

‘De wisselwerking tussen Nederlandse politieke partijen en hun Europese omgeving’

Tussentijds verslag van het MI-DNPP project

6 juni 2011

Edwin van Rooyen en Gerrit Voerman

In 2009 startte het onderzoek ‘De wisselwerking tussen Nederlandse politieke partijen en hun Europese omgeving’. In de eerste fase werd de focus gericht op de interactie tussen de grote Nederlandse politieke partijen en hun Europese, transnationale koepelorganisaties. De VVD is aangesloten bij de ELDR, het CDA bij de EVP, de PvdA bij de PES, GroenLinks bij De Groenen/Europese Vrije Alliantie, enzovoorts. In de loop van hun ontwikkeling hebben deze organisaties aan relevantie gewonnen. Ze werden opgericht in de aanloop naar de eerste directe verkiezingen voor het Europees Parlement (1979) en hielden zich een tijd lang met weinig meer bezig dan het opstellen van een gemeenschappelijk verkiezingsprogramma en het in enige mate coördineren van landelijke campagnes voor de Europese verkiezingen. In de loop der jaren zijn ze evenwel uitgegroeid tot zelfstandige organisaties (voorheen werden ze in belangrijke mate gefinancierd door hun verwante fracties in het Europees Parlement), die zich ook toeleggen op beleidsontwikkeling en het beïnvloeden van de politieke agenda van de Europese Unie. Interne besluitvormingsprocessen werden aangepast, waarbij op een aantal terreinen bij meerderheid wordt besloten. De Europese verkiezingen van 2009 waren de eerste waarbij de effecten van enkele belangrijke veranderingen zichtbaar konden worden.

Het eerste deel van het onderzoek, dat werd uitgevoerd in 2009-2010, richtte zich op drie dimensies van de relatie tussen Nederlandse partijen en hun europartij: de totstandkoming van het Europese verkiezingsprogramma, de kandidaatstelling voor het Europees Parlement en de financiering van de campagne-activiteiten. We wilden weten hoe en in hoeverre Europese partijen in de besluitvorming aangaande deze drie aspecten een rol hebben en stelden vast dat deze rol nochtans beperkt is – zoals te verwachten viel. De onderzochte Nederlandse partijen (VVD, PvdA, CDA, D66) hielden bij het opstellen van hun Europese verkiezingsprogramma allemaal rekening met de ideeënvorming binnen de europartij, maar ook niet meer dan dat. De programmatische teksten van de europartijen hielpen de gedachtenvorming, gaven richting aan de keuze voor beleidsthema’s en dienden als ‘check’ of de partij nog wel in de pas liep met buitenlandse zusterpartijen.

De kandidaatstelling bleek volledig langs nationale lijnen te verlopen. Partijbesturen, kandidatencommissies, partijleiders, eurodelegatieleiders, voorzitters van Kamerfracties, medewerkers van landelijke kantoren, partijleden, allen hadden zij in meerdere of mindere mate hun invloed op de kieslijst. De europartijen waren hier direct noch indirect bij betrokken. Hetzelfde geldt voor de verkiezingscampagnes, die weliswaar Europees gericht waren, maar nationaal van aard.

Het tweede gedeelte van het onderzoek naar de wisselwerking tussen Nederlandse en Europese politieke partijen startte in de herfst van 2010. Dit deel belooft meer verandering op nationaal niveau bloot te leggen. Het onderzoek richt zich nu op de relatie tussen de nationale partijorganisaties en Kamerfracties enerzijds en hun vertegenwoordiging in het Europees Parlement (‘delegaties’) alsmede

de breed samengestelde eurofracties anderzijds. De dagelijkse politieke processen nemen hier een centralere plaats in. Zoals bekend zijn in de loop der jaren de wetgevende bevoegdheden en de politieke betekenis van het Europees Parlement aanzienlijk toegenomen. Het ligt voor de hand dat hierdoor tussen die Tweede Kamerfracties en de delegaties in Brussel de samenwerking is toegenomen. Die samenwerking kan helpen om de democratische controle te herwinnen die door de verplaatsing van beslissingsbevoegdheid naar de Europese Unie verloren is gegaan. Daarnaast veronderstellen we dat er in het hoogste echelon van de politieke partijen een sterkere behoefte is ontstaan om zich met de Europese volksvertegenwoordigers te bemoeien. Eventuele Europese misstappen zouden nu immers grotere repercussie-effecten kunnen hebben op de nationale politiek.

Het belangrijkste wat tot dusver uit het onderzoek naar voren is gekomen, is dat Tweede Kamerfracties zich meer bewust lijken te zijn van de Europese dimensie. Anno 2002 beklagden Europawoordvoerders in de Kamer zich erover dat zij nauwelijks in staat waren hun fractiegenoten ervan te overtuigen dat ze de Europese dimensie in hun werk moesten betrekken. 'Een gebed zonder end', sprak toenmalig Europawoordvoerder Hans van Baalen (VVD). De situatie lijkt nu anders. De schok van het referendum over de Europese Grondwet in 2005 heeft partijen alerter gemaakt. De meer kritische blik waarmee ze nu naar Europa kijken, lijkt zijn weerslag te hebben gevonden op de houding van hun fractiegenoten. Veel belangrijker echter lijken de veranderingen die de werkwijze van de Tweede Kamer heeft ondergaan. Twee jaar na het referendum ging in de Tweede Kamer een EU-staf van start, bestaande uit tien adviseurs en een vertegenwoordiger in Brussel, die alle vaste Kamercommissies in staat moest stellen om de Europese besluitvorming beter ter hand te nemen. De EU-staf informeert de leden van de vaste Kamercommissies ter voorbereiding van debatten in de Kamer, wijst op kansen om de Europese besluitvorming te beïnvloeden en zorgt ervoor dat het jaarlijkse werk- en wetgevingsprogramma van de Europese Commissie in die vaste Kamercommissies steeds in behandeling komt.

Essentieel hierbij is dat de Kamer de beschikking heeft gekregen over twee belangrijke instrumenten om invloed uit te oefenen, namelijk de subsidiariteitstoets en het behandelvoorbehoud. De subsidiariteitstoets (nu geformaliseerd) en het behandelvoorbehoud komen voort uit het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking trad. Bij de subsidiariteitstoets beoordeelt de vaste Kamercommissie of de rechtsgrondslag van een Europees voorstel voldoende is en of voldaan wordt aan de vereisten van subsidiariteit (de EU treedt alleen op als Europese maatregelen een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van het nationale) en proportionaliteit (als er minder ingrijpende middelen beschikbaar zijn moet niet naar het middel van wetgeving worden gegrepen). Als het Nederlandse parlement een subsidiariteitbezwaar zou hebben, dan kan het met voldoende steun van andere nationale parlementen een 'gele' of 'oranje kaart' trekken. Met het behandelvoorbehoud kan de Tweede Kamer de regering verzoeken in Brussel geen onomkeerbare stappen te zetten in de onderhandelingen over een Europees wetgevend voorstel, totdat er een debat tussen de minister en de vaste Kamercommissie heeft plaatsgevonden.

Of de Tweede Kamerleden het nu leuk vinden of niet, door de nieuwe werkwijze in de Kamer, in combinatie met de nieuwe formele beïnvloedingsmogelijkheden, zijn zij gedwongen zich met Europese zaken bezig te houden. Het ligt niet voor de hand dat ze daar allemaal even ver in gaan. Op het ene beleidsterrein is de Europese inmenging groter dan op het andere, en op het ene beleidsterrein neemt de Europese Commissie meer initiatieven dan op het andere. Ook is het niet vanzelfsprekend dat een bewustere omgang met Europese zaken ook betekent dat Kamerleden actief met leden van

de eurodelegatie samenwerken. Hoe ver de wisselwerking precies gaat, welke afspraken binnen de fracties en tussen de fracties en eurodelegaties bestaan, moet het onderzoek nog duidelijk maken. Zou de conclusie luiden dat Tweede Kamerfracties zich de Europese dimensie eigen hebben gemaakt en ze wel degelijk actief samenwerken met de delegaties in Brussel, dan zou dat opmerkelijk zijn: dan zou de Europese besluitvorming weliswaar aan betekenis hebben gewonnen, maar het zwaartepunt daarvan meer op het nationale niveau zijn komen te liggen. De invloed van eurofracties op delegatieleden zal dan kleiner zijn geworden.