van beleidsprocessen op Europees niveau (industrie-, regionaal en energiebeleid; politieke eenwording). Concurrentie voor het intergouvernementele kader komt onder bepaalde omstandigheden nog eerder van transnationale machtsfactoren dan van de supranationale ontwikkelingen, welke bij het neofunctionalisme passen (industrie- en regionaal beleid; 'suiker' beleid). De kracht van het intergouvernementele kader wordt trouwens verhuuld door het feit dat nationale belangen soms uitstekend via Brussel behartigd worden. Politieke, zo men wil diplomatieke, schizofrenie is een bekend verschijnsel. Het regionale beleid is er bijzonder vatbaar voor. Een vriendelijker en misschien wel realistischer formulering luidt dat de Europese integratie kennelijk afhankelijk is van een positief kosten-baten saldo voor de lidstaten – zoals ook beleidsontwikkelingen op nationaal niveau gewoonlijk worden geïnterpreteerd in termen van kosten en baten voor de belanghebbende groepen.

Gaat de Europese integratie 'ondanks alles' door? In sommige case-studies wordt erop gewezen dat men zich niet moet blindstaren op de cruciale beslissingen, welke ooit overwogen mogen zijn maar nooit genomen zijn. Het monetaire beleid bijvoorbeeld wordt te vaak alleen maar beoordeeld naar het tot stand komen van een Europese Monetaire Unie. Men vergeet dan dat er een onmiskenbare ontwikkeling naar een Europese monetaire aanpak in internationaal verband is. Het energiebeleid, dat zich moet verstaan met de bepalingen van liefst drie verdragen, heeft zeker sinds 1973 eenzelfde mengeling van uitstel en afstel enerzijds en anderzijds groeiende consensus betreffende algemene beginselen gekend.

W. Wallace komt tot de slotsom dat in menige beleidssector concrete beleidsbeslissingen ontbreken en in de naaste toekomst ook niet te verwachten zijn, maar dat er toch een aanzienlijke 'intangibile output' is (blz. 305-307). Dit behoeft nog niet te betekenen dat het neofunctionalisme zich tegen de intergouvernementele druk in doorzet: 'The process of convergence – is rather more a consequence of interaction among small groups and of the widening horizons on what "enlightened" national interests may be, than of a replacement of national interests as concepts guiding behaviour by a new concept of "the European interest"' (blz. 307). De toekomst van de Europese Gemeenschappen is afhankelijk van transnationale ontwikkelingen.

'Het kleine Nederland'

Het is nuttig in *Wallace/Wallace/Webb* de passages over de rol van Nederland in de Europese besluitvorming te bekijken. Die passages vormen bijna altijd de franje van beschouwingen over het standpunt van de Bondsrepubliek, Engeland en Frankrijk. In het bijzonder op het monetair-financiële vlak wordt het Nederlandse beleid gevoegd bij dat van de Bondsrepubliek. De oppositie van de kleinere lidstaten, waaronder Nederland, tegen 'non-communautaire' bijeenkomsten van de politieke leiders wordt zijdelings genoemd.

'Elite en Buitenlandse Politiek in Nederland' biedt een aanvulling. Het rapport beschrijft de opvattingen van een reeks elite-groepen inzake verschillende sectoren van buitenlands beleid: het veiligheidsbeleid, de Europese integratie, ontwikkelingssamenwerking en ontwapening. Bovendien schetst het rapport enige samenhangen tussen beleidsvoorkeuren en opvattingen over macht en invloed. Verder wordt ingegaan op de onderlinge contacten tussen de elitegroepen.

Het onderzoek laat zien dat de Europese Gemeenschappen, in vergelijking met andere internationale organisaties en met vreemde mogendheden, het hoogste scoren bij de invloedstoekenning door de Nederlandse buitenlands-politieke elite. Binnen de elite wijzen in het bijzonder de parlementariërs, wetenschapsbeoefenaars, massamedia-vertegenwoordigers en kerkelijke leiders op de betekenis van de Europese Gemeenschappen. Het uitbouwen van de Europese integratie wordt door 2 % van de elite voorgestaan; 3 % meent dat Nederland zo ver zou moeten gaan een volledige politieke unie te bepleiten (0 % van de topambtenaren, maar slechts 2 % van de parlementariërs). Een overgrote meerderheid van de buitenlands-politieke elite (75 %) spreekt zich uit ten gunste van een supranationale ontwikkeling van de Europese integratie, waarbij het Europees Parlement de federale gezagsdragers zou controleren.

Het lijkt er wel eens op alsof sinds het mislukken van de EDG in het begin van de vijftiger jaren een Europees defensiebeleid net zo gevoelig ligt als een binnenlands welzijnsbeleid. In de *Wallace/Wallace/Webb* bundel wordt nauwelijks aandacht aan deze materie besteed. *'Elite en Buitenlandse Politiek in Nederland'* draagt enige belangwekkende gegevens aan. Met betrekking tot het pièce de résistance van een Europees defensiebeleid, een Europese kernmacht, is er een meerderheid van de Nederlandse buitenlands-politieke elite die zulk een instelling zonder meer afwijst – daarbij slechts 38 % van de ondervraagde ambtenaren, tegenover 7 % van de parlementariërs. Evenwel acht éénderde van de elite een Europese kernmacht in NATO-verband aanvaardbaar. Ook hier staan topambtenaren (2 %) tegenover Kamerleden (15 %). Velen stellen

hun standpunt afhankelijk van de betrouwbaarheid van de Amerikaanse veiligheidsgaranties. Een verband tussen Europese integratie en de vorming van een Europese kernmacht is er volgens de buitenlands-politieke elite nauwelijks.

Een kleine twee-derde van de ondervraagden is het ermee eens dat Nederland een 'klein land' is in de internationale politiek. Van deze respondenten is de overgrote meerderheid de mening toegedaan dat Nederland desondanks wel degelijk invloed kan uitoefenen op de internationale politiek. Er bestaat verband tussen dit soort invloedswaarneming en een aantal beleidsvoorkeuren – door de onderzoekers ietwat grof in een 'links'-rechts-terminologie vertaald (blz. 82-83, blz. 92, blz. 93 noot 10 duiden op problemen). Pessimisme over de invloedsmogelijkheden van Nederland gaat samen met het afwijzen van moralisme in de internationale politiek en dergelijke. Daarentegen is er geen samenhang tussen de beoordeling van Nederland als een 'klein land' en beleidsvoorkeuren. De onderzoekers komen tot de conclusie dat het begrip 'klein land' (of kleine staat) niet zoveel nut heeft; men doet er goed aan zich te richten op invloedaspecten (blz. 69-93). De conclusie bevestigt de behoefte aan een onderzoek naar invloedsperecepties en naar de feitelijke invloedsuitoefening van Nederland in Europese en andere beleidsprocessen. Daarmee zouden tal van beschouwingen over zulke processen niet alleen aangevuld, maar voor wat betreft het Nederlandse aandeel eindelijk ook ingevuld worden.

'Het grote Europa'

Alting von Geusau heeft een lage dunk van de Europese bijdragen aan het denken over en het tot stand brengen van een wereldorde waarin 'men are able not merely to avoid destruction but to live together relatively well in one planet' (blz. 10). De Europese geschiedenis is er één van een onverhulde botsing tussen naar macht strevende staten. De toestand bij de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog bood kansen voor een heroriëntatie, die had kunnen resulteren in een kritische rol binnen het internationale politieke systeem. Maar mede ten gevolge van de verdeling van Europa is er weinig van terecht gekomen.

De Westeuropese integratie is vanaf het begin geïnspireerd geweest door een streven naar Europees machtsherstel. De Westeuropese staten hebben de kans vergeven zich te presenteren als de verdedigers van een 'positief vredessysteem' in mondiaal verband. Sinds het einde van de jaren zestig zijn zij in hun machtsdenken gesterkt door de machtspolitieke uitdagingen van de kant van de Verenigde Staten (Kissinger). In verschillende beleidssectoren wordt de Europese integratie steeds meer in termen van veiligheid en 'orde' uitgelegd

– zo bijvoorbeeld het energiebeleid sinds 1973. *Alting von Geusau* concludeert dat de Westeuropese eenwording niet langer bevorderlijk is voor ontwikkelingen naar een wereldorde.

De beschouwingen van *Alting von Geusau* vormen tot op zekere hoogte een correctie op de neiging de Europese integratie af te meten aan de machtsuitoefening van de Europese instellingen ten opzichte van de lidstaten en binnen het internationale politieke systeem. Het is de vraag of zijn analyse niet te ver doorslaat naar de kant van zweverige moraliteit. Het meest dringende probleem voor Europa schijnt vooralsnog – zie bijvoorbeeld *Wallace/Wallace/Webb* – niet te liggen in het naderbij komen van een geïntegreerde vierde wereldmacht.

In het verlengde van *Alting von Geusau's* analyse treft men zaken aan, die soms al feiten, zoals de topconferenties van de leiders der grote Westerse mogendheden – soms toch ook al 'onder bepaalde voorwaarden aanvaardbare' constructies, zoals de Europese kernmacht, blijken te zijn.

Beleidsstudies: buitenlands beleid, Europese integratie, internationale politiek

Eén van de meest zinnige ontwikkelingen in het onderzoek van de buitenlandse en internationale politiek zou het aanvatten van beleidsstudies zijn. *Wallace/Wallace/Webb* is een voorbeeld op het terrein van de Europese integratie. Hun bundel geeft meer dan voldoende stof voor beleidstheoretische uitwerking, bijvoorbeeld ten aanzien van 'beslissingsloos beleid'. Een interessante mogelijkheid zou het toepassen van een beleidstypologie à la Lowi zijn: is de Europese integratie verder gevorderd in regulerende dan in herverdelende beleidsarena's? Wordt herverdelend beleid intergouvernamenteel of ook al transnationaal gedefinieerd?¹ Voor de problematiek van de beleidsuitvoering kan men eveneens Europese beleidsprocessen ter hand nemen.

De beleidsgerichte analyse van de buitenlandse politiek wordt gepropageerd door verschillende auteurs in *Merritt's* bundel. Daarbij wordt vooral gedacht aan beleidsstudies die andere dan de 'traditionele' issues (veiligheid) onderzoeken. Dit vergt veelal een wat andere kijk op de organisatie van het buitenlands beleid. Men dient zich niet te beperken tot de in het oog lopende organisatie-onderdelen, zoals in Nederland – zie *'Elite en Buitenlandse Politiek in Nederland'* – het departement van Buitenlandse Zaken, het directoraat-generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen (Economische Zaken) en het departement van Defensie. Wellicht moet men ook het begrip 'buitenland-politieke elite' enigszins ruimer interpreteren.

Uiteindelijk komt men met het overschrijden van lands-

grenzen terecht bij Rosenau's suggestie in de leer van de internationale betrekkingen en de vergelijkende politologie 'issue areas' als studieobject te nemen.² Maar dat is voor beleidsonderzoekers vooralsnog toekomstmuziek.

U. Rosenthal

Noten

¹ Zie T. J. Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*, in: *World Politics*, July 1964, 677-715.

² J. N. Rosenau, *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, in: R. Barry Farrel (ed.), *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston: Northwestern U.P. 1966), 27-91.