



Naast de toch al niet geringe opgave van het oplossen van de politieke en economische crises in de Europese Unie, staan Europese politici voor een nog grotere uitdaging: burgers snappen 'Europa' niet meer. Het is te complex geworden, en dat tast de legitimiteit aan. Is een vlucht naar voren de oplossing? Of is 'bezint eer ge begint' een beter devies om een Verenigd Europa verder vorm te geven?

Door Jieskje Hollander

Kalm aan, en rap een beetje

De weg naar een minder complex en hechter Europa

Met het uitbreken van de financiële en economisch crises is ook een al langer sluimerende Europese kwestie aan de oppervlakte gekomen. Steeds openlijker en nadrukkelijker wordt getwijfeld aan het bestaansrecht en de 'democratische legitimiteit' van een Verenigd Europa. Maar tijd om stil te staan bij deze wezensvragen is er nauwelijks. Immers: de Euro moet worden gered. Om die reden verbonden de Europese lidstaten zich in het afgelopen jaar, in weerwil van bestaande twijfels, aan strengere, collectieve begrotings- en toezichtsregels, verpakt in Euro-jargon als het 'Six-pack' en het ESM.

Uit angst om de regie te verliezen waagden de Europese lidstaten de vlucht naar voren. Vluchten om de regie te houden; op het eerste gezicht geen logische combinatie, zo merkte Aukje van Roessel onlangs op in de *Groene Amsterdammer*.¹ De sprong voorwaarts naar een sterker verbonden en, *ipso facto*, complexer Europa is te meer problematisch omdat zij voorbij gaat aan hét hete hangijzer in het Europese publieke debat: hoeveel mensen zitten er eigenlijk nog op een hechter verweven Europa te wachten? Een vlucht naar voren draagt bij aan het beeld van een Europese Unie waarin burgers, gewild of ongewild, worden meegezo-

Wat is WIA?

Het lijkt zo simpel: als je door arbeidsongeschiktheid niet kunt werken krijg je een uitkering. De werkelijkheid is ingewikkelder.

De WAO is een aantal jaren geleden vervangen door de WIA (Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen). De WIA is een werknemersverzekering. Werknemers die langer dan 104 weken arbeidsongeschikt zijn voor het verrichten van werkzaamheden ontvangen een uitkering indien de arbeidsongeschiktheid minimaal 35% bedraagt. De uitkering bedraagt de eerste 36 maanden 70% van het laatstverdiende loon. Daarbij geldt het maximum dagloon (€ 191 bruto per dag). Tot zover simpel toch?

Na 36 maanden is er ofwel recht op een loonaanvullingsuitkering of een vervolguutkering. De hoogte daarvan is afhankelijk van de mate waarin de uitkeringsrechtige zijn restverdiencapaciteit benut: het inkomen dat hij of zij met een beperking nog kan verdienen. Als deze restverdiencapaciteit voor 50% of meer wordt benut door het verrichten van werkzaamheden dan volgt een loonaanvullingsuitkering. Deze is gebaseerd op het laatstverdiende loon minus de resterende verdiencapaciteit. Als de restverdiencapaciteit echter voor minder dan 50% wordt benut dan is er een vervolguutkering. Die vervolguutkering bedraagt een percentage van het minimumloon. Het verschil tussen deze twee uitkeringen (loonaanvulling of vervolguutkering) kan behoorlijk groot zijn. In een willekeurig rekenvoorbeeld met een modaal maandloon van € 2.800 voor uitval door ziekte wel € 700 per maand. Dat verschil wordt de WIA-krater genoemd. De krater is een prikkel voor werknemers om hun restverdiencapaciteit zo veel als mogelijk is te benutten. Die prikkel werkt, al komen er steeds meer particuliere verzekeringsproducten die dat enigszins ondergraven. Dat is om het simpel te houden. Zodat je weet waar je aan toe bent als je arbeidsongeschikt wordt.

Bert Verstraten, Advocaat bij FME-Advocaten

gen. Koren op de molen van de eurosceptici dus, dat voorstanders van verdere integratie op een 1-0 achterstand zet wanneer zij mensen trachten te overtuigen van de wenselijkheid daarvan.

Dit artikel gaat terug naar de oorsprong van dit legitimizeitsprobleem. Met het tot wasdom komen van een Verenigd Europa werd de macht en de besluitvorming van Europese instituties zo complex en ondoorzichtig dat velen ervan vervreemden. De les voor 2013: neem de tijd voor reflectie en bezinning.

In den beginne...

Vanaf de prille start van het Europese integratieproces heeft er spanning bestaan tussen het concretiseren van het Europese ideaal en de haalbaarheid daarvan. Zoals Minister van Buitenlandse Zaken Hans van den Broek het in 1991 stelde: 'Hoe helderder je de lijn wilt maken, hoe grotere kans je hebt dat Europa niet tot stand komt.'² Maar onuitgesprokenheid, zo bleek in de afgelopen zestig jaar al vaker, heeft ook een prijs. Naarmate Europa complexer werd, ontwikkelden zich aan het publieke zicht onttrokken en een debat over hun consequenties uitbleef, had dit uiteindelijk een negatief effect op de legitimizeitsbeleving van het proces.

Het begon allemaal zo overzichtelijk: zes staten, waaronder Nederland, die in 1952 besloten hun zware industrie op elkaar af te stemmen binnen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). De keuze van 'de Zes' voor het afstaan van de nationale beslissingsbevoegdheid over deze industriële sector was relatief eenvoudig gezien de grote voordelen die voor iedereen werden verwacht. Een bestendige relatie tussen de voormalige aartsrivalen Duitsland en Frankrijk zou immers de veiligheid en welvaart van het Europese continent garanderen. Maar de EGKS was slechts het begin. Robert Schuman en Jean Monnet hadden om de kans op mislukking te voorkomen eerder gepleit voor een stapsgewijze, 'incrementele' benadering van het ideaal van een verenigd Europa. Hierdoor geïnspireerd gingen na de oprichting van de Gemeenschap voor Kolen en Staal de gedachten uit naar de volgende integratiestap. De Europese Defensie Gemeenschap (1953), waarvoor de oprichtingsplannen strand-

den in het Franse parlement en die daarom nooit tot stand kwam, en de Europese Economische Gemeenschap (EEG, 1957) waren hiervan resultaten.

Veel meer dan de afspraken over de productie van kolen en staal raakten deze overeenkomsten het leven van nationale burgers. Duidelijk zichtbaar werd dit bijvoorbeeld in de voorstellen voor een gemeenschappelijke defensie die de inzet van Nederlandse dienstplichtigen onder 'vreemd' commando zou kunnen impliceren. Dit was een doorbraak in de notie dat men exclusief zou vechten voor het vaderland. Op het eerste gezicht was de EEG met name relevant voor zakelijke vrijhandelstransacties en economische integratie. Toch zou de oprichting en de uiteindelijke uitbouw van de EEG tot de interne markt van de EU leiden tot ongekende verschuivingen in de verhouding tussen burgers, hun nationale politieke vertegenwoordigers, en de wetten waaraan zij waren onderworpen. Deze verhouding werd steeds complexer.

Drijvende kracht

Een bepalende rol hierbij speelde het nieuw opgerichte Europese Hof van Justitie. Men was van de noodzaak overtuigd om, in het kader van vrede en veiligheid, tot structurele verbinding te komen. Met de zekerheid dat dit niet zonder conflicten zou verlopen, legden de Zes de exclusieve bevoegdheid tot interpretatie van het EEG-Verdrag bij deze onafhankelijke arbiter.³ Gebrek aan politieke consensus over de te lopen weg werd zo gecompenseerd door het in leven roepen van een juridische macht die de lidstaten in een gemeenschappelijke richting kon dwingen. Deze stap leidde tot het ontstaan van Europees recht in de nationale lidstaten. Advocaten maakten voor hun cliënten zaken aanhangig bij dit Hof om de nieuw ontstane juridische mogelijkheden te testen. Met het beroemde Van Gend en Loos arrest (1963) toonde het Hof de politieke relevantie van haar, door de lidstaten toebedeelde, bevoegdheid. Met deze uitspraak maakten de rechters duidelijk dat het EEG-Verdrag niet, zoals traditionele verdragen, enkel afspraken tussen staten bevatte, maar *rechtstreekse werking* kende. Dit tot (in eerste instantie, onaangename) verrassing van de verwerende partij Nederland.

'Naarmate Europa complexer werd, ontwikkelingen zich aan het publieke zicht onttrokken en een debat over hun consequenties uitbleef, had dit uiteindelijk een negatief effect op de legitimizeitsbeleving van het proces'

Nationale burgers konden zich voortaan bij de nationale rechter beroepen op de rechten die hen volgens het EEG-Verdrag toekwamen. Hiermee werd een belangrijke noviteit in de verhouding tussen de nationale overheid en haar burgers geïntroduceerd: er was een instantie in het leven geroepen die, buiten de democratische conventies die tussen burgers en nationale overheden bestonden, de nationale overheid plichten oplegde. Een eerste stap naar Europese besluitvorming, die niet langer zichtbaar en nadrukkelijk gerelateerd was aan het democratisch mandaat dat nationale burgers hun parlementen en regeringen hadden gegeven.

Democratisch vervreemding

Terwijl de stapsgewijze, functionele benadering van Europese integratie de voortgang van dit proces garandeerde, zelfs in tijden van grote politieke onenigheid over de te varen koers, was zij tegelijkertijd debet aan het complexer worden van Europese besluitvorming. Bovendien werkte zij de vertroebeling van de verhouding tussen burgers en hun politieke en bestuurlijke representanten in de hand. Zo leidde de wens om Europa 'supranationaler' te maken door besluitvorming in de Europese Raad vaker via een gekwa-

lificeerde meerderheid (in plaats van unanimiteit) te laten verlopen, op langere termijn tot teleurstellingen in landen die de hen onwelgevallige standpunten niet langer konden blokkeren. De introductie van directe verkiezingen van het Europees Parlement in 1979 had als doel de band tussen Europa en de nationale burger directer te maken. De daarmee gepaard gaande afschaffing van het in Nederland verplichte ‘dubbelmandaat’⁴ echter leidde uiteindelijk tot verdere democratische vervreemding: het opbouwen van een relatie met de kiezer werd voor een Europarlementariër ingewikkelder. Ten slotte werden de stapsgewijs groeiende bevoegdheden en autoriteit van de Europese instellingen in de lidstaten niet enkel beschouwd als een logisch en gewenst gevolg van wat eerder was besloten. Integendeel, toen het Hof en de Commissie in de loop van de jaren 80 steeds vaker de tanden lieten zien die hen in voorgaande decennia stap voor stap door de lidstaten waren toebedeeld,⁵ kwam dat het enthousiasme over Europese integratie niet ten goede. De armen van de Europese instellingen bleken langer dan de nationale politieke machthebbers zich bij verdragssluiting hadden beseft. Deze bewustwording ging zeker in Nederland gepaard met een ontkenning van politieke verantwoordelijkheid voor het proces tot dan toe – de bekende ‘wat slecht is, komt uit Brussel’-retoriek die in de jaren ’90 veel te horen was. Een houding die schade toebrengt aan de notie dat de Europese instellingen, alsook hun macht, waren voortgekomen uit de democratische wil van nationale volkeren.

Tijd voor bezinning

Van een succes is de ondoorzichtige, geleidelijke aard van het Europese integratieproces dus een valkuil geworden. De complexiteit van ‘Europa’ heeft haar democratische legitimiteit aangetast. Hiermee wordt ook het risico van doorgaan op dezelfde voet duidelijk. Nieuwe sprongen voorwaarts in het integratieproces, in de complexe realiteit van nu, zullen hoe dan ook weer onvoorziene gevolgen meebrengen. Een verdere bevestiging van de legitimiteit van het integratieproces lijkt daarmee opnieuw ingebouwd in de voortgang van het proces. De vraag is hoe veel verder de zorgen kunnen oplopen voordat de grenzen

van ieders geduld zijn bereikt en dromen over een hechter verbonden Europa definitief naar de ijskast verwezen kunnen worden.

Misschien wordt het tijd voor grondige bezinning; voor het helder maken en uitdiscussiëren van de lijn alvorens nieuwe stappen te zetten. Liever één of twee weloverwogen stapjes vooruit, dan de methode van met grote passen snel thuis waarvoor op de lange termijn geen draagvlak blijkt te bestaan. Een criticus zal tegenwerpen dat de fietser, zeker bij tegenwind, flink moet blijven trappen om niet om te vallen. Aan hem zou ik willen vragen: welke goede dingen zijn er van fietsen op glad ijs gekomen? ‘Zachtjes aan, dan breekt het lijntje niet’; een ietwat conservatieve maar beproefde oud-Hollandsche wijsheid waarmee recht kan worden gedaan aan de hunkering van velen naar regie in het complexe proces van Europese integratie.

Jieskje Hollander is wetenschappelijk medewerker van de Mr. Hans van Mierlo Stichting en rondt momenteel haar proefschrift af getiteld *‘The incoming tide: Dutch reactions to the constitutionalisation of Europe’* (2013).

Noten

- 1 Aukje van Roessel (13-12-2012), ‘Vlieden’ in De Groene Amsterdammer.
- 2 Handelingen Tweede Kamer, 1991-1992 (11-12-1991) 2327.
- 3 Zie Artikel 177 van het EEG-Verdrag.
- 4 Afschaffing van de voorwaarde dat een Europarlementariër ook zitting diende te hebben in het nationale parlement.
- 5 In de loop van de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw werd Nederland in toenemende mate op de vingers getikt door het Europese Hof van Justitie/de Europese Commissie met betrekking tot het niet naleven van Europese richtlijnen.

Allerlei complexe financiële producten en constructies lagen ten grondslag aan de huidige financiële crisis. Strengere regels en meer toezicht zou een herhaling moeten voorkomen. Maar lost dit de complexiteit op? Of maakt deze bureaucratie het juist erger? Hoogleraar financiering Dennis Vink vraagt zich af of financiële partijen op den duur niet (weer) een maas in de wet weten te vinden om het risico op te schroeven en zo weer meer rendement te maken.

Door Dennis Vink

In het land der blinden...

Toenemende complexiteit van financiële markten

De samenleving is complexer geworden, ook op financieel gebied. Banken en verzekeraars hebben voor de financiële crisis allerlei ingewikkelde, slimme producten bedacht die flink wat geld in het laatje brachten. Maar op een zeker moment ging het mis. En toezichhouders stonden er bij en keken er naar. Nu komen overheden en diezelfde toezichhouders met strengere regels en eisen om het risico van financiële instellingen in te perken. Het is echter maar de vraag of dit zal werken.

Oorzaak malaise

De oorzaak van de huidige malaise in de internationale financiële markten is terug te voeren naar de beginjaren 2000, toen het bundelen en

verkopen van vorderingen op hypotheek door financiële instellingen in de Verenigde Staten een ware hype werd. De handel in risicovolle producten nam een vlucht na 1998 nadat de Glass-Steagall Act in de VS werd opgeheven. Dat betekende dat ‘commercial’ en ‘investment’ banking niet langer gescheiden hoefden te zijn en het feitelijk mogelijk werd voor een financiële instelling om met spaargeld risicovol te investeren en haar aandeelhouders te verrijken. Aandeelhouders staarden zich blind op rendementscijfers van circa 15% per jaar zonder zich daarbij teveel te beseffen dat het bestuur van een financiële instelling daardoor juist gemotiveerd werd risicovolle constructies op te tuigen om die 15% ook waar te maken. Waar niemand echter rekening mee hield,