

# De Europese Commissie is een normale regering geworden

Anchrit Wille

## SAMENVATTING VAN

Wille, A. (2013). *The Normalization of the European Commission: Politics and Bureaucracy in the EU Executive*. Oxford: Oxford University Press.

De Europese Commissie werkt steeds meer als een gewone regering. Door herzieningen in de Europese verdragen en hervormingen van het ambtelijk apparaat is de Europese Commissie de laatste jaren steeds meer op een normale regering gaan lijken. Dit is de belangrijkste conclusie van *The Normalization of the European Commission*. Het boek belicht de gevolgen van een reeks politieke en administratieve hervormingen voor de Europese Commissie, in het bijzonder voor de organisatie van de politiek-ambtelijke verhoudingen en hoe ze worden beleefd door de hoofdrolspelers aan de top van de Europese Commissie. Voor het onderzoek is een groot aantal interviews gehouden met eurocommissarissen en topambtenaren werkzaam bij de Europese Commissie.

Werd de Commissie vroeger veelal gezien als het ambtelijk apparaat van de Europese Unie, momenteel speelt de Commissie als het dagelijks bestuur van de EU een steeds politiekere rol. Door een uitbreiding van taken van de Unie en de toetreding van een groot aantal nieuwe lidstaten zijn de eisen aan het functione-

ren van de Europese instituties wezenlijk veranderd. In het naoorlogse Europa begon de EU met samenwerking op het gebied van kolen en staal met zes landen. Ze groeide langzaam naar een Unie met een gemeenschappelijke munt, gericht op onder andere de bevordering van de kennis-economie, de opening van de interne markt, effectieve terrorismebestrijding, maatregelen tegen klimaatverandering, bewaking van de Europese buitengrenzen, en een gemeenschappelijk immigratiebeleid. Met deze transformatie van een beperkt economisch samenwerkingsverband tot een brede politieke unie zijn ook kwesties als democratische legitimiteit, verantwoording, transparantie en bestuurbaarheid steeds belangrijker geworden.

Sinds de discussie over het 'democratische tekort' in de EU in het begin van de jaren 90, heeft een lange reeks aan herzieningen in de verdragen (Maastricht, Amsterdam, Nice, Lissabon) het juridische en politieke raamwerk waarbinnen de Commissie functioneert veranderd. Daarbij is de macht van het Europese Parlement aanzienlijk toegenomen, niet alleen bij

de totstandkoming van wetgeving, maar ook bij de democratische controle en verantwoording van de Europese Commissie. De Commissie moet hierdoor steeds vaker rekening houden met het Europese Parlement, dat een steeds grotere greep heeft gekregen op het programma en op de aanstelling van de Commissie. Zo moet elke nieuwe eurocommissaris voor het parlement verschijnen en gehoord worden. Het parlement maakt daarbij veel werk van het ondervragen van de nieuwe kandidaat-commissarissen, voordat ze zich uitsprekt over het volledige college tijdens een stemming ter goedkeuring.

Door de controle van het Europese Parlement is de Commissie steeds politieker geworden. Commissarissen zijn zich als ministers gaan gedragen. Het zijn geen quasi-ambtenaren maar beroepspolitici. Ze leggen politieke verantwoording af aan het Europese Parlement en de media. Politieke ervaring is daarom steeds belangrijker. Daarnaast wordt van commissarissen verwacht dat zij een strategische visie op hun beleidsterrein ontwikkelen, die visie uitdragen en hun beleid zo goed mogelijk weten te verkopen. De 'agenda van de burger' is daarbij een steeds prominentere rol gaan innemen in de werkprogramma's van de Commissie.

De positie van de voorzitter van de Europese Commissie binnen het college is steeds sterker geworden, en ook dit heeft bijgedragen aan een sterkere politieke controle over de Commissie. Met 28 commissarissen is centrale sturing noodzakelijk. De hervorming van het secretariaat-generaal – de hoogste ambtelijke afdeling, die verantwoordelijk is voor de ondersteuning van het dagelijks werk van

de Commissie – tot een sturend en coördinerend centrum heeft een centralere beleidsplanning mogelijk gemaakt. De toegenomen presidentialisering van de Commissie is misschien wel in de eerste plaats verbonden met deze toename in staf en organisatorische capaciteit rondom de voorzitter van de Commissie. Daarnaast heeft de Commissievoorzitter zich de afgelopen jaren steeds meer opgesteld als de 'president' van het college. Belangrijke onderwerpen heeft hij naar zich toegetrokken en hij treedt steeds vaker naar buiten als het gezicht van de Commissie.

Intern is er een sterkere scheiding ontstaan tussen de politieke top, de commissarissen, en het ambtelijk apparaat van de Commissie, de directoraten. De administratieve hervormingen die zijn doorgevoerd na het jaar 2000 – activiteitsgestuurd management, een verbeterd financieel beheer, en een gemoderniseerd personeelsbeleid – beïnvloeden de rekrutering en de rol van de ambtelijke top in de Commissie. Deze topambtenaren worden niet langer geselecteerd op hun nationaliteit of politieke loyaliteit, maar op basis van deskundigheid en managementkwaliteiten. De nadruk op mobiliteit, resultaatgerichte werkmethoden en het realiseren van de beleidsprioriteiten van de Commissie, hebben ervoor gezorgd dat topambtenaren zich steeds meer zijn gaan gedragen als managers.

Het interne hervormingsprogramma in de Commissie bevat een aantal maatregelen gericht op de samenstelling en de rol van de naaste medewerkers van eurocommissarissen, de kabinetten. De aanwezigheid van ten minste drie verschillende nationaliteiten in elk kabinet is vereist om

ervoor te zorgen dat de kabinetten geen nationale bolwerken meer zijn en de samenstelling internationaal is. Daarnaast moet tweederde van de kabinetsleden bestaan uit gedetacheerde ambtenaren uit de diensten van de Commissie. Deze verandering heeft ervoor gezorgd, dat kabinetten steeds minder fungeren als doorgeefluik van de nationale regeringen en steeds meer een onderdeel vormen van de Commissie als beleidsgerichte organisatie.

De politieke en ambtelijke hervormingen hebben, door een duidelijker afbakening van taken, sterker de nadruk gelegd op het onderscheid in de rollen en verantwoordelijkheden van eurocommissarissen, hun kabinetschefs en topambtenaren. Het boek beschrijft hoe nieuwe regels hebben bijgedragen aan een veranderende rekrutering van eurocommissarissen en hun topambtenaren, en hoe dit heeft doorgewerkt in nieuwe rolverwachtingen.

Een van de uitkomsten van deze veranderingen is de 'normalisering' van de relatie tussen politiek en bureaucratie aan de top van de Europese Commissie. Soepel teamwerk tussen eurocommissarissen en hun ambtelijke adviseurs en topambtenaren komt de slagkracht van de Commissie en het beleid ten goede.

Ambtenaren brengen hun deskundigheid in, het college en de commissarissen proberen de financiële en politieke randvoorwaarden voor beleidsplannen te creëren. Er zijn duidelijk afgebakende maar complementaire verantwoordelijkheden. Steeds sterker is in deze verhoudingen het model van het primaat van de politiek en de loyaliteit van ambtenaren ingeweven. Met de veranderde rolverwachtingen, de afrastering van de verantwoordelijkheden van eurocommissarissen en hun topambtenaren is ook een duidelijker scheiding tussen de politieke en de ambtelijke wereld in de Commissie gekomen. Daarmee lijkt de vage scheidslijn tussen politiek en bureaucratie, die lange tijd het hybride karakter van de Commissie kenmerkte, verdwenen.

Deze langzame en qua tempo uiteenlopende institutionele veranderingen hebben gezorgd voor een geleidelijke (of evolutionaire) aanpassing aan de democratische eisen die aan een modern dagelijks bestuur gesteld worden. Met de verkiezing van de voorzitter van de Europese Commissie na de verkiezing van het nieuwe Europese Parlement in 2014, gaat de EU weer een stap meer in de richting van de normalisering van de Europese Commissie.