

Integratie en differentiatie in de Europese Unie

Verslag van de tweede Rob-lezing

Tweede Rob-lezing door prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Den Haag, Sociëteit 'De Witte'
16 september 2004
(met een co-referaat van prof. dr. G. Hofstede)

Inhoud

Woord vooraf	5
Opening Prof. dr. J.A. van Kemenade	7
Bestuur op schaal Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen	11
De Europeaan bestaat! Prof. dr. G. Hofstede	25
Bijlage I Overzicht van uitgebrachte adviezen	32
Bijlage II Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	36
Bijlage III Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	39

Woord vooraf

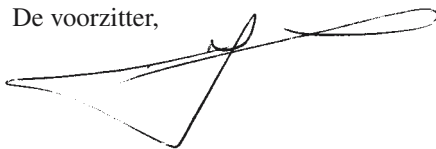
Op 16 september 2004 organiseerde de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in sociëteit 'De Witte' te Den Haag voor de tweede maal de zogenaamde Rob-lezing, voor ruim 60 belangstellenden. Het thema was 'Integratie en differentiatie in de Europese Unie'. De lezing werd uitgesproken door prof. mr. F.H.J.J. Andriessen. De heer Andriessen was onder meer voorzitter van de KVP-fractie in de Tweede Kamer (1971-1977), minister van Financiën (1977-1980) en lid van de Europese Commissie (1981-1992). Momenteel is hij vice-voorzitter van de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV). In zijn lezing analyseerde hij de bestuurlijke ontwikkelingen in de Europese Unie vanuit mondiaal, Europees en nationaal perspectief.

Prof. dr. G. Hofstede hield een co-referaat bij de lezing van de heer Andriessen. De heer Hofstede was tot zijn emeritaat in 1993 hoogleraar Vergelijkende cultuurstudies en internationaal management aan de Universiteit van Maastricht. Momenteel is hij Extra-mural Fellow van het CentER for Economic Research aan de Universiteit van Tilburg. Met zijn boek 'Culture's Consequences' (1980, nieuwe editie 2001) werd hij internationaal bekend als grondlegger van landenvergelijkend intercultureel onderzoek.

Deze publicatie bevat de tekst van de lezing van de heer Andriessen en van het co-referaat van de heer Hofstede, voorafgegaan door het openingswoord van de voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur, prof. dr. J.A. van Kemenade.

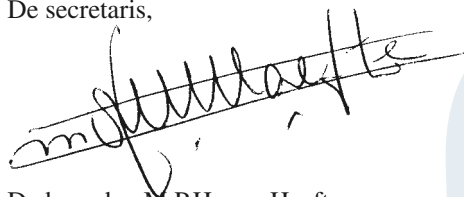
De Raad voor het openbaar bestuur hoopt met (de publicatie van) de Rob-lezingen een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke debat over inrichting en functioneren van de Nederlandse overheid.

De voorzitter,



De heer prof. dr. J.A. van Kemenade

De secretaris,



De heer drs. M.P.H. van Haeften

Opening

Prof. dr. J.A. van Kemenade

Dames en heren,

Namens de Raad voor het openbaar bestuur heet ik u van harte welkom bij deze tweede Rob-lezing.

De Raad voor het openbaar bestuur is in 1997 ingesteld – als opvolger van de Raad voor het binnenlands bestuur – met als officiële taakopdracht regering en parlement te adviseren over het doeltreffend en doelmatig functioneren van de overheid, met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

De Raad bevindt zich nu aan het einde van zijn tweede vierjaarlijkse periode. Dat is – al zeg ik het zelf – een zeer productieve periode geweest, waarin de Raad over een breed scala van onderwerpen heeft geadviseerd. We hebben de indruk dat dat in de omgeving van de Raad (departement, parlement en anderszins in het openbaar bestuur) niet onopgemerkt is gebleven en dat onze adviezen op uiteenlopende wijzen ‘doorwerken’, op kortere termijn in beleid, op langere termijn in de gedachtewisseling. Die indruk is overigens onlangs ook door een onafhankelijk evaluatieonderzoek bevestigd: de adviezen van de Rob doen ertoe, zo zei dat onderzoek, voor allerlei partijen in en om het openbaar bestuur.

Staat u mij toe dat ik enkele adviezen memoreer die wij recentelijk hebben uitgebracht.

In het advies *‘Veiligheid op niveau’* hebben wij gepleit voor de vorming van veiligheidsregio’s. Veiligheidsregio’s zouden verantwoordelijk moeten worden voor de brandweertaken in het kader van de rampenbestrijding, de taken van de politie, en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Aansluitend op dit advies heeft de Raad – in samenwerking met de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg – zich verdiept in de vraag hoe de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, de zogenaamde GHOR, het best kan worden ingepast in die veiligheidsregio’s (neergelegd in het advies *‘De Ghordiaanse knoop doorgehakt’*). Een zeer complexe materie, waarbij veel partijen in het geding zijn en verschillende financieringsmethoden. Een zeer complexe materie, maar van groot belang voor wie ‘veiligheid’ serieus neemt (en wie doet dat niet tegenwoordig?).

De Raad is in een ongevraagd advies ook ingegaan op de verstrengeling van *‘Politiek en Media’*. U heeft daar waarschijnlijk ook kennis van genomen, want op het moment dat je over de media schrijft krijg je ook veel aandacht van de

media. Volksvertegenwoordiging, regering en media zitten naar ons oordeel te dicht op elkaar. Dat gaat ten koste van de onafhankelijkheid van deze instituties. Ons advies was dan ook dat het 'Haagse huwelijk' tussen politiek en media beter kan worden omgezet in een LAT-relatie, *living apart together*. De overheid en de politiek zouden zelf ook meer direct de burger moeten informeren over hun beleid en hun opvattingen.

In maart van dit jaar heeft de Raad een advies uitgebracht over de organisatiecultuur van de rijksdienst ('*Cultuur met een FORS postuur*'). Het is hoog tijd, menen wij, voor een ambtelijke cultuur waarin flexibiliteit, omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid (in plaats van verkokering) centraal staan, mét respect voor de rechtsstatelijke eisen waar de overheid bij uitstek aan moet voldoen. Het doet de Raad deugd te zien dat onze aanbevelingen in het kader van het Project Andere Overheid worden 'opgepakt'.

De Raad heeft zich in het afgelopen jaar ook uitgesproken over de institutionele vernieuwingen die het thans zittende kabinet van plan is door te voeren: de vernieuwing van het kiesstelsel en de invoering van de gekozen burgemeester. De staatkundige vernieuwing in Nederland, beter: de voortdurende *discussie* daarover in ons land, was overigens het thema van de vorige Rob-lezing van prof. Kennedy.

De Rob-lezing, dames en heren, is een voorbeeld van de verbreding van de activiteiten van de Raad. De Raad wil zich niet beperken tot het uitbrengen van adviezen alleen. Zowel in de voorbereidingsfase van een advies als in de 'nazorg' zoekt de Raad het contact en debat met allerlei personen en organisaties in en om het openbaar bestuur (in de vorm van expert meetings, symposia, en dus ook in de vorm van een Rob-lezing, die we elk jaar rond Prinsjesdag organiseren).

Het thema van vandaag is 'Europa', meer in het bijzonder de spanningsvolle verhouding tussen integratie en differentiatie in de Europese Unie. De Raad heeft in 1998 al eens geadviseerd over de invloed van de Europese Unie op het functioneren van het openbaar bestuur. We zijn momenteel bezig met een 'update' van dat advies. Ingrijpende ontwikkelingen die op dit moment gaande zijn nopen daartoe. Ik noem:

- de uitbreiding van de EU met 10 nieuwe lidstaten, waardoor de relatieve positie van 'founding father' Nederland verandert;
- het nieuwe constitutionele fundament van de EU, het Grondwettelijk verdrag, met o.a. een nieuwe rol voor het nationale parlement (de subsidiariteitstoets) en een versterking van de positie van decentrale overheden.

De Raad zal nog voor de jaarwisseling adviseren over de wijze waarop Nederland de nationale coördinatie van zijn inbreng in de EU kan verbeteren. Daarover wordt al lang gediscussieerd en lopen de meningen uiteen. We zullen



in ons advies specifiek ingaan op de interdepartementale coördinatie, de rol van het nationale parlement en de rol van decentrale overheden. Hoe kunnen we het Nederlandse openbaar bestuur op een effectieve en efficiënte, maar ook democratisch gelegitimeerde wijze verbinden met de Europese verdieping op het huis van Thorbecke?

De preambule van de nieuwe Grondwet spreekt over de EU, ‘verenigd in zijn verscheidenheid’. De minister-president heeft vorige week (op de conferentie over Europese waarden) aandacht gevraagd voor de vraag waarin de *eenheid* van de Europese Unie is gelegen. Het antwoord ligt volgens hem besloten in de waarden waarop de Unie rust. De gedeelde waarden van vrijheid, gelijkheid, democratie en rechtsstaat zijn het ‘cement’ tussen de stenen van het steeds groter wordende Europese bouwwerk. Vandaag staan we stil bij de vraag hoeveel *verscheidenheid* binnen de Europese Unie wenselijk, noodzakelijk of mogelijk is. Baant de Grondwet de weg naar ‘kopgroepen’ en verschillende ‘snelheden’? Keert de wal van differentiatie het schip van voortgaande integratie?

We zijn bijzonder verheugd dat wij in de heer Frans Andriessen iemand hebben gevonden die met zijn jarenlange ervaring in ‘Brussel’, als eurocommissaris, maar ook in de Nederlandse politiek, onder meer als minister van Financiën en voorzitter van de KVP-fractie, ons deelgenoot wil maken van zijn visie op dit boeiende thema. De Rob is hem zeer erkentelijk dat hij – nota bene als vice-voorzitter van een ander adviescollege, de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken, de Rob-lezing wil uitspreken.

We zijn ook de heer Hofstede zeer erkentelijk voor zijn bereidheid om hier vanmiddag het co-referaat voor zijn rekening te nemen. We zijn zeer benieuwd naar wat hij te zeggen heeft over het thema van vanmiddag. Hij is een internationaal erkende autoriteit op het gebied van landenvergelijkend cultuuronderzoek. Zijn studie 'Cultures and Organizations' is wereldberoemd en in het Nederlands vertaald als 'Allemaal andersdenkenden'. Dat lijkt me een goede typering van de EU en misschien ook wel van ons allen in de zaal! Dat zullen we zien als ik u na beide sprekers ook in de gelegenheid stel om te reageren.

Ik heet u nogmaals van harte welkom en wens u een inspirerende en stimulerende middag toe. Ik geef nu graag het woord aan de heer Andriessen.

Bestuur op schaal

Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Mijnheer de voorzitter,

Dank voor uw uitnodiging om hier vandaag het woord te mogen voeren over een onderwerp dat ik 'Bestuur op schaal' heb genoemd en dat ik op drie niveaus zou willen behandelen, waarvan één heel kort.

Mondiaal niveau

Ik denk dat de laatste loot aan de wereldtoeristische boom ruimtetoerisme is. Ik denk dat mensen die uit de ruimte naar de wereld kijken, beter dan wie dan ook zullen begrijpen waarom wij de huidige globaliserende ontwikkelingen in de wereld zo vaak willen aanduiden met het woord, het zo vertrouwde woord van 'global village'. Het grappige en bijzondere van de ontwikkeling is, dat de wereld alsmaar kleiner wordt en tegelijkertijd sprake is van gigantische schaalvergroting. Voor de Europese Unie wordt de wereld ook steeds kleiner. We hebben er weer tien nieuwe leden bij. Maar de problematiek van de Europese Unie wordt daardoor wel aanzienlijk vergroot. Dus klein en groot zijn op een hele specifieke manier in deze ontwikkeling op elkaar betrokken. En één ding is wel zeker. We waren er mondiaal, regionaal en nationaal niet echt op voorbereid. Elk van die drie niveaus zou een inleiding waard zijn. Ik zal dat dus niet doen. Ik zal een paar korte aanduidingen geven om aan te duiden waar ik eigenlijk aan denk.

Politiek-bestuurlijk is de wereld een chaos. Op geen enkele wijze beantwoordt de huidige bestuursstructuur, voor zover die bestaat, aan de behoeften en noden die in de wereld op dit ogenblik aan de orde zijn. De Verenigde Naties reflecteert niet langer de feitelijk drijvende krachten in de wereld. De Veiligheidsraad, in zijn samenstelling, raakt niet meer de werkelijkheid van vandaag. Ik vind het typerend dat het in discussies vandaag de dag het meer gaat over de vraag of de twee verslagenen van de Tweede Wereldoorlog lid moeten worden van de Veiligheidsraad, dan over de vraag of een land als India of een continent als Latijns Amerika daar zitting in zou moeten hebben.

We hebben tal van internationale instanties en organen opgericht die allemaal langs elkaar heen werken. IMF, Wereldbank, WTO, ILO..... gaat u maar door. Maar al deze verschillende instellingen en instituties dekken een gedeelte van die nieuwe werkelijkheid waar we zo vreselijk moeilijk grip op krijgen. Een antwoord hebben we nog niet gevonden. We praten wel over een nieuwe wereldorde, hoewel vandaag de dag iets minder dan onder een vorige Amerikaanse president, overigens met dezelfde naam. Maar we vallen wel terug in zeer extreme vormen van unilateralisme die culminereren in het fundamenteel verdedigen van het recht op een *pre-emptive strike*. Gisteren nog

heeft Kofi Annan de oorlog in Irak als strijdig, als illegaal, in strijd dus met het recht van de Verenigde Naties gekarakteriseerd. Overigens doet Annan een schuchtere poging om de Verenigde Naties wèl te instrumenteren voor de taak waarvoor ze staat. Maar het gaat allemaal bijzonder moeilijk.

Je zou eigenlijk moeten zeggen dat bestuurlijk-politiek gesproken, ondanks het feit dat we spreken over een ‘global village’, de wereld, de wereldorganisatie, geen tehuis is voor de burger, niet in de Veiligheidsraad, niet in andere organen. Misschien is de enige plek wel het vliegtuig, als je over de wereld vliegt, of als je naar een andere bestemming gaat. Reacties: negatief, afweer.

Regionaal niveau

Regionaal zijn er tal van structurele ontwikkelingen. Ik noem er een paar. Mercosur in Latijns Amerika, APEC in Azië. De NAVO is ook een voorbeeld maar is eigenlijk al van vóór de echte globalisering, maar wordt er wel diepgaand door beïnvloed. En de belangrijkste is denk ik de Europese Unie. Soms zijn die regionale organisaties ad hoc, soms reiken ze veel verder, zoals dat in Europa het geval is. Maar bestuurlijk gesproken is er in de Europese Unie een gigantische verwarring en ook een spraakverwarring.

Voorbeeld: het constitutioneel verdrag is voor sommigen het beginpunt. Minister Bot kwam heel dicht bij die opvatting in zijn bekende rede in Berlijn onlangs. Voor anderen is het een eindpunt, met name voor de Britse en de met de Britten verwante leden van de Europese Unie. De aloude discussie, gemeenschappelijke markt of een politiek-economische unie, is nog steeds niet beslecht. Sommigen denken meer in de federale richting, anderen denken – soms zelfs zeer extreem – in de intergouvernementele richting. En voorlopig is de Europese Unie gedoemd – denk ik – om iets van een ‘sui generis-entiteit’ te blijven, waarvan het moeilijk is om precies aan te geven welk model ten slotte zal gaan overheersen.

Het nationale belang domineert steeds meer in de Europese stellingnames van de landen, ook hier in Nederland. Het Europese parlement is geen politieke realiteit voor de kiezer. De Raad van Ministers gedraagt zich heel vaak als een optelsom van lidstaten. En we moeten vrezen dat dat zeker voorshands niet zal veranderen, met tien nieuwe leden erbij en op termijn nog een aantal, in elk geval de Balkan, en op langere termijn, maar dat zal wel écht langere termijn worden, Turkije. Het Europese Hof, een uitermate communautaire instelling, maar uit een oogpunt van beeldvorming toch meer toegankelijk voor de elite en voor de direct belanghebbenden dan voor de brede politieke opinie. De Europese Commissie wordt voortdurend verweten een bureaucratistische instelling te zijn. Dan kan Prodi dezer dagen wel zeggen “we hebben de kleinste bureaucratie ter wereld”, we zijn kleiner dan het ambtelijk apparaat van Madrid, dat zei hij geloof ik als voorbeeld, maar het gaat uiteraard niet om het aantal functionarissen, maar om de wijze waarop de Commissie functioneert. En je moet natuurlijk ook het aantal betrekken op de taken. En er zijn

nogal wat taken die niet tot de competentie van de Europese Unie behoren. Je moet zeggen dat dat alles niet gemakkelijk een Europese integratie inspireert.

De Unie is ook buitengewoon complex. Een paar voorbeelden in telegramstijl: er is een parlement zonder regering. Het parlement heeft halve budgettaire en halve wetgevende bevoegdheden. De ministerraad legt geen Europese politieke verantwoordelijkheid af. De Europese Commissie bepaalt de agenda, maar steeds minder de uitkomst van het beraad. En wordt bovendien in de executie gehinderd door onvoldoende delegatie vanwege de raad en in toenemende mate ook het Europese parlement. Geleidelijk aan gaat de commissie minder de agenda bepalen. Denk aan de uitnodiging aan 1 miljoen inwoners in de constitutie om eventuele voorstellen te doen voor punten die geagendeerd zouden moeten worden. Ik ben daar niet op tegen, maar constateer wel dat ook het alleenvertoningsrecht van de Commissie op het gebied van het initiatief onder druk staat. Ik zou u meer voorbeelden kunnen noemen, ik ga er gemakshalve op dit moment even aan voorbij.

De EU kent een buitengewoon ingewikkelde competentietoedeling. De constitutie is daar helder over, dat wil zeggen beschrijft helder de situatie, maar maakt tegelijkertijd duidelijk hoe ingewikkeld het is met exclusieve, gedeelde en ondersteunende bevoegdheden, en dan nog specifieke bevoegdheden op een aantal specifieke terreinen (economie, buitenlands beleid, monetair beleid en noemt u maar op). Bovendien is de screening van de competenties in verband met de subsidiariteit een niet eenvoudig punt – ik kom daar straks nog over te spreken – als het gaat over de rol van de nationale parlementen. Moeizame besluitvorming, nog altijd heel veel unanimiteit, niet alleen formeel op grond van het verdrag, maar in de dagelijkse praktijk van de onderhandelingen. Er wordt niet zo vreselijk vaak gestemd in de Raad van Ministers.

Op zichzelf is dat misschien niet zo slecht, maar het leidt natuurlijk wel tot compromisvorming die niet altijd de helderheid en soms ook de degelijkheid ten goede komt. Er is altijd nog een vetorecht. En dan bedoel ik nu niet de besluitvorming met eenparigheid van stemmen, dan bedoel ik het beroep van een lidstaat op een nationaal belang bij een besluit dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen is genomen. Dat staat nergens, maar het is er wel en op de achtergrond speelt dat bij het streven naar consensus in de Raad van Ministers nog altijd een niet onbelangrijke rol. Het monetaire beleid is supranationaal, het economische beleid is nationaal. En hoe die twee met elkaar kunnen botsen, hebben we in de afgelopen periode bij de avonturen rond het stabiliteitspact kunnen zien. Een interessant voorbeeld is ook de benoeming van een 'Mister Euro', onlangs door de ministers van Financiën, die nu twee jaar lang de Eurogroep als minister van Financiën zal gaan aanvoeren, en zich onmiddellijk heeft gedistantieerd van de term 'Mister Euro'. Toch hebben wij in feite twee 'Misters Euro', mijnheer Trichet en mijnheer Juncker. De facto heeft dit alles ertoe geleid dat er in de Europese Unie veel meer differentiatie is dan we eigenlijk willen toegeven. Hele belangrijke historische successen van de Europese Unie zijn ontstaan op basis van en bestaan bij de gratie van

differentiatie. De monetaire unie is zo'n voorbeeld, evenals het vrije verkeer van personen (Schengen). Twee voorbeelden van wezenlijke elementen van de Unie, die op basis van differentiatie zijn tot stand gekomen. *Niemand moet mij vertellen dat de differentiatie ten koste gaat van het integratieproces. Dat is onzin!* Vanaf het allereerste begin is er altijd differentiatie in de Europese Unie geweest.

De uitbreiding is als gevolg van deze ingewikkelde constellatie, ik zeg het nu maar eens een keer keihard, niet goed voorbereid! En dan kijken wij altijd naar de anderen, naar buiten, naar degenen die het acquis moeten accepteren en dat in tal van opzichten natuurlijk niet konden en – naar zal blijken – ook niet zullen kunnen. Ik kijk dan naar onszelf, wij hebben ons onvoldoende voorbereid op deze uitbreiding. Ik hoor het nog zeggen na Nice: “nu zijn we klaar voor de uitbreiding”, institutioneel. Nadien de Verklaring van Laken en het constitutionele verdrag. En ook dat constitutionele verdrag, hoewel een aanzienlijke verbetering, ik zal niet nalaten dat eindeloos te herhalen, is het nog steeds niet. We zijn er nog altijd niet! Alleen zal het nu nog veel moeilijker worden, met 25 en straks 30-32 lidstaten om daar nog wat aan te doen.

Nationale parlementen raken een stuk van hun greep op de politiek kwijt. Heel veel beleid verhuist naar Europa, is niet meer de competentie van het nationale parlement, maar óók niet de competentie van het Europese parlement. En dat lijkt mij een nogal fundamentele aantasting van het democratische verantwoordelijkheidsbesef.

Er zijn geen echte gemeenschappelijke budgettaire prioriteiten. Er is altijd nog unanimité vereist voor de financiële meerjarenraming, een Nederlandse eis. Dat straks landen die veel rigoureuzer met dat soort zaken omgaan óók van het vetorecht gebruik kunnen maken – denkt u maar eens aan Spanje – is daarbij naar mijn smaak een beetje over het hoofd gezien. En we komen alleen maar van dat vetorecht af, zoals het nu geformuleerd is, als dat unaniem gebeurt. Dat wil zeggen dat iedereen altijd een veto kan uitspreken over afschaffing van het vetorecht.

Dit alles leidt er toe dat, naar mijn gevoel, bij de Europese burger onvoldoende besef is van een Europese identiteit, die je zou kunnen vergelijken met wat we de nationale identiteit noemen. En dat lijkt mij een gevaar voor integratie in de breedte en in de diepte en dat leidt natuurlijk ook tot toenemende ‘eurosceptis’, ook in Nederland. Over de oorzaken daarvan is al heel wat geschreven, ik zal er vandaag niet veel over zeggen. Het feit is wel dat die sceptis er is en misschien is de proteststem nog niet eens de meest onaanvaardbare uitdrukking daarvan.

Wat is de reactie op deze regionale ontwikkeling in Europa? Ik geef een paar wezenlijke voorbeelden: in de eerste plaats het streven naar eigenstandigheid van de Europese Unie. Het is niet zonder betekenis dat de Britten overstag zijn

gegaan op het gebied van de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie. Die bestond niet. Internationale verdragen konden alleen worden gesloten door de Europese Gemeenschap, niet door de Unie. Nu is die rechtspersoonlijkheid erkend. En dat is een stukje identiteit voor de instelling, nog niet voor de burger, maar voor de instelling op zichzelf.

In de tweede plaats een eigen handvest met de grondrechten, hetgeen kleur geeft en inhoud geeft óók aan het waardendebat zoals we dat op dit ogenblik in Europa bezig zijn te voeren. Dát is naar mijn smaak eigenlijk waar het over gaat, als je spreekt over waarden en normen.

Vervolgens het streven naar een constitutioneel kader (constitutie kun je het eigenlijk niet noemen). Waarbij direct gezegd moet worden dat constituties geen identiteit creëren, maar uit identiteit voortvloeien en vervolgens die identiteit kunnen versterken. Er is een betere bewerktuiging, meer meerderheidsbesluitvorming, vooral op het economische terrein. Er is ook meer democratie in bepaalde opzichten. Het parlement praat meer mee in de wetgeving, heeft een uitgebreider budgetrecht, nog niet zo als je het zou wensen, maar toch in veel verdergaande mate dan tot dusverre het geval was. Maar er is geen visie in Europa over waar wij in de wereld staan. Die bestaat niet en zal, vrees ik, zolang wij twee landen hebben met een vetorecht in de Veiligheidsraad, ook niet tot stand komen. We spreken niet met één stem, behalve in de buitenlandse handel en delen van de economie. En binnenkort als het doorgaat, en dat zal wel doorgaan, in monetaire zaken in bepaalde internationale gremia. Misschien is wel het belangrijkste punt dat wij de uitbreiding hebben gerealiseerd als een antwoord op een historische uitdaging, en ik sta daar volledig achter, zonder echt te doordenken dat een Europese Unie van 15 niet hetzelfde kan zijn als een Europese Unie van 15+10. Dat is niet alleen een kwestie van kwantiteit, dat heeft ook kwalitatieve invloed op het hele complex van beslissingen, van handelingen, van contracten, van wetgeving die in die Unie tot stand moet komen.

Nationaal niveau

Ik ga over naar de consequenties voor de nationale speelruimte, als gevolg van deze regionale grootschaligheid. De nationale speelruimte is beslist veel kleiner geworden. Ik hoef dat in uw kring denk ik niet nader toe te lichten. Waar het om gaat is dat competenties wegvloeien, in toenemende mate. Zowel mondiaal, via de grote internationale verdragen, als regionaal. Niet alleen in de marktsector, maar ook in die sectoren waar tot dusverre de nationale soevereiniteit nauwelijks in het geding was. Asiel, migratie, criminaliteit, drugs, terrorisme, strafrecht en gaat u maar door. En er lekt ook nog iets weg naar het subnationale niveau, al was het maar omdat heel veel van die Europese wetgeving ten slotte via de subnationale overheden moet worden uitgevoerd. De subnationale overheid wordt dan ook – mede als gevolg van de Europese regelgeving – in toenemende mate belangrijk. Euroregelgeving wordt steeds meer cruciaal en de uitvoering wordt steeds meer regionaal en lokaal. Hoe



reageren we daarop? Wel, door een zekere verticalisering van het bestuur, door betere coördinatie, door de regio meer bij de beleidsvoorbereiding te betrekken. En dat betekent dus ook dat in dit opzicht de regio en de lokale overheid aan betekenis wint. Maar het antwoord dat wij geven is toch eigenlijk op zijn best fragmentarisch. Er is geen eenduidig bestuurlijk antwoord op die verschuivingen van competenties naar boven en naar beneden. Er is geen fundamentele bestuurlijke vernieuwing.

De staatkundige indeling is ongewijzigd. Er is zeker een lokale heroriëntatie, met – dat werd vanmiddag al genoemd – referenda, met dualisering van het gemeentebestuur, de gekozen burgemeester en ten slotte ook het kiesstelsel – maar dat is meer zoeken naar kleinschaligheid, terwijl nu juist ook om grootschaligheid in de aanpak wordt gevraagd. Op alle bestuurlijke niveaus speelt dus deze schaalproblematiek. Voor de Verenigde Naties betekent dit dat men zou moeten aanvaarden een verdergaande bevoegdheidstoedeling, hetzij via verdragswijziging, hetzij via interpretatie van de Veiligheidsraad. Landen zullen die Veiligheidsraad en die VN moeten aanvaarden als hét instrument voor het handhaven van wereldvrede, zoals dat in het verleden het geval was. Dat is steeds minder het geval. Aanvaarden wij in Nederland de schaal van de Europese Unie, bijvoorbeeld in het drugsbeleid? Aanvaarden wij in de EU ons optreden of ons gebrek aan optreden in het internationale buitenlandse- en veiligheidsbeleid? We gaan nu eenduidig optreden in het IMF. Dat is een voordeel, en in de WTO doen we dat al langer, maar nog steeds niet voor 100%. En voor de provincies en de lokale overheid luidt de vraag: aanvaarden wij deze verre gaande nationale en internationale stem in het beleid dat wij zelf voor onze burgers moeten voeren?

Er is veel weerstand tegen deze grote schaal. Denk in de Europese Unie aan de discussie over het vetorecht en de soms krampachtige interpretatie van de subsidiariteit, bijvoorbeeld als het gaat over het Europese strafrecht. Of de hele discussie tussen de grote en de kleine lidstaten die nu vandaag niet aan de orde is. In Nederland koesteren de nationale departementen hun autonomie. Het is niet helemaal onbegrijpelijk dat de coördinatieraad, voorgesteld door de Conventie, er ten slotte onder aandrang van vrijwel alle lidstaten niet is gekomen, want dat zou de vakministers uiteraard van een gedeelte van hun competenties hebben beroofd. We houden star vast aan onze staatkundige structuur en zitten dus voortdurend als het ware tegen die zich opdringende grootschaligheid aan te boksen. Nu is het interessante dat veel van die weerstand wordt gemotiveerd met: ja, hoe wordt dat alles voor de burger herkenbaar, hoe brengen we dat over op de burger? Het gaat toch om diens welbevinden. Het gaat toch om draagvlak voor onze beslissingen die vanuit de burger moet worden gevonden. Dat is niet onbegrijpelijk. Maar wat doen we dan om de herkenbaarheid van die ontwikkelingen naar de burger toe te vergroten? En ondanks die weerstand gaat het proces wel door. Het gaat door, ondanks die omvangrijke weerstand. Zowel direct als indirect komt de grote schaal steeds dominanter naar de kleinere schaal toe. Een paar voorbeelden: de aanbevelingen van het Stabiliteitspact, hoewel verworpen, hebben wel een enorme impact gehad op de budgettaire economische politiek in Duitsland en in iets mindere mate in Frankrijk. Het Europese aanhoudingsbevel werkt natuurlijk zeer ver door. Een Europees openbaar ministerie en Europese strafbare feiten liggen hier in het verlengde. De grote lidstaten verliezen een commissaris. Er zijn er overigens veel te veel, die vijftientig, maar het is wel een goede zaak dat de grote lidstaten er nu maar één hebben en geen twee meer. Wat betreft het buitenlandbeleid en het veiligheidsbeleid wordt het in ieder geval steeds beschamender gevonden dat we daar geen enkele *say* in de wereld hebben. Het vreemdelingenbeleid en het asielbeleid worden steeds meer geëuropeaniseerd en als deze constitutie er komt gaan we verder op die weg. En dat zal ons in Europa en ook in Nederland heel wat moeite kosten. Op het gebied van de economische coördinatie zijn er geen competenties, toch is er de Lissabon-agenda, misschien wel wat hoog gegrepen, maar de ambitie is in elk geval aanwezig.

De uitvoering van heel veel beleid gaat naar de regio, gaat subnationaal, terwijl de besluitvorming supranationaal plaatsvindt. Dat legt verplichtingen op aan die grote schaal. Verplichting van terughoudendheid, erkenning van het cultureel eigene en het absorptievermogen, toezicht op de correcte uitvoering. Dat is heel lastig. Ik heb een jaar lang de visserijportefeuille beheerd, jaren geleden. Ik heb nooit één keer een surprise-inspectie kunnen doen in één van de lidstaten om te kijken hoeveel vis er aangeland was. Ik moest altijd van tevoren de autoriteiten inschakelen. Dan weet u wat er gebeurt. In Italië kon je nooit naar de tomaten gaan kijken als je niet eerst van tevoren Rome had gewaarschuwd. En Rome waarschuwde dan natuurlijk wel Sicilië. En dan waren er geen tomaten meer te vinden als je kwam. Dus dat is slecht

geregeld, een uitnodiging tot fraude. Er zijn dus verplichtingen voor de grote schaal, maar dat legt ook uiteraard verplichtingen op aan de kleine schaal. Bijvoorbeeld dat er heel veel inspraak is, maar lang niet altijd uitspraak kan zijn, omdat op een hoger niveau moet worden gecoördineerd. We zullen boven-lokaal en –regionaal moeten gaan coördineren in ons land, en ook in andere landen. We zullen bijzondere aandacht moeten geven aan de betrokkenheid van de burger, het informeren van de burger, het betrekken van de burger in de discussie. Dat doen we veel en veel te weinig. Ik lees dat er nu een forse budgetverhoging is voorzien bij de Europese Commissie, maar het is niet alleen een kwestie van budget, het is een kwestie van mentaliteit: Zijn wij bereid om wat wij in Brussel bekostoven – en dan denk ik niet alleen aan de Commissie, dan denk ik aan al die lidstaten die daar bezig zijn – zijn we bereid om dat voor onze rekening te nemen en aan onze burgers uit te leggen? Dat zijn we als lidstaten heel dikwijls niet.

Aanbevelingen

Ik kom ten slotte, voorzitter, tot enkele aanbevelingen. Ik laat nu het mondiale maar even voor wat het is, ook al in verband met de tijd, en ga over naar de Europese Unie. Wat zou de Europese Unie moeten doen, nu we naar 25 leden zijn gegroeid, en een perspectief op 27 lidstaten al in 2008. Sommigen zeggen dat Kroatië in 2010 klaar zal zijn – ik hou dat tegen – ik zou geen enkele datum in geen enkele situatie meer willen noemen, want dat verhaast politiek de besluitvorming. Dat leert de ervaring die we nu achter de rug hebben. Dat zou dus niet moeten gebeuren. Maar de uitbreiding gaat dus betrekkelijk snel door.

Daarom moet er gewaakt worden tegen overcentralisatie en tegen overregulering. En dat bedoel ik letterlijk. Minister Bot heeft daar iets over gezegd in Berlijn. Maar dat moet concreet gemaakt worden. Ik geef hier een voorbeeld: in Edinburgh kwam het eerste subsidiariteitsprotocol tot stand. De Commissie werd uitgenodigd (de Commissie wordt altijd uitgenodigd, krijgt nooit een opdracht, maar moet het wel doen natuurlijk!), om na te gaan welke regelgeving eigenlijk niet nodig was. De Commissie deed een eerste verkenning. Ik geloof dat er rond de dertig uit kwamen. Toen die procedure in parlement en Raad was afgerond, was er nog één over van die dertig. Maar er is overregulering en iedereen die met onderdelen van het Commissiewerk te maken heeft, die zal dat met me eens zijn. Probeer u maar eens door de BTW heen te kijken, om maar één voorbeeldje te noemen. Dus: waakzaam zijn! Doen we dat niet, dan roepen we zelf de noodzaak van verdergaande differentiatie op. Die is trouwens toch ingebakken, maar daar zal ik zo nog iets over zeggen.

We moeten nu voorlopig een punt zetten achter de uitbreiding. Goed, we hebben ons gecommitteerd op de Balkan, maar dat moet dan ook voorlopig het eind van het verhaal zijn. Niet omdat we misschien nooit meer iets moeten doen, maar wel omdat we tijd moeten krijgen om ons daarop opnieuw te oriënteren. Dat zal veel meer tijd kosten dan we op het eerste ogenblik denken. Het

is beter in de Europese Unie minder te doen maar beter, dan meer te doen maar minder goed.

Er moet meer democratie komen. Er woedt een grote discussie over de vraag of je eigenlijk in de Unie wel door moet gaan met het imiteren van het model van de nationale democratische staat. Misschien kan dat niet helemaal en moet dat wellicht ook niet. Maar één ding is zeker, zoals het nu functioneert kan het niet blijven functioneren. Er moet een directe verantwoordelijkheid komen van de Europese ministerraad – die de wetgevende besluiten neemt tenslotte – aan het controlerend parlement. Die verantwoording is er nu nog niet, want de minister van Landbouw van Nederland verantwoordt zich in Nederland, die van Frankrijk in Frankrijk, maar niemand verantwoordt zich in het Europese parlement. En daar moet het uiteindelijk toch gebeuren.

Differentiatie – ik zei het al even – niet als noodsprong, wat het nu is, maar ik zou zeggen als integratiebeginsel. Waarom moet Albanië, die komen er ook bij, waarom moet Albanië straks hetzelfde landbouwbeleid hebben als Nederland? Het is landbouwtechnisch gesproken een middeleeuws land. Waarom kunnen zij niet een eigen landbouwbeleid hebben? De Spanjaarden en de Portugezen hebben 10 jaar lang hun eigen landbouwbeleid gehad. Heeft u er iets van gemerkt? Ja, één keer, toen de Franse boeren, zoals te doen gebruikelijk, de abrikozen of de aardbeien die uit Spanje kwamen en daar veertien dagen eerder rijp zijn dan in Frankrijk van de weg af probeerden te krijgen. Maar dat doen Franse boeren altijd als iets hun niet welgevallig is. Wij kunnen dus rustig leven met een zekere mate van zelfstandigheid, met niet allemaal precies hetzelfde. Dan heb je natuurlijk wat grenscontroles nodig. Dat is waar, maar daar kunnen we best mee leven (het is nog een goede oefening voor de buitengrenzen ook). Differentiatie kan, ook institutioneel. Maar wij zweren bij 'alles moet hetzelfde zijn'. Dat kan ook, maar dan moet je veel minder regelen. Je kunt dus twee dingen doen. Ofwel je regelt veel minder, maar dan gelden de regels rücksichtslos voor iedereen, ofwel je regelt heel veel, maar pas dan de regels gedifferentieerd toe. Je kunt met regels de markt toch nooit helemaal reguleren. Dat is in Nederland zo en zeker ook in Europa.

Verder moeten we toe naar een kritische beoordeling van de kleinschaligheid, bijvoorbeeld in de beleidscoördinatie. We zullen, denk ik, beleidscoördinatie nationaal moeten doen, met onze eigen horizontale en verticale beleidspartners. Daar wordt over gestudeerd en binnenkort komt er zelfs een advies van de Rob over uit, heb ik begrepen. Maar we zullen ook moeten zoeken naar medestanders met wie we het in hoge mate eens zijn. Dat zullen waarschijnlijk ad hoc-combinaties zijn. Eén ding is heel belangrijk: *wil je invloed uitoefenen op het beleid, dan moet je er snel bij zijn*. Nederland is lang niet altijd de snelste, dat kan ik u verzekeren. Er zijn administraties die zich veel beter dan de Nederlandse hebben geprepareerd op het feit dat een flink stuk van hun beleidsverantwoordelijkheid ten slotte in Brussel moet worden waargemaakt.

Gaat u eens met de Engelsen praten, want die weten heel erg goed hoe dat moet.

Als het gaat over de externe presentatie van de EU moeten wij gewoon accepteren dat een ander namens ons spreekt. Wij hebben het met Solana geprobeerd, maar dat is toch niet echt uit de verf gekomen. Nu komt er een minister van Buitenlandse Zaken, die ook nog vice-voorzitter van de Europese Commissie is, hoe dat moet heeft niemand mij nog kunnen uitleggen. Maar met structuren en instituties creëer je niet een politieke ruimte. Daar heb je andere dingen voor nodig.

Wij moeten kritischer worden als het gaat over de aanpak van het terrorisme. Wij hebben een coördinator benoemd, maar daar zaten we toch niet echt op te wachten. En vijf dagen nadat de coördinator was benoemd, komen de vijf grote landen bij elkaar in Madrid om te vertellen wat er moet gebeuren! De aanpak van het terrorisme kan niet meer nationaal. Merkwaardig is overigens, dat vanochtend *de Volkskrant* overal over schreef, behalve over een heel belangrijke studie die aan Solana is aangeboden, over de internationale aanpak van de bestijding van het terrorisme in de Europese Unie. De media zijn ook niet altijd bij de tijd als het gaat over Europa.

In het buitenlands beleid moeten we gewoon bereid zijn te streven naar een duidelijker Europees gezicht. Waarom zouden wij in Europa niet streven naar een soort Veiligheidsraad-constructie? Met een vaste kern en een roterende kern, zodanig natuurlijk dat iedereen zich redelijk goed gerepresenteerd kan voelen, en dat daar dan besluitvorming zou kunnen plaatsvinden, die dan misschien niet verplicht zou zijn voor elke lidstaat. Dat zou wellicht kunnen helpen om ons een gezicht te geven in de wereld.

De relatie tussen ons land en de Europese Unie is, voorzover ik het kan zien, in die vijftig of vijfenveertig jaar, niet fundamenteel veranderd. Natuurlijk zijn de coördinatiemechanismen, horizontaal en verticaal, uitgebouwd, sommigen zeggen verbeterd, maar ik hoor ook wel eens andere geluiden. Wij hebben een bewindsman voor Europa, die zich in het buitenland zelfs minister mag noemen, voor handel bestond al heel lang een dergelijke constructie, maar voor Europa mag het nu ook. We hebben natuurlijk de subnationale lobby in Brussel die voortdurend toeneemt. Er komen steeds meer vertegenwoordigers van grote gemeenten en provincies, die allemaal in Brussel proberen de belangen van hun achterban te verdedigen. Wat we vooral hebben is de positie van de eerste minister, en ik denk dat dat wel een wezenlijke ontwikkeling is, dankzij zijn lidmaatschap van de Europese Raad. Daardoor is zijn positie in het kabinet veranderd, omdat hij als gelijke met zijn collegae uit Londen, Parijs en waarvandaan dan ook moet kunnen optreden. Dat heeft dan ook wel eens spanningen gegeven, tussen Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, zoals we allemaal uit de Nederlandse geschiedenis weten. Wat zouden we kunnen verbeteren? Ten eerste: de Europese Unie is veel meer dan economie. Het



gaat om buitenlands beleid, om veiligheid, criminaliteit, drugs, asiel, migratie, milieu, noemt u maar op. Steeds meer wordt Europese politiek binnenlandse politiek. Dat is al vaak gezegd – en ik herhaal het vanmiddag nog eens – maar wat doen we daar dan mee? Wat doen we met die realiteit dat zoveel EU-beleid in feite *extended* Nederlands beleid is geworden. Dan zullen we daar toch in onze structuren, in onze bestuursstructuur, op een of andere manier rekening mee moeten houden. Daarom denk ik dat het verstandig is om aan de interne coördinatie, ook formeel, meer handen en voeten te geven.

Als het gaat over de competentietoedeling in zake de subsidiariteit, gaat de constitutie een bevoegdheid geven aan het nationale parlement. Ik vind dat een goede zaak. Parlementen zullen wel op hun tellen moeten passen, want ze krijgen niet veel tijd. Ze moeten binnen zes weken reageren. Een aantal parlementen zal dus kunnen verhinderen dat er competenties worden toege-deeld aan de Unie of dat competenties worden uitgewerkt op een manier die men liever niet wil. Ik denk dat het ook van betekenis is naar de kiezer toe, en daarom vraag ik mij af of het niet nuttig zou zijn, om niet de Tweede Kamer, maar de Staten-Generaal als geheel over deze zaken te laten oordelen. Maak van het subsidiariteitsoordeel een verenigde activiteit van de Staten-Generaal. Dat hoeft niet de hele Staten-Generaal te zijn, dat kan best een gemengde commissie zijn, maar ik denk dat dat misschien de discussie over wat er wel en wat er niet in Europa thuishoort, zou kunnen verbreden als de kamer van reflectie daarbij betrokken zou worden.

Vervolgens denk ik dat de positie van de huidige staatssecretaris c.q. minister van Europese Zaken niet zwaar genoeg is. Dus mijn idee zou zijn, als de

gedachte van een kernkabinet, waar ik zelf nogal een voorstander van ben, ooit ingang zal gaan vinden, om dan een minister voor Europese Zaken te hebben, met de titel van vice-minister-president, die natuurlijk niet alle vakraden, maar wel de coördinatie van alle Europese zaken, extern en intern, zou doen. Behalve natuurlijk de Europese Raad, want daar hoort nu eenmaal constitutioneel, de eerste minister het woord te voeren, maar dat zou dan ook de enige uitzondering moeten zijn. Dus een permanente minister met een departement en een gekwalificeerde positie in het kabinet.

Ik heb u al gezegd dat de subnationale overheid steeds belangrijker wordt. We zien dat in het Comité van de Regio's, dat natuurlijk een aanlooperperiode heeft gekend, en dat nog echt niet is waar het zou moeten wezen. Maar er zijn wel nieuwe bevoegdheden aan toegekend, in één van de protocollen bij de constitutie, namelijk de mogelijkheid om gehoord te worden, als het gaat over zaken van financieel of administratief belang voor een regio of lokaliteit. Ik zou zelf ook graag hebben gezien dat een beroepsrecht was ingesteld, wanneer regels ingaan tegen de subsidiariteit zoals men die in de regio beleeft, maar dat heeft het helaas niet gehaald. Nu is de moeilijkheid, wat is een regio? Als je naar Nederland kijkt, moet je constateren dat de Nederlandse regio, dat is de provincie, helemaal niet op de Europese regio is toegesneden. Dat zie je ook in de samenstelling van de Nederlandse delegatie, de provincies en gemeenten zitten daarin, maar het is niet zoiets als Vlaanderen. Het is zelfs zo gek dat na de uitbreiding, sommige kleine entiteiten *leden* zijn van de Europese Unie, Malta bijvoorbeeld, en Vlaanderen zich tevreden moet stellen met het lidmaatschap van het Comité van de Regio's. Ik heb daar geen oplossing voor, maar als ik naar Nederland kijk, dan is het duidelijk dat onze provincie niet past in het mozaïek van de regio's in Europa. Zou het niet verstandig zou zijn om, wat dat betreft, te gaan denken in grotere verbanden? Laten we Nederland opdelen in vier regio's, niet een nieuwe bestuurlijke laag (hoewel, waarom eigenlijk niet?), maar als aanknopingspunt voor de coördinatie en representatie in het Comité van de Regio's. Dat zou wellicht iets bevredigender kunnen werken.

Voorzitter, ik rond af. Op alle niveaus is schaalvergroting onvermijdelijk geworden. Maar het gaat nog altijd om de burger, om de burger uit dat dorp, *the global village*, waarvan nu wel is gebleken dat de infrastructuur daarvoor nog steeds niet bestaat. Hoe kunnen we de kloof overbruggen tussen wat we doen in het bestuur en wat de burger denkt en vindt. Ik las gisteren in de *NRC* dat dat misschien niet het belangrijkste probleem is, als ik prof. Scheltema en de zijnen mag geloven. Maar er is denk ik toch wel een afstand tussen de burger en wat er in het bestuur gebeurt.

Het gaat om mentaliteit, het gaat om 'erbij willen horen', het gaat om het idee lid van een club te zijn, het gaat met andere woorden om identiteit. Die identiteit is er nationaal, maar staat wel onder druk, als gevolg van demografische factoren en misschien ook uniformerende tendensen die uit de grote wereld op dat kleine dorpje in Europa, Nederland, afkomen. Ik heb soms het

idee dat wij meer defensief zijn tegen wat wij als indringers zien, dan assertief als het gaat over het beleven van onze eigen Nederlandse identiteit, maar misschien is dat gevoel niet helemaal correct. Misschien komt het omdat ik al zo lang in België woon. Dat weet ik niet.

Een Europese identiteit, ik heb het al gezegd, bestaat nog niet, of nauwelijks. Toch zie je wel een groeiend besef tegen de toetreding van Turkije. Er is dus wel iets gaande, maar het is nog niet erg zichtbaar. Dus ik vrees dat we op dit punt radicaal moeten zijn en gewoon met de jeugd opnieuw moeten beginnen.

Voor de oude generatie is Europa: grondrechten, vrede, veiligheid, welvaart. Maar dat is *acquis* voor de jeugd. Dat spreekt de jeugd absoluut niet meer aan. Het is tegenwoordig veel moeilijker om met het bestaande *acquis* iets van een nieuwe identiteit te ontwikkelen dan in onze dagen. Toch zal dat moeten. Europa is waar we in de toekomst ons allemaal thuis zullen moeten voelen, of we het leuk vinden of niet, want dat is de wereld, dat is de regio ingevolge dewelke wij ons in de wereld incorporeren. Ik weet niet goed we een Europese identiteit kunnen ontwikkelen. Ik weet wel één ding, dat moet beginnen bij het begin, in de opvoeding, dat moet beginnen in het gezin, op school, in de kerk, in maatschappelijke verbanden, in de jeugdbeweging, in de sport, daar moet het besef van Europa worden bijgebracht. 'Europa' moet een verplicht leervak worden op de lagere school. De Europese identiteit moet het in belangrijke mate hebben van het onderwijs. Maar dan ben ik, mijnheer de voorzitter, bij een onderwerp waar ik heel weinig verstand van heb en daarom schei ik er nu mee uit.

De Europeaan bestaat!

Prof. dr. G. Hofstede

Dames en heren,

Professor Andriessen heeft met grote kennis van zaken het bestuurlijke perspectief voor de Europese Unie beschreven. Hij gaf een verhelderende analyse van ontwikkelingen in de verhouding tussen verschillende bestuurslagen (mondiaal, Europees, nationaal, regionaal), en van de verhouding van de Europese burger tot dat gelaagde bestuur.

Als co-referent maak ik vanuit sociaal-wetenschappelijk perspectief, maar ook vanuit mijn persoonlijke beleving, graag kanttekeningen bij professor Andriessen's verhaal in de vorm van drie stellingen:

1. De Europese Unie is een ontwikkelingsfase in de Europese geschiedenis;
2. De bestuurlijke complexiteit van de EU is een onvermijdelijk gevolg van de diversiteit van waarden;
3. Een Europese identiteit is wel degelijk aan het ontstaan.

Eerste stelling: de Europese Unie is een ontwikkelingsfase in de Europese geschiedenis

De oprichting en uitbreiding van de EU vormt een nieuwe fase in de integratie van Europa, die al honderden jaren aan de gang is. In Vondel's *Gijsbrecht* dat in de 14e eeuw speelt vechten Nederlandse steden en streken nog tegen elkaar, onder leiding van wat we nu *warlords* zouden noemen. De integratie tot geleidelijk grotere bestuurlijke eenheden volgde de ontwikkeling van de infrastructuur, van water-, land-, lucht- en nu ook elektronische wegen.

In de 20ste eeuw, en vooral in de tweede helft ervan, heeft Europa een enorm integratietraject afgelegd. Ik ben van 1928 en opgegroeid in het Nederland van vóór en tijdens de Tweede Wereldoorlog. Van mijn ouders leerde ik dat alle werelddelen met een A begonnen: Afrika, Amerika, Azië, Australië en Abattoir, dat was Europa. In de afgelopen maand heb ik ademloos Geert Mak's boek *In Europa* gelezen, met heel veel herkenning. De Europese geschiedenis hangt van beestachtigheden aan elkaar, en als de omstandigheden er naar zijn schuilt nog steeds in velen van ons een moordenaar. Gelukkig zijn in grote delen van Europa de omstandigheden er niet meer naar. Er zijn uitzonderingen: zieke plekken als Noord-Ierland, Baskenland en natuurlijk Servië en omstreken, conflicten gebaseerd op oeroude nationalistische gevoelens. We hopen dat dit de laatste stuip trekkingen zijn van het oude Europa en dat ze vanzelf zullen ophouden.

De overgang van het moorddadige Europa dat mij als kind werd beschreven, en dat ik in de Tweede Wereldoorlog van nabij meemaakte, naar vijfentwintig

lidstaten van één Unie waar men simultaan een Europees parlement kiest is adembenemend. Wie dit in de jaren dertig van de vorige eeuw voorspeld had, was voor een fantast à la Jules Verne uitgemaakt. Het is adembenemend, ongeacht het feitelijke aanmodderen bij de politieke vormgeving – wat had men anders verwacht? Er moet iets geschapen worden dat nog nooit bestaan heeft, en dat kost tijd, geld en zweet, *trial and error* met twee stappen vooruit en één terug.

Er zijn genoeg redenen om trots te zijn op de Europese Unie. Het is de enige vrijwillige, niet-militaire alliantie van soevereine landen in de wereld die werkelijk wat voorstelt. De Unie is gebaseerd op een toekomstvisie, en ontmoet daardoor voorspelbaar weerstand van groepen die hun bestaansrecht zoeken in het verleden. De Unie is tot dusverre politiek succesvol geweest: sinds 1958 gegroeid van 6 naar 25 lidstaten. De Unie is economisch succesvol geweest: in de jaren van zijn bestaan was het de op één na snelst groeiende markt in de wereld na Oost-Azië, en de armere lidstaten zijn het meest gegroeid, waardoor de welvaartsverschillen tussen de landen verminderd zijn – iets wat alle economen willen, maar dat zelden gelukt is.

Deze snelle ontwikkeling binnen één mensenleven betekent ook dat er nu een fantast voor nodig is om te voorzien hoe Europa er over 50 jaar uit zal zien. Mag ik die fantast zijn en suggereren dat de islam dan één van de keurige Europese godsdiensten zal zijn?

Tweede stelling: de bestuurlijke complexiteit van de Europese Unie is een onvermijdelijk gevolg van de diversiteit van waarden

Onze minister-president gebruikt het Nederlandse voorzitterschap van de Unie voor een discussie over Europese waarden, een polderbenadering die op 7 september geopend werd in de Ridderzaal. Nu zijn die waarden vooral divers, en daar is een heleboel over bekend, wat het verloop van de discussie nogal voorspelbaar maakt. De Fransen (en nu citeer ik een Franse historica) ontwerpen een abstract systeem waarin de werkelijkheid moet worden ingepast. De Britten verdedigen een marktbenadering waarin zo weinig mogelijk geregeld wordt. Ieder stelt zich een Europa voor naar zijn of haar eigen beeld. Wij ook.

Waarden zijn collectieve neigingen om een bepaalde gang van zaken te verkiezen boven andere. Waarden zijn sterke gevoelens met een plus- en een minpool: goed of slecht, schoon of vies, mooi of lelijk. Die gevoelens zijn ons grotendeels vroeg in ons leven aangeleerd door ouderen die ze óók vroeg in hun leven geleerd hebben. Ze zijn ons dus met de paplepel ingegoten, en blijven voor een belangrijk deel onbewust. Binnen een samenleving blijken ze verrassend stabiel in de tijd. Het zijn de dingen die je voelt omdat iedereen in je omgeving ze net zo voelt. De bijbehorende normen zijn statistisch, niet absoluut. Dit soort waarden zijn gegeven feiten voor een samenleving. Politici, religieuze leiders en bovenbazen die zulke ‘waarden en normen’ willen veran-

deren overschatten hun macht. Waarden veranderen wel, maar alleen door uitwendige omstandigheden en niet volgens iemand's plan. Een duidelijk bewijs van de hardnekkigheid van waarden is geleverd door de geschiedenis van de gebieden in Oost-Europa waar na 1990 het communisme wegviel. Ondanks meer dan 40 of zelfs 70 jaar totalitair bewind, manifesteerden bijna overal de burgers opnieuw waarden van vóór die tijd; de machthebbers hadden alleen de uiterlijke regels tijdelijk kunnen veranderen, niet de innerlijke waarden.

Waardenpatronen hebben een duidelijke nationale component, die vaak al eeuwen in de geschiedenis aantoonbaar is. Zo zijn binnen Europa de grenzen van het Romeinse en het Byzantijnse rijk nog steeds herkenbaar in de gangbare waarden van de huidige burgers. In mijn eigen onderzoek onderscheid ik vijf thema's waarop nationale waarden divergeren: sociale ongelijkheid, tolerantie voor het onbekende, de rol van het individu tegenover de groep, emotionele rolverschillen tussen de seksen, en oriëntatie tussen verleden en toekomst. Er zijn duidelijke verbanden aan te tonen tussen de in een land dominerende waarden en concrete zaken zoals het functioneren van de democratie, de verhouding tussen burger en overheid, de verdeling van overheids- en particuliere budgetten, corruptie, schoolsystemen en zelfs doodsoorzaken.

Binnen de Europese Unie hebben al vanaf het begin (het Europa van de zes) grote waardenverschillen tussen lidstaten bestaan. Met de verschillende uitbreidingen is de diversiteit alleen maar gegroeid. Op het niveau van de waarden is er geen sprake van een gemeenschappelijke Europese cultuur, en het is een illusie dat die zal ontstaan. Dit is een boodschap die politici niet graag horen, maar wat waarden betreft is Europa multicultureel en zal dat nog heel lang blijven.

Europa verkeert op dit punt in dezelfde positie als alle grote multinationale ondernemingen: in strijd met optimistische theorieën van 20 jaar geleden worden die ook niet bijeengehouden door gedeelde waarden, maar door gedeelde praktijken, structuren en regels, en de beste multinationals hebben de beste praktijken. De huidige laatste mode in managementopleidingen is leren omgaan met diversiteit, niet langer vermijden van diversiteit.

Professor Andriessen constateert dat de bestaande systemen vanuit bestuurlijk oogpunt een weinig inspirerend en zelfs verwarrend beeld bieden. De vraag is hoe erg dat is – met een constitutioneel verdrag dat eindpunt is voor de één en startpunt voor de ander zitten we in een multicultureel Europa misschien juist goed. De vraag is of het werkt, of het de vrede en de welvaart bevordert en of het voldoende zelfreinigend vermogen heeft om van fouten te leren.

Als voorbeeld mag ik misschien het ontslag van de Commissie-Santer noemen, naar aanleiding van corruptieschandalen waarbij euro-commissarissen betrokken waren. De commissarissen in kwestie kwamen uit landen (Frankrijk

en Spanje) waar de heersende waarden gedrag tolereren dat in andere landen als corrupt wordt beschouwd; de klokkenluider kwam uit Nederland. Het incident hielp mee om een Europese norm te vestigen van wat wèl kan en wat niet: een europoliticus die haar of zijn baan wil houden moet dingen nalaten waarmee zij of hij thuis misschien wèl weg kan komen. Het voorbeeld wil overigens niet suggereren dat Nederlanders altijd de brave jongens zijn en Latijns-Europeanen de stoute – Nederlandse ministeries die subsidies moeten terugbetalen leren ook dat hun gedoogaanpak in Europa niet kan.

Europa is natuurlijk maar een klein deel van de wereld, en voor de relatie met de rest van de wereld is onze multiculturaliteit vermoedelijk een voordeel. Er is een wet in de systeemtheorie dat je om een ander systeem effectief te beïnvloeden minstens net zo divers moet zijn, en dat zijn we.

Derde stelling: een Europese identiteit is wel degelijk aan het ontstaan

Het zal duidelijk zijn dat als we over een multicultureel Europa praten, cultuur iets anders betekent dan de C in de naam van ons Ministerie van OCW. Dat is cultuur in de engere zin van beschaving, maar de waarden waarover ik het had horen tot de cultuur in de ruimere zin van gangbare patronen van denken, voelen en handelen. Tot die cultuur behoren behalve de waarden ook de identiteiten.

Waarden en identiteiten zijn twee verschillende dingen. In België bijvoorbeeld blijken Vlamingen en Walen verregaand dezelfde waarden te delen, maar ze kennen zichzelf en elkaar diametraal verschillende identiteiten toe. Omgekeerd bestaat er in Zwitserland een nationale identiteit die Duits- en Franssprekende burgers met meetbaar verschillende waarden verenigt. De Zwitsers spreken over de waardengrens als de *Rösti-graben*, maar aan weerszijden voelt men zich toch Zwitser.

Waarden en identiteiten zijn beide onderdeel van een cultuur, maar waarden liggen dieper dan identiteiten. Cultuur manifesteert zich op verschillende niveaus. Het oppervlakkigste, meest veranderlijke niveau vormen de symbolen die de leden van een cultuur aanspreken en anderen niet; hierbij hoort de taal met zijn nuances. Daarna komen de helden, de personen naar wie men zich in een cultuur modelleert. Daarna komen de rituelen, gedeelde activiteiten die hun betekenis in zichzelf hebben. Symbolen, helden en rituelen vormen samen de *praktijken* van een cultuur. Als zodanig zijn ze zichtbaar voor een externe waarnemer. Pas daarna komen de waarden waarover ik het zo even had, die onzichtbaar zijn en vaak onbewust.

Waarden zijn in onze vroegste jeugd aangeleerd en veranderen na die tijd nauwelijks; praktijken: symbolen, helden en rituelen leren we ons hele leven aan- en af, en ze kunnen snel veranderen. Vergelijkt u de gezwellen toon van een radio-spreker uit de jaren dertig maar eens met de stemmen van zijn huidige collega's. Als mensen symptomen menen te herkennen van cultuurver-



andering, gaat het meestal om de zichtbare praktijken; er is zelden bewijs dat onderliggende waarden ingrijpend veranderd zijn. Professor Andriessen had het over de druk van uniformerende invloeden uit een globaliserende wereld, maar hiervoor geldt hetzelfde: die invloeden beperken zich tot praktijken en bereiken onze waarden niet.

Identiteiten behoren tot de praktijken. Ze berusten op gedeelde symbolen, helden en rituelen maar niet op gedeelde of verschillende waarden. Daardoor kunnen identiteiten in de loop van een mensenleven veranderen; bovendien heeft in de moderne maatschappij bijna iedereen meerdere identiteiten, die soms met elkaar in strijd kunnen zijn: broodwinner, ouder, kerkganger, partijlid, hobbyist.

Binnen de Europese Unie bezitten burgers een nationale identiteit die berust op hun paspoort, maar die in verschillende mate kan worden gevoeld. Daarnaast bestaan van oudsher regionale identiteiten waarvan de sterkte ook varieert; zo schijnen Noord-Britten zich de laatste tijd opnieuw meer Schotten te voelen.

In deze rij past ook een Europese identiteit. In het najaar van 2002 onder-vroegen de onderzoekers van de Eurobarometer, het opinie-onderzoek-programma van de Europese Unie, representatieve steekproeven uit de burgers van de toenmalige en toekomstige lidstaten in hoeverre zij zichzelf in de naaste toekomst als Europeaan zagen, als burger van hun land of beide. Gemiddeld over alle 25 landen zag 4% zich uitsluitend als Europeaan, 6% als Europeaan en daarna pas als burger van het eigen land, 48% als burger van het eigen land maar daarna ook als Europeaan, en 38% alleen als burger van het eigen land.

58% voelde dus een zekere Europese identiteit. Uiteraard met aanzienlijke verschillen tussen lidstaten, waarbij Luxemburg, Italië, Slowakije, Spanje en Frankrijk zich het meest Europees presenteerden en het Verenigd Koninkrijk, Finland, Griekenland en Zweden het minst, met de overige nieuwe lidstaten, maar ook Nederland, Duitsland en Oostenrijk, in het midden. De 10 aanstaande lidstaten voelden zich gemiddeld net zo Europees als de 15 gevestigde.

Dit soort gevoelens zit vermoedelijk niet zo diep, en zou dus snel kunnen veranderen. In de 15 lidstaten van vóór de uitbreiding gaf op dezelfde vraag drie jaar eerder, in 1999, 52% aan een Europese identiteit te voelen, in 2002 was dit gegroeid naar 59%. Het Europa-gevoel nam in deze jaren in alle 15 landen toe, zelfs in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland steeg het percentage dat een zekere Europese identiteit claimde van 55 naar 58.

Ziet U zichzelf in de naaste toekomst als...			
	2002 %		1999 %
	EU-25	EU-15	EU-15
• Alleen Europeaan	4	4	4
• Europeaan en nationaliteit	6	7	6
• Nationaliteit en Europeaan	48	48	42
• Totaal van deze 3	58	59	52
• Alleen nationaliteit	38	38	45

Deze bevindingen van de Eurobarometer weerleggen de stelling van professor Andriessen dat er niet zoiets als een Europese identiteit bestaat die zelfs maar op afstand vergelijkbaar is met de nationale identiteit.

Of men zich Europeaan voelt heeft ook met demografie te maken. De Eurobarometer rapporteert dat zij die alleen hun eigen nationale identiteit voelen vooral te vinden zijn onder laag opgeleiden, huisvrouwen en gepensioneerden. Géén opinieleiders, maar wel minder kritische lezers van de sensatiepers en publiek voor demagogische politici. Jongere, beter opgeleide en buitenshuis werkende burgers voelen zich meer Europeaan.

Zonder naar de statistieken te kijken leid ik dit ook af door mijn ogen en oren de kost te geven op de campussen van onze universiteiten en hogescholen. De aantallen buitenlandse Europese studenten in ons land en de aantallen Nederlanders die een tijd in een ander Europees land studeren of werken zijn de laatste jaren explosief gestegen, en dit is een lange-termijn-investering in Europa. Ik ben het dan ook helemaal niet eens met de vorige spreker als hij stelt dat de jeugd Europa nauwelijks kent; misschien bedoelt hij dat de jeugd niet warmloopt voor de organen van de Europese Unie. Maar de jeugd is op een heel andere manier bij Europa betrokken.

Tenslotte merk ik nog op dat identiteit altijd relatief is. Bij interactie binnen de Europese Unie onderscheiden we ons van elkaar door onze nationaliteit, en die wordt daardoor vanzelf benadrukt. Buiten Europa zijn we allemaal Europeaan. Dat geldt in de Verenigde Staten waar de huidige regering het ons wat dat betreft bijzonder makkelijk maakt, maar ook in Latijns-Amerika waar we als Europeanen hartelijk ontvangen worden, en in Oost-Azië waar men weinig boodschap heeft aan het verschil tussen Nederland en België of welk Europees land ook. Het moslim-terrorisme blijkt ons ook allemaal te bedreigen en draagt daardoor onbedoeld aan de Europese integratie bij.

Dank u voor uw aandacht.



Bijlage I

Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Nationale coördinatie van EU-beleid: december 2004
een politiek en proactief proces
- Commentaar op het rapport 'Een herkenbare staat' december 2004
van de werkgroep-Kohnstamm
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige juli 2004
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor Volksgezondheid & Zorg*)
- Commentaar op het rapport 'De Schaduwmacht' juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur maart 2004
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004
Reactie op 'Naar een sterker parlement'
- Andere openbare lichamen in de Grondwet, december 2003
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III
- De gekozen burgemeester: november 2003
een kwestie van kiezen
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken

- Veiligheid op niveau, februari 2003
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II
- Presteren door leren, oktober 2002
Benchmarken in het binnenlands bestuur
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, mei 2002
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar april 2002
lokale verantwoordelijkheid
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek maart 2002
en samenleving
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten december 2001
van integraal waterbeleid
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid november 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering maart 2001
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer november 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000

- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie september 2000
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000
- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat van de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998

- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997



Bijlage II

Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

Preadviezen

- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

Overige publicaties

- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 november 2003
Grondwet en openbaar bestuur

- Verslag van de eerste Rob-lezing
Crisis en vernieuwing november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium
Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,
Decentralisatie: De kunst van het overlaten januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998

- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuurs-instrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Bijlage III

Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,
oud-commissaris van de Koningin in de provincie
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.