

**De wisselwerking tussen Nederlandse politieke
partijen en hun Europese omgeving:**

Deel 2

E. van Rooyen en G. Voerman
April 2013

Inhoud

Inleiding.....	3
Hoofdstuk 6: Europees en nationaal parlement.....	9
Hoofdstuk 7: PvdA.....	33
Hoofdstuk 8: CDA.....	52
Hoofdstuk 9: VVD.....	71
Hoofdstuk 10: D66.....	91
Hoofdstuk 11: Conclusies.....	109
Bijlage 1. Overzicht van geïnterviewde personen.....	115

Inleiding

Hoe verhouden nationale en Europese politieke partijen (kortweg ‘europartijen’) zich tot elkaar? De evolutie van de europartijen heeft een punt bereikt waarop het belangrijk is deze vraag te stellen. In zijn ‘State of the Union’-toespraak van 2012 stelde José Manuel Barroso, voorzitter van de Europese Commissie, voor de europartijen een belangrijke rol te geven in het aanwijzen van een nieuwe Commissievoorzitter. Al voor de Europese verkiezingen van 2014 zou dit moeten worden geregeld. Barroso bepleitte de totstandkoming van een Europese publieke ruimte waar Europese aangelegenheden worden besproken vanuit een Europees gezichtspunt. Ook diende volgens hem de samenwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen te verbeteren. ‘Dat kan alleen door ook de Europese politieke partijen te versterken’, zei Barroso.¹

Aanvankelijk waren Europese partijen niet veel meer dan een secretariaat voor een fractie in het Europees Parlement, maar in de loop van de tijd zijn ze geleidelijk aan uitgegroeid tot organisatorische eenheden met een zekere mate van zelfstandigheid. In de aanloop naar de eerste directe Europese verkiezingen in 1979 ontstonden de federaties, die nog niet veel meer waren dan koepelorganisaties van nationale partijen. Zij kregen in 1992 in het Verdrag van Maastricht en de totstandkoming van de Europese Unie (EU) formele erkenning, waarna zij zich ‘partijen’ gingen noemen.

Na de eeuwwisseling speelde zich in de Europese politieke arena een discussie af over de bijdrage die de ‘europartijen’ leverden of zouden moeten leveren aan de ontwikkeling van de democratie op Europees niveau. Hieruit volgden maatregelen die de rol van europartijen versterkten, of dat zouden moeten doen. In 2003 kwam een zogeheten ‘partijenstatuut’ tot stand, waarin hun subsidiëring werd geregeld.

Het Europees Parlement stelde in maart 2006 in een resolutie vast dat de Europese politieke partijen een ‘fundamentele’ rol spelen bij de ontwikkeling van de democratie op Europees niveau.² Het pleitte voor een ‘echt’ statuut voor Europese partijen waarin hun fi-

¹ Barroso hierover: ‘Vaak is er eigenlijk sprake van een scheiding tussen de politieke partijen in de lidstaten en de Europese politieke partijen hier in Straatsburg. We moeten erkennen dat het politieke debat al te vaak alleen tussen de nationale partijen lijkt te worden gevoerd. Zelfs bij de verkiezingen voor het Europees Parlement staan niet de namen van de Europese politieke partijen op het stembiljet en wordt een nationaal debat gevoerd tussen nationale politieke partijen. Daarom moet er een sterker statuut komen voor de Europese politieke partijen. (...) Het zou een belangrijke verrijking van het pan-Europese politieke debat betekenen als de Europese politieke partijen al bij de Europese verkiezingen van 2014 een kandidaat zouden presenteren voor de functie van Commissievoorzitter’ (Europese Commissie, State of the Union 2012, Speech/12/596).

² Europees Parlement (2006) ‘Resolutie van het Europees Parlement over Europese politieke partijen (2005/2224(INI))’, on-line: www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-6631-082-03-12-901-.. (29 januari 2007).

nanciering geregeld zou moeten worden, evenals individueel lidmaatschap en andere zaken.³ Het Parlement vroeg zich af hoe de partijen meer invloed zouden kunnen uitoefenen op de Europese verkiezingen en referenda, en hoe zij de Europese kandidatenlijsten zouden kunnen samenstellen – een proces dat tot nu toe volledig in handen is van nationale partijorganisaties. Al werd dit niet met zoveel woorden gezegd, impliciet streefde men er blijkbaar naar de kandidaatstelling te ‘europeaniseren’. Op deze manier zouden Europese partijen ook tegenover de kiezers een meer Europees karakter krijgen, terwijl ze tot nu toe toch in de eerste plaats als een verlengstuk van nationale partijen worden gezien.

In november 2007 ging het Europees Parlement ermee akkoord dat de europartijen hun financiële middelen eveneens mogen gebruiken voor de financiering van campagne-activiteiten voor de Europese verkiezingen.⁴ Een dergelijke besteding van fondsen was tot dan toe onder Europees recht verboden. Het Parlement nam wel in de verordening de bepaling op dat de europartijen in geen geval hun uit de Europese begroting ontvangen middelen voor de financiering van nationale lidpartijen of stichtingen mogen benutten.

Voor de europartijen lijkt in de toekomst een meer prominente rol weggelegd, maar momenteel is het nog niet zover. Hun rol in het verleden, zeker in de tijd toen zij als ‘eurofederaties’ opereerden, was betrekkelijk marginaal. Het zal daarom zijn dat het historisch en politicologisch onderzoek naar de ontwikkeling van Europese partijen nog in de kinderschoenen staat. Baanbrekend werk is inmiddels verricht door onder anderen Niedermayer,⁵ Pridham en Pridham,⁶ Raunio,⁷ Jansen,⁸ Hix,⁹ Bardi,¹⁰ Hix en Lesse¹¹ en in Nederland Van Kessel.¹² Ook de

³ Het Europees Parlement, aldus de resolutie, ‘benadrukt dat het noodzakelijk is dat via de regelingen inzake de financiering van politieke partijen op Europees niveau een echt Europees statuut voor partijen wordt bereikt, dat de rechten en plichten van de partijen bepaalt en hen de mogelijkheid biedt om het statuut van rechtspersoon te verwerven, dat op het communautair recht berust en in de EU-lidstaten effect sorteert; verzoekt zijn Commissie constitutionele zaken de kwestie van een Europees statuut voor Europese politieke partijen te beschouwen uit juridisch en fiscaal oogpunt en specifieke voorstellen in die zin op te stellen. Resolutie van het Europees Parlement over Europese politieke partijen’ (2005/2224(INI)).

⁴ www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20071128BRI13998+FULL-TEXT+DOC+XML+V0//NL&language=NL

⁵ O. Niedermayer, *Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft* (Frankfurt: Campus, 1983).

⁶ G. Pridham en P. Pridham, *Transnational Party Cooperation and European Integration: The Process towards the direct elections* (London: Allen & Unwin, 1981).

⁷ T. Raunio, *Party Group Behaviour in the European Parliament. An Analysis of Transnational Political Groups in the 1989-1994 Parliament* (Tampere: University of Tampere, 1996).

⁸ Th. Jansen, *The European People's Party: Origins and Development* (London: Macmillan, 1998).

⁹ S. Hix, *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Macmillan, 1999).

¹⁰ L. Bardi, L., ‘Parties and party systems in the European Union: national and supranational dimensions’, in: K.R. Luther en F. Müller-Rommel (red.), *Political Parties in the New Europe. Political and Analytical challenges* (Oxford: Oxford University Press 2002), 293-321.

¹¹ Hix, S. en U. Lesse, *Shaping a Vision. A History of the Party of European Socialists* (Brussel: PES, 2002).

interactie tussen het Europese, transnationale en het nationale niveau heeft wetenschappelijke belangstelling gewekt, met name in het kader van de europeanisering van nationale partijen. De belangrijkste en omvangrijkste studie is gedaan door Poguntke, Aylott, Carter, Ladrech en Luther.¹³ Interessante *case studies* staan op naam van Daniels,¹⁴ Hefferman,¹⁵ Bomberg,¹⁶ Hanley,¹⁷ Van Assche en Deschouwer¹⁸ en Van Rooyen.¹⁹ De onderzoeken laten zien dat de invloed van de EU en van de europartij in het bijzonder zowel de organisatie, strategie en activiteiten als de programma's en ideologie van de nationale partijen kan betreffen, en ook het gedrag van kiezers.

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Deel I, dat in 2011 is verschenen, beoogde op systematische wijze in kaart te brengen hoe binnen partijen de besluitvorming is verlopen ten aanzien van het opstellen van de kandidaatstelling en programma's bij Europese verkiezingen van 2009. Hieronder worden de uitkomsten van deel II gepresenteerd. Deze zomer zullen beide delen worden samengevoegd; de geïntegreerde versie zal dit najaar verschijnen in de reeks *Montesquieu papers*.

Deel II richt zich op de dagelijkse praktijk van de politieke machtsuitoefening in Europees verband, waarbij europartijen in meerdere of mindere mate een rol op de achtergrond hebben. Vanaf het nationale niveau staan de Nederlandse politieke partijen via hun Tweede Kamerfracties en eventueel hun ministers in verbinding met de dagelijkse Europese politiek. Op het Europese niveau maken de vertegenwoordigers in het Europees Parlement, de zogeheten eurodelegaties, daar deel van uit. Het tweede deel van dit onderzoek stelt de interactie tussen de Nederlandse en Europese partijen in parlementaire zin centraal. Veel aandacht gaat uit naar de relatie tussen Tweede Kamerfracties en eurodelegaties, maar ook de europartijen en fracties

¹² A. van Kessel, *"Ruggen recht, heren!" Hoe de Nederlandse christen-democraten het tegenover hun Duitse geestverwanten aflegden in het debat over het profiel van de Europese Volkspartij* (Hilversum: Verloren, 2003).

¹³ T. Poguntke, N. Aylott, E. Carter, R. Ladrech en K.R. Luther (red.), *The Europeanization of National Political Parties: Power and Organizational Adaptation* (London/New York: Routledge, 2007).

¹⁴ P. Daniels, 'From Hostility to Constructive Engagement: The Europeanisation of the Labour Party in Britain in the 1990s', *West European Politics* 21.1 (1998), 72-96.

¹⁵ R. Hefferman, 'Beyond Euro-scepticism: exploring the Europeanisation of the labour Party since 1983', *The Political Quarterly*, 72.2 (2001), 180-189.

¹⁶ E. Bomberg, 'The europeanisation of Green Parties: exploring the EU's impact', *West European Politics* 25.3 (2002), 29-51.

¹⁷ D. Hanley, 'Christian Democracy and the Paradoxes of Europeanisation: Flexibility, Competition and Collusion', *Party Politics* 8.4 (2002), 463-82.

¹⁸ M. van Assche en K. Deschouwer, 'Europeanisering en centralisering. Een verkennend onderzoek naar de plaats van de Europese Unie in de organisatie van de Belgische politieke partijen', *Res publica*, 45.1 (2003), 121-142.

¹⁹ E. van Rooyen, *De Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen in Nederland* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009). Zie voor een uitgebreide bespreking van literatuur over politieke partijen in de Europese Unie, T. Raunio, 'Political Parties in the European Union' in K.E. Jorgensen, M. Pollack, B.J. Rosamond, *Handbook of European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press 2006).

in het Europees Parlement worden in het onderzoek betrokken. Elke eurodelegatie is bij een eurofractie aangesloten en aangenomen mag worden dat een dergelijke fractie de wisselwerking tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie in bepaalde mate beïnvloedt. Het belang van het tweede onderzoeksgedeelte ligt mede in nationaal-politieke en Europees-institutionele ontwikkelingen van de laatste jaren.

Een van de kenmerken van het huidige politieke klimaat in Nederland is de toegenomen gevoeligheid rondom het thema Europa. In de jaren vijftig van de vorige eeuw bestonden weliswaar reserves over de Europese samenwerking onder sommige politici en politieke partijen, maar uitgesproken kritiek, ‘eurosceptis’, ontstond pas in de jaren negentig toen VVD-leider Frits Bolkestein zich verzette tegen verdere soevereiniteitsoverdracht aan Brussel, het Nederlandse nettobetalerschap aan de orde stelde en pleitte voor een reductie van de gemeenschappelijke landbouwuitgaven.²⁰ Het anti-Europese, nationalistisch getoonzette protest in de Nederlandse politiek werd daarna, met de opkomst van Pim Fortuyn, sterker.²¹ Met het referendum over het ‘Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa’ in juni 2005 kreeg het protest een expliciete plaats in de Nederlandse politiek. De uitkomst van het referendum en het afzien van een tweede volksraadpleging na het Hervormingsverdrag (2007) stimuleerden populistische partijen als de SP en de PVV zich als felle critici van de Europese Unie te blijven profileren. In de campagne voor de Europese verkiezingen van 2009 werd dan ook nadrukkelijk geappelleerd aan het (al dan niet bestaande) maatschappelijke ongenoegen over de Europese samenwerking.²²

Traditionele regeringspartijen als het CDA, de VVD en de PvdA weten zich door de aanhoudende eurosceptis en scherpe kritiek op ‘Europa’ bij voortdurend uitgedaagd om zich voor hun Europese optreden te verantwoorden. In maart 2013 riep Laurence Stassen, delegatieleider van de PVV in het Europees Parlement, de VVD ter verantwoording omdat de liberalen naar haar mening met twee tongen spraken: in de Tweede Kamer in Den Haag zouden zij iets geheel anders zeggen dan in Brussel of Straatsburg. ‘Kiest de VVD voor Turkije inde EU ofkiest de VVD daar niet voor?’²³ Vanwege de toenemende druk van de populistische partijen kan worden verwacht dat de bemoeienis van nationale partijleidingen met de opstelling van hun vertegenwoordigers op Europees niveau ook toeneemt, juist vanwege de mogelijke repercussies voor de nationale politiek. Een van de vragen die het hier voorgestelde onderzoek wil beantwoorden is of de nationale partijen hun greep op hun vertegenwoordiging in het Europees Parlement inderdaad verstevigen.

De institutionele dimensie van de Europese Unie heeft betrekking op de uitvoerende bevoegdheden en het exclusieve recht van initiatief dat de Europese Commissie in de loop der tijd op de meeste beleidsterreinen heeft verworven en op de medebeslissingsbevoegdheid waarover het Europees Parlement op veel beleidsterreinen beschikt. Het Parlement is ook met begrotings- en controlebevoegdheden toegerust. Het Europees Parlement, ooit ontstaan als Gemeenschappelijke Vergadering waarvoor de nationale parlementen de vertegenwoordigers aanwezen, is een politieke factor van belang geworden, wat onder meer tot uitdrukking komt in zijn rol bij de benoeming van de Europese Commissie en de vaststelling van de begroting

²⁰ Zie Voerman, 2005: 56-7.

²¹ Zie Voerman, 2005: 59-61.

²² Zie een bespreking van de partijstandpunten in Van Rooyen, 2009a.

²³ *De Volkskrant*, 20 maart 2013.

van de Europese Unie. Zijn politieke betekenis komt ook tot uitdrukking in de formele besluiten die het sinds de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht (1991) heeft genomen. Analyse van de besluitvormingsprocessen in het Parlement laat zien dat de op nationaal niveau doorgaans dominante links-rechtstegenstelling zich nu ook op Europees niveau laat gelden.²⁴ Voor die tijd bestond de dominante tegenstelling tussen voorstanders van verdere integratie en voorstanders van handhaving van de status quo of minder integratie.²⁵

De toegenomen wetgevende bevoegdheden en politieke betekenis van het Europees Parlement hebben hun doorwerking op het nationale, Nederlandse politieke niveau. In de eerste plaats omdat Tweede Kamerfracties meer moeten samenwerken met hun collega's in Brussel. Het Europees Parlement is direct of indirect bij veel wetgeving betrokken. Onderlinge samenwerking kan van belang zijn om de democratische controle te herwinnen die door de gedeeltelijke verplaatsing van beslissingsbevoegdheid naar 'Europa' in Den Haag verloren is gegaan – de versterking van het Europees Parlement heeft het zogeheten 'democratisch tekort' niet kunnen opheffen. Het vermoeden bestaat dat die verplaatsing van besluitvorming naar de Europese Unie de machtspositie van kabinetsleden ten opzichte van de Tweede Kamer heeft versterkt. Politicologen spreken in dit verband van een 'executive bias'.²⁶

Een tweede gevolg van de toegenomen wetgevende en politieke betekenis van het Europees Parlement bestaat mogelijk uit een toegenomen behoefte voor de leiding van partijen om zich met hun vertegenwoordiging in dit orgaan te bemoeien. Hoe meer wezenlijke politieke zaken zich in Brussel en Straatsburg afspelen, hoe groter de repercussie-effecten van eventuele Europese misstappen op de nationale politiek zijn. De nationale partijleiding heeft, met andere woorden, door de toegenomen betekenis van het Parlement nóg meer reden om alert te zijn op Europese partijpolitieke gebeurtenissen.

Het centrale thema in dit onderzoek is de interactie tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie in het Europees Parlement. De vraag is of en zo ja op welke wijze de leden van de Tweede Kamerfractie en van de eurodelegatie in het Europees Parlement met elkaar samenwerken, en waar het politieke primaat ligt ten aanzien van 'Europa': in Den Haag of Brussel. Voor een beter begrip van de wisselwerking tussen beide gremia worden ook de verhoudingen van beide met de europartij en eurofractie in kaart gebracht. Concreet gaat het om de volgende relaties, die in de hoofdstukken 7 tot en met 10 voor de geselecteerde partijen worden beschreven:

- 1) de relatie tussen de europartij en de eurofractie
- 2) de relatie tussen de eurofractie en de eurodelegatie
- 3) de relatie tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie (en eventueel anderen uit de eurofractie)
- 4) de relatie tussen de Tweede Kamerfractie en de europartij

²⁴ Hix en Lord, 1997: 49, 90; Ladrech 1996: 291, 297.

²⁵ Zie Raunio 1997, Noury 2002, Thomassen, Noury en Voeten 2004 en Hix 2002, 2004.

²⁶ Poguntke e.a. 2007.

Evenals in deel 1 worden achtereenvolgens behandeld de PvdA (die is aangesloten bij de Partij van de Europese Socialisten: PES), het CDA (Europese Volkspartij; EVP), de VVD en D66 (Europese Liberale en Democratische Partij; ELDR, sinds november 2012 de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa geheten; ALDE. In deze studie wordt nog gebruik gemaakt van de aanduiding ELDR, omdat de interviews die zijn gemaakt in verband met de opstelling van dit rapport alle zijn afgenomen voor de datum van de naamsverandering).

Deze studie is gebaseerd op de relevante wetenschappelijke publicaties over de genoemde politieke partijen en de europartijen, interviews met europarlementariërs, internationaal secretarissen van de nationale partijen, en secretarissen-generaal van europartijen in Brussel, Den Haag en Amsterdam (voor een overzicht zie bijlage 1²⁷), en op primair bronnenmateriaal van de (euro-)partijen in Brussel (ELDR, EVP, PES) en Nederland (CDA, VVD, D66, PvdA).

²⁷ De opnames van de interviews alsmede de uitgetypte testen zijn op het DNPP gedeponneerd.

Hoofdstuk 6: Europees en nationaal parlement

6.1 Inleiding

Deel II van dit onderzoek naar de verhouding tussen Nederlandse en Europese politieke partijen richt zich op de parlementaire aspecten van deze relatie. In de navolgende hoofdstukken zal aan de orde komen welke processen zich binnen PvdA, CDA, VVD en D66 afspelen wanneer Europese besluiten worden genomen en welke factoren hierbij een rol spelen. De belangrijkste verbanden in dit opzicht binnen deze partijen zijn vanzelfsprekend de betrekkingen tussen hun Tweede Kamerfractie en eurodelegatie. De Tweede Kamer en het Europees Parlement zijn de omgeving waarin respectievelijk fractie en delegatie functioneren. Willen we weten hoe een Tweede Kamerfractie en een eurodelegatie in relatie tot elkaar opereren, dan dienen we eerst een en ander weten over de Tweede Kamer en het Europees Parlement. Welke bevoegdheden heeft het Europees Parlement? In hoeverre bezit de Tweede Kamer instrumenten om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming? Wat betekent de machtsverhouding tussen de Tweede Kamer en het Europees Parlement voor de betrekkingen tussen Tweede Kamerleden en europarlementariërs?

Dit hoofdstuk behandelt allereerst de bevoegdheden van het Europees Parlement. In de loop van de jaren, naarmate de Europese integratie vorderde, zijn deze bevoegdheden aanzienlijk toegenomen. Eerst zal worden geschetst hoe het Parlement zijn bevoegdheden heeft verworven en welke positie dit orgaan thans in het Europese besluitvormingsproces inneemt. Veruit de meeste europarlementariërs zijn aangesloten bij een fractie in het Europees Parlement. De vraag in hoeverre deze fracties hen disciplineren en in hoeverre hun nationale partij invloed op ze kan uitoefenen, komt vervolgens aan bod. Daarna wordt ingegaan op de vraag of en hoe de machtspositie van nationale parlementen door de Europese integratie is verzwakt en wat de betekenis van het Verdrag van Lissabon in dit verband is. De Tweede Kamer heeft zich, mede onder invloed van dat verdrag, in haar werkwijze aangepast aan de Europese besluitvorming. Uiteengezet zal worden wat de aan Europa aangepaste werkwijze van de Kamer inhoudt.

6.2 Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft met de Europese Commissie en de Raad²⁸ een centrale rol in de totstandkoming van Europese wetgeving. Deze bewering kan tegenwoordig als ‘onbetwistbaar’ worden aangemerkt.²⁹ De Britse politicoloog David Judge en de Britse lobbyist David Earnshaw rekenen het Europees Parlement tot de wetgevende machten die ‘strong policy-making power’ bezitten.³⁰ Het Europees Parlement heeft zijn sterke positie stapje voor stapje bereikt. Het startte in 1952 als de Gemeenschappelijke Vergadering in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Dit orgaan had slechts adviserende bevoegdheden en be-

²⁸ Met de Raad wordt de Raad van Ministers bedoeld, die bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau. De Europese Raad is de instelling waarin staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten zitting hebben.

²⁹ Neill Nugent, 2010, *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 183.

³⁰ David Judge en David Earnshaw, 2008, *The European Parliament*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 24.

stond uit 78 leden van de nationale parlementen uit de zes lidstaten die deel uitmaakten van de EGKS verbonden waren. De Vergadering had het recht geconsulteerd te worden door de Raad van Ministers, voordat deze over Europese wetgeving besloot. Haar mening kon echter worden genegeerd en dat gebeurde ook vaak.³¹

Van 1952 tot 1979 droegen de nationale parlementen de leden voor. Degenen die enthousiast waren over Europese samenwerking schoven toen zichzelf naar voren. In 1979 werden voor het eerst rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement gehouden. De Europese Raad had hiertoe in december 1974 besloten, omdat een overdracht van bevoegdheden naar de Raad anders tot een ‘democratisch tekort’ zou leiden: de rechtstreeks gekozen europarlementariërs moesten de controlefunctie overnemen die de nationale parlementen zouden verliezen.³²

Het Europees Parlement zou streven naar meer bevoegdheden en beleefde daarin een doorbraak met de introductie van de samenwerkingsprocedure in de Europese Akte, het verdrag dat in 1987 in werking trad en barrières tussen lidstaten op het gebied van handel en het vrije verkeer van personen moest wegnemen. De lidstaten zagen in dat het doel van de Akte, het realiseren van de Europese interne markt in 1992, alleen met besluitvorming op basis gekwalificeerde meerderheid kon worden bereikt.³³ De nationale parlementen konden in dat geval niet langer een voorgestelde maatregel via hun ministers tegenhouden, door een minister te instrueren in de Raad van Ministers zijn vetorecht te gebruiken.³⁴ Verder kreeg de wetgevende rol van het Europees Parlement wat meer om het lijf door de introductie van de ‘samenwerkingsprocedure’. Deze procedure werd sterk uitgebreid in het in 1992 geratificeerde Verdrag van Maastricht en daarna in het Verdrag van Amsterdam (1999) grotendeels vervangen door de ‘medebeslissings’- of ‘codecisie’-procedure.³⁵

In het in 2009 in werking getreden Verdrag van Lissabon werd de samenwerkingsprocedure helemaal afgeschaft. De codecisieprocedure stelt het Europees Parlement in staat Europese wetgeving te blokkeren, zoals ook de Raad dat kan.³⁶ Sinds het Verdrag van Lissabon is deze procedure ook van toepassing op terreinen als landbouw en justitie. Behalve in wetgevende zin heeft het Europees Parlement ook aan gezag gewonnen in zijn bevoegdheden ten opzichte van de Europese Commissie. Het kan de benoeming van de Commissievoorzitter en die van de Commissie als geheel goed- of afkeuren en het college in zijn geheel ontslaan wanneer zijn optreden daartoe aanleiding geeft.³⁷

³¹ Ian Bache, Stephen George en Simon Bulmer, 2011, *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 296.

³² William Wallace en Julie Smith, 1995, ‘Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent’, *West European Politics* 18 (3): 142.

³³ Bache, George en Bulmer, 299.

³⁴ Of door de minister-president te instrueren in de Europese Raad zijn vetorecht te gebruiken.

³⁵ De codecisieprocedure was al wel in het Verdrag van Maastricht geïntroduceerd. Zie Nugent, 28.

³⁶ Onder de codecisieprocedure kon het Europees Parlement bij tweede lezing min of meer een veto uitspreken. Indien het Parlement ontevreden was met de versie van de ontwerpwetgeving die de Raad had aangenomen als haar *common position*, dan kon een absolute meerderheid van het parlement die verwerpen. De Raad kon dit besluit ongedaan maken als zij daartoe bij unanimité zou besluiten. Zie Bache en George, 2006, *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 242-3.

³⁷ Zie voor een uitgebreide bespreking Bache, George en Bulmer, 2011, 299-301. Overigens moet in de keuze van de kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie rekening worden gehouden met

Het Europees Parlement heeft wetgevende taken, begrotingstaken en controletaken.³⁸ De praktijk toont vijf manieren waarop het Parlement in het wetgevingsproces invloed uitoefent. Om te beginnen nemen europarlementariërs soms deel aan beleidsdiscussies met de Europese Commissie voordat deze een wetgevingsvoorstel officieel indient, bijvoorbeeld als de Commissie een beleidsidee opwerpt in een commissievergadering van het Parlement. Ten tweede kan het Parlement formeel zijn eigen ideeën voor wetgeving bij de Commissie aandragen.³⁹ Ten derde kan het Parlement zijn budgettaire bevoegdheden aanwenden om met de Raad en de Commissie specifieke beleidsmaatregelen te nemen.⁴⁰ Ook kan het Parlement invloed uitoefenen op het Wetgevings- en Werkprogramma van de Commissie, de vierde manier. Het kan dit doen door in inter-institutionele bijeenkomsten inhoudelijke suggesties aan te dragen, het Wetgevings- en Werkprogramma in parlementscommissies met vertegenwoordigers van de Commissie te bespreken en door in een plenaire sessie van het Parlement er een formeel oordeel over uit te spreken.⁴¹ De belangrijkste manier waarop het Parlement in het wetgevingsproces is betrokken, is gelegen in zijn rol van medebeslisser. Door een ‘opwaardering’ van beleidsterreinen in de verdragen na het Verdrag van Maastricht – Amsterdam, Nice, Lissabon – valt het overgrote deel van de wetsvoorstellen onder de codecisieprocedure.

Het Europees Parlement heeft in zijn rol van medebeslisser te maken met de Europese Commissie in commissievergaderingen (wanneer het diens voorstellen bespreekt) en met de Raad van Ministers in bemiddelingscomités (wanneer het over wetsvoorstellen onderhandelt). De invloed van het Parlement wordt als hoog ingeschat, mede op basis van een empirisch onderzoek naar de besluitvorming sinds de versterking van de codecisieprocedure in het Verdrag van Amsterdam.⁴² Dit onderzoek laat zien dat het Parlement en de Raad van Ministers in toenemende mate relatief vroeg in het besluitvormingsproces overeenstemming bereiken: onge-

de resultaten van de meest recente Europese verkiezingen. Dit is in het Verdrag van Lissabon zo bepaald; idem, 294.

³⁸ Zie voor een globale bespreking van deze taken Esther Versluis, 2010, ‘Het Europees Parlement, van marginaal tot machtig’, Anna van der Vleuten (red.) *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie. Instellingen, besluitvorming en beleid*. Bussum: Uitgeverij Coutinho, 83-5.

³⁹ De Europese Commissie heeft als enige het recht van initiatief, dat wil zeggen het recht om een wetsvoorstel te doen.

⁴⁰ Nugent, 180.

⁴¹ Idem, 181.

⁴² In het Verdrag van Maastricht was de codecisieprocedure al opgenomen, maar in het Verdrag van Amsterdam werd deze aangepast (‘Co-decision 2’): het Europees Parlement en de Raad konden het besluitvormingsproces nu na eerste lezing beëindigen als ze daarover overeenstemming bereikten en het was niet langer mogelijk om wetgeving te laten passeren als het bemiddelingscomité niet tot overeenstemming was gekomen wanneer het Parlement een voorstel had afgewezen. Het bemiddelingscomité bestaat uit vertegenwoordigers van de Raad (het plaatsvervangende Comité van Permanente Vertegenwoordigers, Coreper) en het Europees Parlement (meestal de rapporteur die het dossier voor het Parlement volgt en leden van alle eurofracties). Het bemiddelingscomité, waarvan het Parlement en de Raad het voorzitterschap delen, wordt ingeschakeld als het Parlement en de Raad aan het einde van de tweede lezing geen overeenstemming hebben bereikt. Als de Raad zich niet kan vinden in het besluit dat het Parlement na eerste lezing over een voorstel heeft genomen, dan doet de Raad een tegenvoorstel (*common position*). Het Parlement doorloopt zijn interne procedure dan nogmaals. Als het Parlement het tegenvoorstel amendeert, dan volgt ook een tweede lezing van de Raad (Bache, George en Bulmer, 308-11).

veer 90 procent van de voorstellen is aan het einde van tweede lezing voor het Parlement acceptabel.⁴³

De invloedrijke positie van het Europees Parlement neemt niet weg dat het Parlement ook zwakheden heeft. Allereerst is zijn wetgevende macht aan grenzen gebonden doordat het zelf geen wetsvoorstellen kan indienen en geen wetsvoorstellen kan blokkeren die onder de consultatieprocedure vallen.⁴⁴ In deze procedure wordt het Europees Parlement uitsluitend om advies gevraagd en heeft het verder geen formele rol. Ook kan het Parlement weinig invloed uitoefenen op wetgeving die rechtstreeks van de Europese Commissie afkomstig is. In omstandigheden en onder voorwaarden die in verdragen en/of Europese wetgeving zijn vastgelegd, beschikt de Commissie over gedelegeerde regelgevende bevoegdheden. Deze bevoegdheden laten zich vergelijken met die van nationale bestuurders die snel beslissingen moeten nemen in een ‘grijs’ gebied waar beleid en uitvoering elkaar overlappen, en die het normale wetgevende proces moeten vrijwaren van zeer gedetailleerde en gespecialiseerde kwesties.⁴⁵ Daarnaast zijn er beperkingen aan de machtspositie van het Parlement ten opzichte van de Europese Commissie en de Raad van Ministers: het heeft niet de bevoegdheid om individuele eurocommissarissen te ontslaan en geen mogelijkheid om leden van de Raad ter verantwoording te roepen. Deze taak ligt bij de nationale parlementen. Het Parlement kan wel schriftelijke en mondelinge vragen aan de Raad van Ministers stellen. Verder brengt de voorzitter van de Europese Raad rapport uit aan het Parlement elke keer nadat de Raad bijeen is geweest.⁴⁶

Een andersoortige zwakheid van het Europees Parlement is zijn gebrekkige legitimiteit onder de Europese bevolking. Dit komt het duidelijkst tot uitdrukking in de lage kiezersopkomst bij de Europese verkiezingen.⁴⁷

6.2.1 Eurofracties

Het Europees Parlement laat zich moeilijk vergelijken met de Tweede Kamer, omdat er op het Europees niveau geen regering functioneert die aan het parlement verantwoording aflegt. De Europese Commissie heeft als ‘dagelijks bestuur’ van de EU) wel enige uitvoerende bevoegdheden, maar deze zijn beperkt.⁴⁸ Doordat een regering ontbreekt die op de steun van een meerderheid in het Europees Parlement is aangewezen, kan het Parlement zich behoorlijk onafhankelijk opstellen – eurofracties zitten niet vast aan een rol als regerings- of oppositiepartij. Het Parlement kan vrijelijk wetsvoorstellen amenderen, terwijl de Commissie en de Raad in het Parlement ‘onderwerp voor onderwerp’ coalities moeten smeden.⁴⁹

⁴³ Judge en Earnshaw, 232-3.

⁴⁴ De consultatieprocedure werd vooral in de periode voorafgaand aan de Europese Akte gebruikt en stelt het Europees Parlement in staat zijn mening te geven over een voorstel van de Commissie; zonder een uitspraak van de Parlement kan de Commissie dan geen definitief besluit nemen. Sinds het Verdrag van Lissabon is de procedure nog maar op een beperkt aantal beleidsterreinen van toepassing. Zie Dinan, 331-2; Bache, George en Bulmer, 241-3; en Nugent, 310.

⁴⁵ Nugent, 125.

⁴⁶ Bache, George en Bulmer, 294-5.

⁴⁷ De kiezersopkomst bij deze verkiezingen ligt altijd zo’n twintig procent lager dan in nationale verkiezingen en vertoont een dalende trend. Zie

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html).

⁴⁸ Zie hierover Nugent, 125-30.

⁴⁹ Simon Hix en Bjørn Høyland, 2011, *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 54 en 144.

Het Europees Parlement telt anno 2013 zeven fracties, die met een groepje ‘niet-ingeschrevenen’ 748 zetels bezetten.⁵⁰ De Europese Volkspartij is de grootste eurofractie (EVP, 267), gevolgd door de Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten (S&D, 188) en de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (ALDE, 85). Dat een scheiding tussen regerings- en oppositiepartijen ontbreekt en daardoor per beleidspositie verschillende coalities kunnen worden gesloten, betekent niet dat er geen patronen in het stemgedrag zijn. Lange tijd bestond een *grand coalition* van christendemocraten en sociaaldemocraten. Analyses van het stemgedrag in de zittingsperioden 1989-1994 en 1994-1999 laten zien dat zij in 60 tot 75 procent van de stemmingen gezamenlijk optrokken. Voor deze traditie van ‘oligopolie’ of ‘duopolie’ bestaan verschillende verklaringen. Eén is dat beide eurofracties veel beleidsvoorkeuren kenden die binnen een bredere preferentie voor het interne marktprogramma vielen. Een andere verklaring is dat veel wetgevend werk van het Europees Parlement erg technisch van aard is en de europarlementariërs geen ideologie of partijlidmaatschap nodig hebben om een standpunt te bepalen.⁵¹

De positie van de fracties van EVP en S&D is inmiddels minder dominant geworden. Weliswaar laat ook hun stemgedrag in de zittingsperiode 2004-2009 een aanzienlijke mate van overeenstemming zien. Dit vindt waarschijnlijk mede zijn oorzaak in het feit dat onder de regels van de normale wetgevende procedure – de codecisieprocedure – het Europees Parlement een absolute meerderheid nodig heeft om in tweede lezing amendementen voor te stellen. Dit dwingt de twee grootste eurofracties tot samenwerking, ook in eerste lezing.⁵² Tegenover de druk om de Raad en de Commissie eensgezind tegemoet te treden staat echter de neiging om concurrerende ideologische alternatieven te presenteren. Beide fracties lijken die profileringsdrang tegenwoordig sterker te voelen, aangezien zij de laatste jaren in mindere mate identiek stemmen. De Britse en Noorse politicologen Simon Hix en Bjørn Høyland verklaren dit ook uit een *de facto* lagere grens om bij tweede lezing een meerderheid te behalen.⁵³ De toegenomen concurrentie tussen de EVP- en S&D-fractie heeft geleid tot een sterkere positie voor de liberalen, de ALDE-fractie. Worden de twee grootste fracties het niet met elkaar eens, dan is de ALDE-fractie de spil die bepaalt of de meerderheidscoalitie een centrumrechts dan wel een centrumlinks karakter krijgt.⁵⁴

De afzonderlijke eurofracties zijn opgebouwd uit nationale delegaties en staan erom bekend dat ze in vergelijking met fracties in nationale parlementen ‘losse’ groepen zijn.⁵⁵ Ze

⁵⁰ Eigenlijk zouden dit 751 zetels moeten zijn. Het Verdrag van Lissabon, waarin de afspraak over dit aantal was opgenomen, was echter nog niet voor de verkiezingen van 2009 van kracht. De niet-ingeschrevenen, 27 in getal, zijn degenen die zich niet bij een eurofractie hebben aangesloten. Voor de tabel zie www.europarl.europa.eu/meps/nl/crosstable.html (geraadpleegd 9 april 2013).

⁵¹ Judge en Earnshaw, 140; Hix en Høyland, 144.

⁵² Hix en Høyland, idem.

⁵³ Deze grens is volgens de auteurs lager komen te liggen als gevolg van een hogere aanwezigheid van leden van het Europees Parlement. In de tweede lezing onder de gewone procedure (codecisie) is een absolute meerderheid van alle leden van het Europees Parlement vereist om amendementen aan te nemen, niet slechts van de ter plekke aanwezige leden. Bij een hoge aanwezigheid bestaat naar verhouding meer ruimte – zijn meer combinaties mogelijk – om een meerderheid te voren. Hix en Høyland, 59, 60-1.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Judge en Earnshaw, 124-32; Raunio, 2006, 252-5; en Dinan, 273-4.

hebben allemaal aanzienlijke veranderingen in hun samenstelling ondergaan, niet alleen vanwege de variërende verkiezingsuitslagen of afsplitsingen, maar ook als gevolg van de verschillende uitbreidingen van de Europese Unie. De eurofracties hebben ook allemaal te maken met een zekere interne verdeeldheid, die zowel ideologisch als nationaal van aard is. Partijen in Nederland, Griekenland en Litouwen kunnen zich christendemocratisch, sociaaldemocratisch of liberaal noemen, maar dat wil niet zeggen dat ze ook op alle onderdelen dezelfde politieke ideeën aanhangen. Daarnaast zijn ze zonder uitzondering verbonden met partijpolitieke, economische, maatschappelijke en andere belangen op nationaal niveau. Belangrijke disciplinerende krachten die op nationaal niveau wel bestaan, ontbreken veelal in de Europese context. De aandacht van de media voor Europese politiek is veel kleiner dan voor nationale en doordat er in het Europese Parlement geen sprake is van een structurerende tegenstelling tussen regerings- en oppositiepartijen, zijn er ook geen duidelijke verwachtingen omtrent het parlementaire gedrag van fracties. Verder hebben de europartijen veel minder greep op hun fracties in het Europees Parlement dan de nationale partijen dat hebben op hun fracties in de nationale parlementen, al kan ook de invloed van deze partijen op hun fracties niet groot worden genoemd – althans niet in Nederland.⁵⁶ Een belangrijk ander verschil zou nog zijn dat leden van eurofracties onder sterkere invloed staan van belangengroepen, omdat die op Europees niveau meer divers en groter in aantal zijn.⁵⁷

6.2.2 Nationale delegaties

Europarlementariërs maken deel uit van een eurofractie, die zoals gezegd is opgebouwd uit nationale delegaties. Het gemeenschappelijke Europese verkiezingsmanifest is voor elke eurofractie de basis van haar standpuntbepaling. Dit verkiezingsmanifest komt binnen de europartij tot stand. Tegelijkertijd zijn de europarlementariërs nationaal verkozen, aangezien de eigen, nationale partij de kandidaatstelling verzorgt en in de regel op basis van een zelf opgesteld verkiezingsprogramma campagne voert voor de Europese verkiezingen (zie 2.4, 3.4 en 4.4). De europarlementariërs hebben derhalve met verschillende partijpolitieke krachten te maken en moeten een vorm van evenwichtskunst beoefenen. Om opnieuw gekandideerd en herkozen te worden doen ze er verstandig aan de belangen van de nationale partij zo goed mogelijk te dienen en tegelijkertijd, om binnen het Europees Parlement in rangorde te stijgen en beleidsdoelen te realiseren, kunnen ze moeilijk om dominante belangen in de eurofractie en parlementaire commissies heen.

De eurofracties zijn de organisatorische eenheden die in belangrijke mate bepalen wat er binnen het Europees Parlement gebeurt: zo worden financiële middelen via de eurofracties toegewezen.⁵⁸ Binnen de eurofracties domineren de grootste nationale delegaties. Zij bezetten de sleutelposities en hanteren een zogeheten *whipping system*, waarbij fractieleden rechtstreeks invloed uitoefenen op andere fractieleden, afhankelijk van het belang van een agenda-punt.⁵⁹ De individuele europarlementariërs is er veel aan gelegen om de relatie met de fractie-

⁵⁶ Edwin van Rooyen en Joop van Holsteyn, 'De zachte Europese krachten. Europeanisering en de interne verhoudingen van Nederlandse politieke partijen'. Te verschijnen bij het DNPP.

⁵⁷ Nugent, 195.

⁵⁸ Nugent, 193.

⁵⁹ Volgens Hix en Høyland werken de eurofracties met *one-line*, *two-line* en *three-line whips*, waarbij de driedubbel onderstreepte oproepingen de hoogste urgentie hebben (56-7).

leider goed te houden. De praktijk laat zien dat zij het vaak belangrijker vinden om een sterke positie binnen de eurofractie of het Europees Parlement te verwerven en beleidsdoelen te realiseren dan dat ze herkenbaar zijn voor het electoraat (zie onder).⁶⁰ De stemmingen in het Europees Parlement verlopen meer langs transnationale partijlijnen dan langs nationale partijlijnen. Dit patroon is in de loop van de tijd sterker geworden.⁶¹ Deze toenemende cohesie in het stemgedrag van de eurofracties, die bij hoofdelijke stemmingen bij de christendemocraten en sociaaldemocraten tussen 85 en 90 procent ligt,⁶² kan volgens Hix en Høyland niet worden verklaard uit een groeiende interne ideologische homogeniteit van de eurofracties. De auteurs wijzen in plaats daarvan op de toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement:

As the European Parliament has gained more influence over policy outcomes in the EU, the stakes have raised for the MEPs. More at stake means more incentives to strengthen the division of labour inside the political groups, to try to win votes and shift outcomes in a particular direction. The political groups have consequently strengthened their leaderships and established mechanisms for rewarding and punishing ‘backbenchers’ who toe the group line: via the system of whips (who monitor group voting) and committee assignments, party coordinators in committees, and the allocation of the *rappporteurships*.⁶³

De druk op de europarlementariërs om unaniem te stemmen is dus gegroeid. Deze druk wordt niet alleen uitgeoefend via de *whips*, maar ook via de coördinatoren (zie 6.2.3). Ondanks de disciplinerende mogelijkheden hebben de eurofracties niettemin moeite om nationale delegaties ervan te weerhouden in belangrijke stemmingen van het fractiestandpunt af te wijken. Het komt weinig voor dat europarlementariërs te maken hebben met conflicterende steminstructies van de eurofractie en de nationale partij, maar als deze situatie zich voordoet, dan stemmen ze in de regel volgens de wensen van de nationale partij.⁶⁴ Dat conflicterende steminstructies weinig voorkomen, betekent volgens Hix en Høyland dat de overeenkomst in be-

⁶⁰ Hix en Høyland, 54-5.

⁶¹ Simon Hix, Abdul Noury en Gerard Roland, 2007, *Democratic Politics in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 88.

⁶² Stemmen in het Europees Parlement gebeurt door hand opsteken, elektronisch of hoofdelijk, waarbij de namen van alle leden worden opgelezen en ieder lid ‘voor’ of ‘tegen’ moet stemmen. Studies naar het stemgedrag in het Parlement baseren zich op de stemmingen in deze laatste vorm, de zogeheten *roll-call votes*. Deze maken ongeveer een derde uit van alle stemmingen in plenaire sessies. Genoemde percentages hebben betrekking op scores in de zittingsperiode 1999-2004. De percentages voor kleinere eurofracties liggen lager. Zie Hix, Noury en Roland, 95. Zie ook Hix en Noury, 2009, ‘After Enlargements: Voting Patterns in the Sixth European Parliament’, *Legislative Studies Quarterly*, 34 (2), 159-74.

⁶³ Hix en Høyland, 143. Zie verder: Amie Kreppel, 2002, *The European Parliament and Supranational Party System: A Study in Institutional Development*. Cambridge: Cambridge University Press; Amie Kreppel, 2003, ‘Necessary but not Sufficient: Understanding the Impact of Treaty Reform on the Internal Development of the European Parliament’, *Journal of Public Policy*, 10, 884-911; Hix, Kreppel en Noury, 2003, ‘The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?’, *Journal of Common Market Studies*, 41, 309-31; en Hix, Noury en Roland, 2005, ‘Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979-2001’, *British Journal of Political Science*, 35, 209-34.

⁶⁴ Zie Nils Ringe, 2009, *Who Decides, And How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament*. Oxford: Oxford University Press.

leidsvoorkeuren op Europees en nationaal niveau groot is, of dat Europese kwesties door de nationale politiek niet belangrijk worden gevonden.⁶⁵ De laatste jaren lijkt dit laatste, onder invloed van de financiële crisis, geleidelijk te veranderen.

De mate waarin een nationale partij het handelen van europarlementariërs beïnvloedt, wordt verschillend gewaardeerd. Afgaande op de Finse politicoloog Tapio Raunio hebben de nationale partijen tegenwoordig meer aandacht voor de verrichtingen van hun europarlementariërs en maken ze mogelijk gebruik van een *link system* tussen hen en het partijleiderschap en de bewindspersonen, zoals in het geval van het Britse Labour gebeurde.⁶⁶ De Britse politicologen Ian Bache, Stephen George en Simon Bulmer beoordelen de invloed van de nationale partijen als betekenisvol, vanwege hun controle over de kandidaatstelling. Daar staat tegenover de inschatting dat het niet zozeer een sterke band met de nationale partij is die europarlementariërs ertoe brengt om een van de eurofractie afwijkend standpunt in te nemen, maar meer de vrijheid van elke nationale delegatie om een eigen afweging te maken. De Britse politicoloog Neill Nugent stelt:

Problems [within the political groups] do not arise so much from the national groups having to act on specific instructions. This does sometimes occur, but in general the organisational links between the national groups and the national party leaderships are weak and the former have a reasonably free hand within general party guidelines. The problem is simply that each national party group inevitably tends to have its own priorities and loyalties.⁶⁷

Dat europarlementariërs nationaal verkozen worden en zich tegelijkertijd in de Europese politieke werkelijkheid bevinden, stelt ze enerzijds voor een dilemma, maar draagt anderzijds dus bij aan hun zelfstandige positie. Wensen van de nationale partij zijn iets waarmee ze rekening moeten houden en wat de onderhandelingen binnen de eurofractie kunnen bemoeilijken. ‘In the context of bargaining within the EP it is more problematic and less efficiënt for national delegations to be tied to predetermined national bargaining positions’, menen Judge en Earnshaw.⁶⁸ ‘In these circumstances domestic parties generally have little to gain from mandating their representatives in the EP.’ Zouden de nationale partijen hun europarlementariërs wèl strikte instructies meegeven, dan zouden ze hen veroordelen tot het zich laten overstemmen

⁶⁵ Hix en Høyland, 144.

⁶⁶ In de Labour Party werd het *link system* geïntroduceerd door de regering-Blair, ten tijde van de Europese verkiezingen van 1999. Het bracht europarlementariërs in contact met beleidsontwikkeling en besluitvorming op hoog politiek en ambtelijk niveau en vestigde een systematische verbinding van beleidscoördinatie tussen de Labourregering en de delegatieleden van de partij. Elisabeth Carter en Robert Ladrech, 2007, ‘Government change, organizational continuity. The limited Europeanization of British political parties’ in T. Poguntke, N. Aylott, E. Carter, R. Ladrech en K.R. Luther (red.), *The Europeanization of National Political Parties: Power and Organizational Adaptation*, London/New York, Routledge, 65-6. Zie verder Tapio Raunio, ‘Losing Independence or Finally Gaining Recognition? Contacts Between MEPs and National Parties’, *Party Politics* 6 (2), 211-23; Tapio Raunio, 2002 ‘Beneficial Cooperation or Mutual Ignorance? Contacts Between MEPs and National Parties’, Bernard Steunenberg en Jacques Thomassen (red.), *The European Parliament. Moving Toward Democracy in the EU*, Boulder: Rowman and Littlefield, 87-111.

⁶⁷ Nugent, 199.

⁶⁸ Judge en Earnshaw, 136.

door fractiemeerderheden en zouden deze geen flexibiliteit hebben om bij ‘winnende coalities’ concessies af te dwingen.

Het is niet overdreven te stellen dat tussen europarlementariërs en kiezers slechts een zwakke band bestaat. Het verwerven van een belangrijke positie binnen een eurofractie of het Europees Parlement motiveert europarlementariërs in de regel meer dan de wens om op profilerende, voor kiezers herkenbare wijze het parlementaire werk te doen. Hetzelfde geldt voor het realiseren van beleidsdoelen, dat naast het verwerven van een belangrijke parlementaire positie de hoogste prioriteit heeft.⁶⁹ De verkiezingen voor het Europees Parlement gaan meestal over nationale en niet over Europese kwesties. Vaak zijn de kandidaten voor de Europese verkiezingen onbekend bij het electoraat. Europarlementariërs kunnen weinig doen om hun kansen op herverkiezing te vergroten, omdat het electoraat hen niet afrekent op hun prestaties in het Europees Parlement, waarvan het geen weet heeft.⁷⁰ De focus – buiten verkiezingstijd – ligt niettemin vaak in Brussel en Straatsburg, omdat daar nu eenmaal de arena is waar belangrijke posities kunnen worden verworven en beleidsdoelen kunnen worden verwezenlijkt.⁷¹

6.2.3 Interne organisatie

Het Europees Parlement heeft een Conferentie van voorzitters, bestaande uit de voorzitter van het Parlement, de voorzitters van de eurofracties en twee vertegenwoordigers van de niet-ingeschrevenen, en een Bureau, waarin de voorzitter en vicevoorzitters van het Parlement zitting hebben en de zogeheten quaestoren.⁷² De twee organen leiden algemene zaken in de sfeer van management, administratie en financiën in goede banen. Daarnaast zijn er de Conferentie van commissievoorzitters, met daarin de voorzitters van de parlementaire commissies, en de Conferentie van delegatievoorzitters, die bestaat uit voorzitters van commissies die met andere parlementaire instituties en landen buiten de EU verbonden zijn. Dit laatste orgaan houdt zich specifiek bezig met de organisatie van het wetgevingsproces.⁷³

De meeste europarlementariërs zijn lid van één parlementaire commissie en plaatsvervangend lid van een andere commissie.⁷⁴ De eurofracties bepalen wie in welke commissie (bijvoorbeeld Regionale Ontwikkeling; Economische en Monetaire Zaken; Cultuur en Onderwijs) zitting heeft. Het toewijzen van commissielidmaatschappen gebeurt grofweg in overeenstemming met de zetelverhoudingen tussen de delegaties binnen een fractie en toewerkend naar een evenwichtige verdeling naar nationaliteit. Elke parlamentscommissie wordt geleid

⁶⁹ Hix en Høyland, 54-5.

⁷⁰ Anders geformuleerd: er is geen directe verbinding tussen de activiteiten van de volksvertegenwoordigers in het Europees Parlement en hun electorale verantwoording. Judge en Earnshaw, 117.

⁷¹ Hix en Høyland, idem.

⁷² De quaestoren zijn verantwoordelijk voor de administratieve, financiële zaken die europarlementariërs direct aangaan, alsmede hun arbeidsvoorwaarden. Zes quaestoren worden uit de leden van het Europees Parlement gekozen, na de voorzitter en 14 vicevoorzitters. Caroline De Cock, 2010, *Lobby.eu*. Delft: Eburon Academic Publishers, 46.

⁷³ De Conferentie van delegatievoorzitters bestaat dus niet uit voorzitters van de nationale delegaties in het Europees Parlement. Het woord ‘delegatie’ verwijst in dit verband naar een groep europarlementariërs die officieel bezoek brengt aan een land. Zie voor een bespreking Judge en Earnshaw, 159-67.

⁷⁴ Judge en Earnshaw, 171.

door een commissievoorzitter en vier vicevoorzitters. Vooral de voorzitter heeft een invloedrijke positie binnen de commissie, deze post is dan ook gewild. De eurofracties bepalen ook in dit geval wie welke positie toegewezen krijgt. Formeel worden de voorzitters en vicevoorzitters gekozen, maar in de praktijk gaan daar onderhandelingen tussen de eurofracties aan vooraf. In deze onderhandelingen neemt de methode-d'Hondt een belangrijke plaats in. Deze naar de Belgische wiskundige Victor d'Hondt vernoemde berekeningswijze maakt het mogelijk posities toe te wijzen in volgorde van gemiddelde fractiegrootte.⁷⁵

Behalve het voorzitterschap van het Europees Parlement en van parlementaire commissies zijn coördinatoren belangrijke posities voor europarlementariërs. Coördinatoren spelen een voorname rol in het op één lijn krijgen van europarlementariërs binnen parlementscommissies en zijn ook belangrijk in onderhandelingen tussen parlementscommissies. Samen met de voorzitter en vicevoorzitters van een commissie stellen ze de commissieagenda op en faciliteren ze de commissie door de komende stemmingen te bespreken, alsmede de te verwachten amendementen en eventuele bredere politieke problemen. Ook onderhandelen de coördinatoren over de verdeling van rapporteurschappen (zie onder) onder de eurofracties. Binnen zijn of haar eurofractie is een coördinator verantwoordelijk voor het 'orkestreren' van activiteiten van fractiegenoten uit de parlementaire commissie en voor het vervullen van de rol van *party whip*. In deze hoedanigheid organiseert hij *pre-meetings* om te komen tot een inhoudelijke positie van de fractie. Daarnaast zorgt hij ervoor dat de fractiegenoten bij belangrijke stemmingen aanwezig zijn en houdt hij de fractie op de hoogte van de uitkomsten van commissiebijeenkomsten.

Rapporteurs hebben de leiding over het opstellen van een rapport dat de amendementen van andere europarlementariërs uit de commissie integreert. Andere eurofracties hebben schaduwrapporteurs, die namens de fractie informeel amendementen met de rapporteur bespreekt. Rapporteurs en schaduwrapporteurs bepalen voor een belangrijk deel de richting die een wetsvoorstel opgaat.⁷⁶

6.3 Nationale parlementen

De nationale parlementen van de EU-lidstaten worden ook wel de 'slachtoffers' van de voortschrijdende Europese integratie genoemd. In haar algemeenheid is de machtspositie van nationale parlementen tegenover regeringen verzwakt, onder meer door de 'presidentialisering' van regeringsleiders en de toename van de macht van overheidsbureaucratieën. Specifiekere factoren die op de machtspositie van nationale parlementen van invloed zijn, zijn de mate van fragmentatie van een partijstelsel, de mate van fractiediscipline in een parlement, en de kracht van een parlementair commissiesysteem.⁷⁷

⁷⁵ De Cock, 48; Judge en Earnshaw, 172-3.

⁷⁶ De Cock, 47.

⁷⁷ Zie Paul Craig, 1999, 'The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy', Paul Craig en Gráinne de Búrca, *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 1-54; Philip Norton, 1998, 'Conclusion: Do parliaments make a difference?', Philip Norton (ed.), *Parliaments and Governments in Western Europe*. London: Frank Cass, 190-208; Joseph Weiler, 1995, 'European Democracy and its Critique', Jack Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass, 4-39; Sander Luitwieler, 2001, *De gevolgen van de EU voor de verhouding tussen regering en parlement in het algemeen en in Nederland in het bijzonder*. Doctoraalscriptie Universiteit Leiden.

De Europese integratie heeft ertoe geleid dat regeringen aan macht hebben gewonnen ten opzichte van de nationale parlementen. Bewindspersonen maken deel uit van de Raad van Ministers, die in veel gevallen bij meerderheid van stemmen besluiten neemt (zie 6.2). De ministers zijn actief betrokken bij de Europese besluitvorming, komen de facto achter gesloten deuren tot hun besluiten en hebben een sterke informatiepositie.⁷⁸ Nationale parlementen daarentegen hebben door de meerderheidsbesluitvorming nog maar in beperkte mate de mogelijkheid om ministers tot gebruikmaking van hun vetorecht te bewegen, zijn niet direct in de Europese besluitvorming betrokken en hun informatiepositie is naar verhouding zwak.⁷⁹ De betrokkenheid van ministers(en hun ambtenaren) in de Europese besluitvorming, concludeert de Britse politicoloog Ladrech, heeft aan de toenemende marginalisering van nationale parlementen bijgedragen.⁸⁰ Nugent spreekt in dit verband van een *junior role* van de nationale parlementen.⁸¹

Regeringen weerspiegelen normaal gesproken de samenstelling van de nationale wetgevende macht en hebben daarvan blijvende steun nodig om te kunnen functioneren. Vanuit dit perspectief kan worden gesteld dat het handelen van bewindspersonen in Europees verband simpelweg de wens van het parlement representeert. Het probleem van het zogeheten ‘democratische tekort’ is echter dat het Europees Parlement weliswaar bevoegdheden heeft om op de Europese besluitvorming invloed uit te oefenen en een controlefunctie tegenover de Europese Commissie te vervullen, maar dat de nationale parlementen slechts in beperkte mate greep op hun ministers en staatssecretarissen hebben. Zij kunnen de bewindspersonen instructies geven voordat ze met hun Europese collega’s bijeen komen, maar in hoeverre zij vervolgens in overeenstemming met de parlementaire wens hebben gehandeld valt niet goed na te gaan. Ook is er de praktische moeilijkheid dat bewindspersonen voorafgaand aan de besprekingen met hun collega’s geen al te grote openheid van zaken kunnen geven zonder de onderhandelingen in de Raad te doorkruisen. Het parlement kan ze tevens achteraf verantwoording laten afleggen, maar ook dan bestaat het probleem van een gebrek aan informatie over het onderhandelingsproces.⁸² Ook kan het zo zijn dat er in het parlement geen meerderheid te vinden is om met de minister of staatssecretaris een kritisch debat aan te gaan – regeringspartijen hebben daar vaak geen belang bij.

⁷⁸ Sinds het Verdrag van Lissabon zijn notulen van Raadsvergaderingen en bepaalde documenten van de Europese Raad en de Raad. De notulen van de Raad geven echter in beperkte mate zicht op het politieke proces dat zich voor de formele, afrondende bijeenkomsten heeft afgespeeld. De openbare documenten zijn te vinden op <http://www.consilium.europa.eu/documents>.

⁷⁹ Zie Tapio Raunio, 2007, ‘Resisting Change: European Integration and National Party Systems’, Ronald Holzhaecker en Erik Albæk, *Democratic Governance and European Integration. Linking Societies and State Processes of Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 79-84.

⁸⁰ Robert Ladrech, 2010, *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 82.

⁸¹ Nugent, 267.

⁸² Hoe meer bewindspersonen over hun onderhandelingspositie prijsgeven, hoe minder effectief ze in Brussel zijn. Zie hierover Katrin Auel en Arthur Benz, 2006, ‘The Politics of Adaptation: The Europeanisation of National Parliamentary Systems’, Katrin Auel en Arthur Benz (ed.), *The Europeanisation of Parliamentary Democracy*. Oxford, Routledge, 70-91.

Er is inmiddels wel iets veranderd.⁸³ Totdat het Verdrag van Lissabon in werking trad, in 2009, hadden de nationale parlementen geen formele positie in de Europese besluitvormingsprocedures. Regeringen hoefden strikt genomen alleen parlementen te raadplegen wanneer verdragen verwezen naar ratificatie in overeenstemming met de ‘respectievelijke grondwettelijke vereisten’.⁸⁴ Het democratisch tekort van de EU werd in Europees verband een onderwerp ten tijde van het Verdrag van Maastricht (1993).⁸⁵ De nationale parlementen probeerden zelf enige vorm van controle op het Europese handelen van hun ministers te bewerkstelligen via speciale commissies Europese Zaken. Die konden echter niet effectief opereren zonder tijdige toegang tot informatie uit de Europese wetgevingsprocessen. Het Verdrag bevatte een verklaring dat de regeringen van de lidstaten ervoor zouden zorgen dat nationale parlementen wetgevingsvoorstellen van de Commissie voortaan wél tijdig zouden ontvangen.⁸⁶ Deze toezegging werd in het Verdrag van Amsterdam (1999) opnieuw gedaan. In een verklaring bij het Verdrag van Nice (2003) werd opgeroepen tot een diepgaande discussie over de rol van nationale parlementen in Europees verband en daarna kwam dit onderwerp in de beraadslagingen van de Europese Conventie (2002-2003) terug.⁸⁷ Maatregelen om de

⁸³ De navolgende alinea’s zijn behalve op genoemde bronnen ook gebaseerd op: John O’ Brennan en Tapio Raunio, 2007, ‘Introduction: deparliamentarization and European integration’, John O’ Brennan en Tapio Raunio, *National Parliaments within the Enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors?* London: Routledge, 1-26; idem, ‘Conclusion. National parliaments gradually learning to play the European game?’, 272-86; Tapio Raunio, 2007, ‘National legislatures in the EU Constitutional Treaty’ in O’ Brennan en Raunio, 79-92; Katrin Auel, 2007, ‘Adapting to Europe: Strategic Europeanization of National Parliaments’, Ronald Holzhaecker en Erik Albæk, *Democratic Governance and European Integration. Linking Societies and State Processes of Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 157-79; Ronald Holzhaecker, 2007, ‘National Parliamentary Scrutiny: Comparing Rules, Institutions and Behaviour’, Holzhaecker en Albæk, 180-206.

⁸⁴ In geval van uitbreidingen, amendementen op verdragen en de begroting is deze bepaling van toepassing. Nugent, 266.

⁸⁵ De Europese integratie had sinds de introductie van het interne marktproject (middels de Europese Akte) geleid tot een geografische uitbreiding van de Unie, de introductie en uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming in de Raad, de introductie van de codecisieprocedure die het Europees Parlement op bepaalde terreinen een gelijke status gaf als de Raad, de aankondiging van een gezamenlijke munt én een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Met de verplaatsing van beleidsbevoegdheden naar Europees niveau was democratische controle verloren gegaan en daardoor kwam het zogeheten ‘democratisch tekort’ onder de aandacht. John O’ Brennan en Tapio Raunio, 2007, ‘Introduction: deparliamentarization and European integration’, John O’ Brennan en Tapio Raunio, *National Parliaments within the Enlarged European Union. From ‘victims’ of integration to competitive actors?* London: Routledge, 10-1.

⁸⁶ In de Verklaring achten de ondertekenaars ‘het van belang een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de werkzaamheden van de Unie te stimuleren. Daartoe dient de uitwisseling van informatie tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement te worden geïntensiveerd. In dit verband zien de regeringen van de lidstaten er onder andere op toe dat de nationale parlementen tijdig, ter informatie of voor eventuele bespreking, de beschikking kunnen krijgen over alle wetgevingsvoorstellen van de Commissie.’ Uit: ‘Verdrag betreffende de Europese Unie’, *Publicatieblad* Nr. C 191 van 29 juli 1992.

⁸⁷ Het Verdrag van Nice werd gesloten in 2001 en trad in werking in 2003. De Europese Conventie liep van februari 2002 tot juli 2003. In de Conventie kwam onder meer het idee van een Europese Senaat van nationale vertegenwoordigers ter sprake, maar dit kon niet op voldoende steun rekenen. Zie Christina Bengtson, 2007, ‘Interparliamentary cooperation within Europe’, O’ Brennan en Raunio, 57-8.

toegang tot EU-documenten voor de nationale parlementen te bevorderen, kwamen in een protocol bij het Grondwettelijk Verdrag en later in een protocol bij het Verdrag van Lissabon.⁸⁸ De Europese Commissie kreeg de verantwoordelijkheid voor het doorsturen van alle ontwerpen van Europese wetteksten, van haar raadplegende documenten,⁸⁹ haar jaarlijkse wetgevingsprogramma en ‘elk ander instrument van wetgevende planning of beleid’. Het doorsturen naar de nationale parlementen diende te gebeuren op hetzelfde moment als het Europees Parlement en de Raad werden geïnformeerd.⁹⁰

Een ander protocol bij het Verdrag van Lissabon voorziet in de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.⁹¹ Daarnaast worden nationale parlementen in staat gesteld een met redenen omkleed advies (*reasoned opinion*) uit te brengen op elk Europees wetsvoorstel, mits dat binnen acht weken na ontvangst van de ontwerptekst gebeurt.⁹² Als het advies van de nationale parlementen inhoudt dat het wetsvoorstel niet voldoet aan het beginsel van subsidiariteit, dan dient de Commissie rekening te houden met het met redenen omklede advies. Als een derde van de nationale parlementen vindt dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geschonden, dan moet de Commissie het voorstel opnieuw in overweging nemen.⁹³ Besluit de Commissie haar onder de codecisieprocedure vallende wetsvoorstel te handhaven dan moet zij dat schriftelijk motiveren,⁹⁴ waarbij de waarborg bestaat dat 55 procent van de leden van de Raad of een gewone meerderheid van het Europees Parlement dit advies kunnen verwerpen.

Op aandringen van Nederland is in het protocol naast deze zogeheten ‘gele kaart’-procedure ook een ‘oranje kaart’-procedure opgenomen. Deze houdt in dat de Commissie op verzoek van ten minste een meerderheid van de nationale parlementen haar voorstel dient in te trekken, tenzij zij met redenen omkleed aangeeft waarom het gehandhaafd moet worden. Ook in dit geval kan 55 procent van de leden van de Raad of een gewone meerderheid van het Europees Parlement verklaren dat het voorstel niet verder in behandeling dient te komen.

⁸⁸ Anders dan Verklaringen zijn Protocollen wettelijk bindende instructies voor de betreffende individuen en instellingen.

⁸⁹ Dit zijn groenboeken, witboeken en officiële mededelingen.

⁹⁰ Zie ‘Protocol (No 1) On The Role Of National Parliaments in the European Union’, *Official Journal of the European Union* C115/203. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0201:0328:EN:PDF>.

⁹¹ Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat hogere overheden niets moeten doen wat door lagere overheden kan worden gedaan. Letterlijk vermeldt het Verdrag betreffende de Europese Unie: ‘Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt’ (art. 7). Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat nieuwe wetgeving niet meer moet regelen dan redelijkerwijs noodzakelijk is. Letterlijk vermeldt het Verdrag: ‘Krachtens het evenredigheidsbeginsel gaan de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken’ (art. 7).

⁹² Zie ‘Protocol (No 2) On The Application Of The Principles Of Subsidiarity And Proportionality’, *Official Journal of the European Union* C115/206. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0201:0328:EN:PDF>.

⁹³ Deze procedure is bekend geworden als de ‘gele kaart’ procedure. Zie verderop in de alinea.

⁹⁴ Dit diende formeel de vorm te hebben van ‘een met redenen omkleed advies’.

Een van de protocollen bij het Verdrag van Lissabon bevat overigens ook een bepaling over de *Conference of European Affairs Committees* (COSAC), een interparlementair orgaan dat in de periode tot die bepaling bedoeld was om de Europese instellingen te adviseren.⁹⁵ Dit orgaan heeft de taak gekregen om een uitwisseling van informatie en *best practices* tussen nationale parlementen en het Europees Parlement te bevorderen.⁹⁶ De praktijk laat zien dat de contacten tussen het Europees Parlement en nationale parlementen zijn uitgebreid, deels via gemengde commissiebijeenkomsten.⁹⁷

Met name de invoering van het zogeheten *early warning system* ten aanzien van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel rechtvaardigt de conclusie dat de positie van nationale parlementen is versterkt, al stelt de ‘oranje kaart’-procedure die parlementen strikt genomen niet in staat een wetsvoorstel van de Commissie te blokkeren – een ‘rode kaart’ trekken bleef onmogelijk. Het *early warning system* dient de legitimiteit van de Europese integratie te vergroten en nationale parlementen te stimuleren Europese aangelegenheden nauwgezet te volgen en daarin meer te investeren.

Met het *early warning system*, of de voorloper ervan, is al sinds 2004 ervaring opgedaan.⁹⁸ De eerste aanwijzingen uit onderzoek wijzen erop dat de parlementen in reactie op het controlemechanisme zich de rol van een Raad van State zijn gaan aanmeten: die van een adviserend orgaan dat weliswaar een geïnstitutionaliseerd onderdeel is van het wetgevingsproces,

⁹⁵ Een verklaring bij het Verdrag van Maastricht voorzagt hierin. De ondertekenaars van het verdrag nodigden het Europees Parlement en de nationale parlementen uit om ‘wanneer dat nodig is’ te vergaderen als een Conferentie van de Parlementen. Deze zou ‘word[en] geraadpleegd over de hoofdlijnen van de Europese Unie, onverminderd de bevoegdheden van het Europees Parlement en de rechten van de nationale parlementen. De Voorzitter van de Europese Raad en de Voorzitter van de Commissie brengen tijdens elke zitting van de Conferentie van de Parlementen verslag uit over de stand van de Unie’. Uit: ‘Verdrag betreffende de Europese Unie’, *Publicatieblad* Nr. C 191 van 29 juli 1992.

⁹⁶ Het protocol aangaande de rol van nationale parlementen vermeldt: ‘Een conferentie van de organen van de parlementen die gespecialiseerd zijn in de aangelegenheden van de Unie kan iedere door haar passend geachte bijdrage ter attentie van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie leveren. Deze conferentie bevordert voorts de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen de nationale parlementen en het Europees Parlement, alsook tussen hun respectieve gespecialiseerde commissies. Zij kan ook interparlementaire conferenties over specifieke onderwerpen organiseren, met name om vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waaronder het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, te bespreken. De bijdragen van de conferentie binden de nationale parlementen niet en laten hun standpunt onverlet.’ Uit: ‘Verdrag betreffende de Europese Unie’, *Publicatieblad* Nr. C 306 van 17 december 2007. Internet: <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/dat/12007L/htm/C2007306NL.01014802.htm>.

⁹⁷ Zie voor een bespreking van COSAC en de gemengde commissies, Judge en Earnshaw, 279-82. Zie ook Bengtson, 2007.

⁹⁸ In 2004 besloot COSAC een pilot project te lanceren waarbij parlementen tegelijk een verzameling voorstellen zou beoordelen overeenkomstig het *early warning system*. De Commissie beschouwt 2006 als het begin van het proces, ‘as it then announced its commitment to a ‘political dialogue’ with national parliaments, which was the forerunner to the EWS (*Early Warning System*, EvR/GV) pending its formal entry into force and which the Commission now sees as a parallel track of communication with national parliaments alongside the EWS’. Philipp Kiiver, 2011, ‘The Early-Warning for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a *Conseil d’Etat* for Europe’, *European Law Review*, 36 (1), 101.

maar geen bindende besluiten kan nemen.⁹⁹ Deskundigen hadden al voorspeld dat het *early warning system* weinig gevolgen voor de Europese besluitvorming zou hebben, omdat de overgrote meerderheid van de Commissievoorstellen de toets der kritiek kan doorstaan – het beeld van de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Europese Hof van Justitie als instellingen die constant de grenzen van hun macht oprekken en overtreden was ten tijde van de Conventie al ‘enigszins’ achterhaald.¹⁰⁰ De betekenis van het *early warning system*, zo luidt de voorlopige conclusie, ligt er vooral in dat het nationale parlementen tot een grotere betrokkenheid bij Europese besluitvorming kan stimuleren of zelfs dwingen.¹⁰¹ Dat dit gebeurt wordt van groot belang gevonden, ‘as democracy in the EU depends to a large extent on the democratic legitimacy of procedures at the national level’.¹⁰²

6.4 Tweede Kamer

De Tweede Kamer heeft zich stukje bij beetje aangepast aan de institutionele ontwikkelingen in EU-verband. Sinds 1986 beschikt de Kamer over een vaste commissie Europese Zaken, die in de eerste jaren van haar bestaan wekelijks in een openbaar overleg de Europese agenda besprak.¹⁰³ Sinds 1991 krijgt de Kamer voor elk ontwerp van een Europese richtlijn informatie over de nationale gevolgen van dat voorstel, de verhouding daarvan tot het subsidiariteitsbeginsel en over welke ministeries erbij betrokken zijn. Sinds 1994 wordt hierbij (soms) aangegeven welk standpunt Nederland in Brussel zal innemen. Dit ambtelijke, zogeheten ‘fiche’ wordt door de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) voorbereid.¹⁰⁴ Van elk overleg van de Raad van Ministers krijgt het Nederlandse parlement de agenda. Elke ontwerprichtlijn bevat een bijlage waarin de inhoudelijke context wordt geschetst en eventueel het standpunt van de regering en de standpunten van andere landen wordt weergegeven.¹⁰⁵ De brief aan de Tweede Kamer met daarin de Nederlandse onderhandelingspositie heet de ‘geannoteerde agenda’. Deze wordt besproken tijdens een algemeen overleg met de vaste Kamercommissie die over het betreffende beleidsterrein gaat. In dit overleg kan de vaste Kamercommissie de Nederlandse positie nog bijstellen. Als de commissie dat nodig vindt, kan de Kamer zich ook nog met een motie plenair uitspreken over de

⁹⁹ Kiiwer, 101-2

¹⁰⁰ Ana Fraga, 2006, ‘After the Convention: The Future Role of National Parliaments in the European Union (And the day after... nothing will happen)’, Auel en Benz, 194-5. Zie ook Tapio Raunio, 2007, 87.

¹⁰¹ Kiiwer, 100.

¹⁰² Auel en Benz, 2006, voorwoord.

¹⁰³ De commissie Europese Zaken werd opgericht om ‘een initiërende, attenderende en coördinerende rol te spelen ten behoeve van de parlementaire controle op de besluitvorming in de Europese instellingen’. Deze commissie, constateert een evaluatierapport van de Tweede Kamer, ontwikkelde zich in de loop der jaren steeds meer tot een vakcommissie ‘Europese institutionalia’, dat wil zeggen dat de commissie zich op de institutionele aspecten van de Unie richtte zoals de onderhandelingen over verdragswijzigingen en de uitbreiding. Tweede Kamer, 2006, *Parlement aan zet*, 4.

¹⁰⁴ Zie Steunenbergh, 2011, ‘Onder nationale beleidsambtenaren: Europese beleidsvoorbereiding en de rol van het Nederlandse parlement’, Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden: Leiden University Press, 511.

¹⁰⁵ Yvette Del Grosso, 2000, *Parlement en Europese Integratie*. Deventer: Kluwer, 174, 178; Marianne van de Steeg, 2011, ‘Het Nederlandse parlement en europeanisering: is democratische controle van de regering nog steeds mogelijk?’, Andeweg en Thomassen, 526.

Nederlandse inzet. Pas na het overleg kan de minister naar Brussel.¹⁰⁶ Dergelijk overleg, ter bespreking van de Raadsagenda's met de verschillende vakministers, werd aanvankelijk 'Europa-overleg' genoemd, maar deze benaming is steeds minder in zwang geraakt. Het Europa-overleg was in 1996 ingevoerd.¹⁰⁷

De Tweede Kamer toetst sinds enige tijd, ook al voordat het Verdrag van Lissabon van kracht werd, Europese voorstellen op subsidiariteit en proportionaliteit. Daarnaast kan het Nederlandse parlement gebruik maken van de mogelijkheid van een parlementair behandelvoorbehoud. Deze optie is geïntroduceerd in de Goedkeuringswet van het Verdrag van Lissabon en houdt in dat als de Kamer dit voorbehoud inroept, de onderhandelende bewindslieden in Brussel geen onomkeerbare stappen mogen zetten ten aanzien van een bepaald Europees wetsvoorstel voordat daarover een speciaal aan dat voorstel gewijd Kamerdebat heeft plaatsgevonden met de verantwoordelijke minister.¹⁰⁸ Wanneer de Kamer op 'bijzondere wijze' over een Europees wetsvoorstel geïnformeerd wil worden, dan moet zij binnen acht weken na indiening van dat voorstel de regering over haar besluit hiertoe informeren. Vervolgens vindt binnen vier weken overleg met de regering plaats, waarin afspraken worden gemaakt over de manier waarop de regering informatie zal verstrekken, over het verloop van de onderhandelingen en de wetgevingsprocedure en over eventueel vervolgoverleg.¹⁰⁹ Het behandelvoorbehoud heeft geen mandaterend of instruerend karakter, maar kan de greep van de Tweede Kamer op de beleidsvoorbereiding wel vergroten.¹¹⁰

Zoals deze aanpassingen aan de Europese institutionele ontwikkelingen al suggereren, gaat het Nederlandse parlement tegenwoordig bewuster met Europese besluitvorming om.¹¹¹ In het verleden bestond de praktijk dat Kamerleden nauwelijks de moeite namen om zich in een Europees standpunt van de Nederlandse regering te verdiepen. Deze houding werd in de hand gewerkt doordat de BNC-fiches meestal laat aan de Kamer werden aangeboden. Als Kamerleden de ministers voor hun vertrek naar Brussel een opdracht wilden meegeven, dan bestond de kans dat dit geen zin meer had: de Europese besluitvorming kon zich inmiddels al in een fase bevinden dat het uitoefenen van invloed op de onderhandelingen niet of

¹⁰⁶ Interview Joop Nijssen, op dat moment griffier vaste commissie voor Europese Zaken en projectleider EU-ondersteuning van de Tweede Kamer.

¹⁰⁷ Tweede Kamer, 5.

¹⁰⁸ Het behandelvoorbehoud is gebaseerd op twee door de Tweede Kamerleden Wiegman-van Meppelen (CU) en Ten Broeke (VVD) ingebrachte amendementen (5 juni 2008, *Kamerstukken* 31 384, nr. 23 en nr. 25). De indieners waren van mening 'dat een parlementair voorbehoud een goede manier is om invulling te geven aan de betrokkenheid van het Nederlandse parlement bij activiteiten van de Europese Unie en controle van de regering'.

¹⁰⁹ Voorstel van 10 december 2009, *Kamerstukken* 32 258, nr. 2 'Wijziging van de Procedureregeling parlementaire instemming Verdrag van Maastricht betreffende de Europese Unie en vaststelling van een Procedureregeling voor de behandeling door de Kamer van wetgevende voorstellen van de Europese Unie in het kader van het parlementair behandelvoorbehoud en in het kader van de toetsing op aspecten van Europese rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit'.

¹¹⁰ Zie Steunenberg, 514-5. Zie ook Bernard Steunenberg en Wim Voermans, 2005, *The Transposition of EU Directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*. Leiden/Den Haag: Leiden University Press and Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice, 65-6.

¹¹¹ Afgaande op Nijssen en het evaluatierapport *Bovenop Europa* (2011) van de Tweede Kamer, 15.

nauwelijks meer mogelijk was.¹¹² Europese besluitvorming had in deze periode zijn plaats bij de commissie Europese Zaken. Tweede Kamerleden gingen ervan uit dat wanneer zich vanuit Brussel iets belangrijks aandienende, zij door de woordvoerder Europese Zaken uit hun fractie wel daarop werden gewezen. De Europawoordvoerders namen destijds binnen de fractie een coördinerende en ‘aanjagende’ rol op zich.¹¹³

De werkwijze van de Tweede Kamer is tegenwoordig meer in overeenstemming met de Europese besluitvormingscyclus. De vaste Kamercommissies – de commissies Economische Zaken, Financiën, Infrastructuur en Milieu, enzovoorts – werken op basis van het jaarlijkse Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie. Zij beoordelen welke in aantocht zijnde wetsvoorstellen voor hen belangrijk zijn en daarom met prioriteit moeten worden behandeld. Het BNC-fiche van de regering is niet meer het startpunt voor de Tweede Kamer: de nationale parlementen ontvangen de voorstellen sinds het Verdrag van Lissabon rechtstreeks van de Europese Commissie, op hetzelfde moment als de regeringen.¹¹⁴ Als een vanuit Brussel binnengekomen wetsvoorstel op de prioriteitenlijst van de Tweede Kamer staat, agendeert de EU-staf van de Tweede Kamer (zie onder) een procedurevergadering voor de betreffende vaste Kamercommissie. De EU-staf doet dan voorstellen voor het gebruik van het parlementaire instrumentarium dat de Tweede Kamer ter beschikking staat. Deze voorstellen krijgen meestal de vorm van een zogeheten EU-stafnotitie. In de periode 2007-2011 zijn er jaarlijks gemiddeld 100 verschenen.¹¹⁵

Op een bepaald moment, tegenwoordig bijna altijd vóór de procedurevergadering, brengt de regering haar BNC-fiche in.¹¹⁶ Die wordt in het overleg van de vaste Kamer-

¹¹² Gebaseerd op interview Nijssen en het rapport *Op tijd is te laat* (2002) van de Tweede Kamer. Kamerstuk 28632, nr. 1, 5-6.

¹¹³ Zie Edwin van Rooyen, 2009, *De Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 167-8. Zie ook Del Grosso, 2000.

¹¹⁴ Interview Nijssen.

¹¹⁵ Tweede Kamer, 2011, 5

¹¹⁶ De Algemene Rekenkamer rapporteerde enige tijd geleden dat BNC-fiches vaak te laat aan de Tweede Kamer werden aangeboden. Na een eerder onderzoek over de periode 2001-2004 constateerde de Rekenkamer dat de gemiddelde doorlooptijd van het opstellen van fiches in de periode 2005-2008 licht was verbeterd, maar dat de tijdsduur nog altijd veel langer was dan de afgesproken zes weken. In ongeveer een derde van de onderzochte gevallen arriveerde een BNC-fiche kort voor of zelfs pas nadat de onderhandelingen in Brussel waren begonnen (Algemene Rekenkamer, 2009, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, Kamerstuk 29 751, nr. 5, 13-8). Deze gang van zaken zette de Tweede Kamer in haar controlefunctie niet meer buitenspel, maar maakte het uitoefenen van controle wel lastiger. Behalve de tijdigheid liet mogelijk ook de kwaliteit van de BNC-fiches te wensen over. Het laatste evaluatierapport van de Tweede Kamer ging hier niet op in, maar het rapport van de Algemene Rekenkamer wees daar tot op zekere hoogte op. De kwaliteit van financiële informatie over nieuw EU-beleid, ‘voor zover aanwezig’, vertoonde in 2004 gebreken. In zijn reactie op het ‘terugblikonderzoek’ uit 2009 stelt het kabinet dat de kwaliteit van de BNC-fiches ‘sterk’ is verbeterd. Het aspect van de kwaliteit is in het vervolgonderzoek van de Rekenkamer echter niet meegenomen, iets wat het kabinet zei te betreuen. Het vervolgonderzoek richtte zich op de doorlooptijd van de fiches, het andere punt waarop het kabinet zich diende te verbeteren. Algemene Rekenkamer, 2009, 5, 6, 19, 20 en 25.

commissie meegenomen, maar is voor die beraadslagingen niet per se bepalend. De regering weet dat zij er verstandig aan doet de Kamer zo snel en uitgebreid mogelijk te informeren: wil zij op de standpunten van de Kamercommissies optimaal invloed uitoefenen, dan moet zij voorkomen dat de Kamer haar positie bepaalt zonder de overwegingen van de regering te kennen.

Dat de werkwijze van de Tweede Kamer meer in overeenstemming is met de fasering van de Europese besluitvorming, wil nog niet zeggen dat het Nederlandse parlement daarmee volledig ‘Europa-proof’ is. Het lijkt niet langer zo dat sectorale (vaste) Kamercommissies zich het belang van de Europese besluitvorming onvoldoende realiseren. Het Nederlandse parlement lijkt ook niet meer zo volgend en afwachtend als in het verleden.¹¹⁷ De aangepaste werkwijze van de Tweede Kamer hoeft echter niet te betekenen dat iedere sectorspecialist zich thans optimaal met de Europese aspecten van zijn werkgebied bezighoudt en Europese aangelegenheden niet aan de Europawoordvoerder van zijn fractie overlaat. Studies van enige tijd geleden laten zien dat de behandeling van Europese kwesties in de Tweede Kamer beter van de grond komt dan voorheen, maar ook dat het Nederlandse parlement ‘zeker niet het maximale uit haar formele rechten [haalt] om vooraf de regering te controleren’.¹¹⁸

Het uitoefenen van controle voorafgaand aan vergaderingen in Brussel wordt bemoeilijkt doordat de regering haar onderhandelingsstrategie liever niet aan de buitenwereld prijsgeeft, reden waarom het standpunt van de regering meestal geheel of gedeeltelijk achter gesloten deuren wordt besproken. Enerzijds lijkt de Tweede Kamer vaker in plaats van voor instructies vooraf (ex ante) te kiezen voor verantwoording achteraf (ex post). Een empirische studie van Van Rooyen en Van Holsteyn wijst in deze richting.¹¹⁹ Een dergelijke voorkeur van de Kamer voor verantwoording achteraf zou voor de hand liggen, aangezien in dit geval niet het nadeel bestaat dat de onderhandelingsruimte van bewindspersonen wordt verkleind (wat met name voor regeringspartijen belangrijk is) en ook omdat deze vorm van controle lagere eisen stelt aan de informatiepositie van de Kamerleden – ze hoeven minder te weten over het ambtelijke en politieke proces om controle uit te oefenen. Wel is het zo dat de regering door het publiekelijk bespreken – bespreking achter gesloten deuren ligt hier niet voor de hand – van haar eigen rol in de onderhandelingen in Brussel politieke schade kan oplopen. Het zijn dan ook in de eerste plaats oppositiepartijen die geïnteresseerd zijn in controle achteraf; regeringsfracties zijn meestal achter gesloten deuren al geïnformeerd.¹²⁰ Het is niet bekend hoe vaak en hoe effectief controle achteraf plaatsvindt.

Anno 2012 stuurde de regering slechts in een heel klein aantal gevallen een uitstelbriefje naar de Tweede Kamer. Joop Nijssen, voormalig griffier Europese Zaken en thans medewerker bij de Directie Integratie Europa van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, schat dat tussen 95 en 99% van de BNC-fiches tijdig arriveert. Bij de fiches waarvoor een uitstelbriefje nodig is, wordt naar zijn zeggen telkens een pragmatische oplossing gevonden. Hierdoor zou feitelijk sprake zijn van ‘100% dekking’ (Nijssen, interview).

¹¹⁷ Zie Van de Steeg, 828-9; Steunenbergh, 2008 ‘De hartkwaal van de Nederlandse politiek: mythes over de invloed van Europa’, *RegelMaat*, 5, 169-79; Bernhard Wessels, 2005, ‘Roles and orientations of members of parliament in the EU context: Congruence or difference? Europeanisation or not?’, *The Journal of Legislative Studies*, 11 (3-4), 446-65; Zie ook Del Grosso.

¹¹⁸ Van de Steeg, 528.

¹¹⁹ Van Rooyen en Van Holsteyn, te verschijnen artikel. De data zijn verzameld in 2005.

¹²⁰ Zie Van de Steeg, 530-2.

Aan de andere kant heeft de Europese banken- en schulden crisis van Europa een cruciaal politiek thema gemaakt en lijken fracties in de Tweede Kamer tegenwoordig meer belang te hechten aan controle vooraf. Sinds 2010 doet de Kamer de controle op Europese toppen ook vooraf, in een plenair debat.¹²¹ Het ligt voor de hand te verwachten dat deze toegenomen controle vooraf een positieve invloed heeft op de effectiviteit van de controle achteraf. De Kamerleden kunnen dan immers terugvallen op concrete afspraken die ze vooraf met de bewindspersonen hebben gemaakt.

Overigens zijn elf debatten van het Nederlandse parlement na een bijeenkomst van de Europese Raad – een Europese Top – in de periode 1996-2005 onderzocht.¹²² Uit deze studie komt naar voren dat zeker enige mate van democratische controle plaatsvindt. Het verzoek om verantwoording werd in deze debatten harder en vaker naar voren gebracht door tot de oppositie behorende Kamerleden dan door de leden die deel uitmaken van de regeringscoalitie. Als het nodig was oefenden ze extra druk uit door de vraag te herhalen. Hoewel de oppositie vaker vragen opnieuw stelde en uitgebreider aan het woord was, was er in acht van de elf debatten minstens één coalitiepartij die ook een expliciet verzoek om verantwoording deed.¹²³ Interessante vraag is of het Nederlandse parlement ook actief zal zijn in het verzoeken om publieke verantwoording bij Europese besluiten die minder in de publieke belangstelling staan dan bijeenkomsten van de Europese Raad.¹²⁴

Dat de Tweede Kamer in haar werkwijze nog niet helemaal ‘Europa-proof’ is, blijkt behalve uit de beperkte controle voorafgaand aan vergaderingen in Brussel ook uit het feit dat het daadwerkelijk toetsen van Europese voorstellen aan de hand van de criteria subsidiariteit en proportionaliteit in beperkte mate plaatsvindt. Een gemengde commissie van de Eerste en Tweede Kamer nam in de periode 2005-2009 de taak van het toetsen op zich. Een evaluatie liet al zien dat de deelname aan het toetsen door de vakcommissies – Economische Zaken, Landbouw, etc. – in de Tweede Kamer beperkt was.¹²⁵ Sinds 2009 voeren de Eerste en Tweede Kamer de subsidiariteitstoets elk apart uit.¹²⁶ Men kon verwachten dat de participatie van de Tweede Kamer tegenwoordig hoger zou zijn, omdat het erop leek dat in de eerdere periode de deelname zo laag was doordat de agenda’s van de Eerste en Tweede Kamer lastig te combineren waren. Uit een evaluatierapport van de Commissie Europese Zaken blijkt echter ‘een tendens waarneembaar’ van afname van het aantal subsidiariteitstoetsen. Het lijkt

¹²¹ Nijssen, interview.

¹²² Van de Steeg, 2010, ‘The European Council’s evolving political accountability’, Mark Bovens, Deirdre Curtin en Paul ’t Hart, *The Real World of EU Accountability: What Deficit?* Oxford: Oxford University Press, 117-49.

¹²³ Van de Steeg, 2011, 531.

¹²⁴ Idem.

¹²⁵ De evaluatiecommissie concludeerde dat de deelname van de vakcommissies van de Eerste en Tweede Kamer in de onderzochte periode 2006-2007 ‘beperkt’ was: 8 van de 20 vakcommissies van de Eerste Kamer en 8 van de 18 vakcommissie van de Tweede Kamer namen aan een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets deel. Het totaal aantal doorlopen procedures lag op 12. Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets, 2007, ‘Evaluatie Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets’, *Kamerstukken* 30 953, nr. 3, 12. In het evaluatierapport is een tabel opgenomen van de presentie van Eerste en Tweede Kamerleden bij de commissievergaderingen. Op basis daarvan wordt de conclusie getrokken dat de deelname van met name Tweede Kamerleden ‘verbetering behoeft’ (35).

¹²⁶ Tweede Kamer, 2011, 7.

erop dat de Kamerleden een voorkeur hebben ontwikkeld voor het plaatsen van een behandelvoorbehoud.¹²⁷

De bewustwording van het belang van de Europese besluitvorming van de Tweede Kamerleden had in 2000 nog een impuls kunnen krijgen toen voor europarlementariërs het spreekrecht werd ingesteld. Dit werd gedaan om de communicatie en daarmee de samenwerking tussen Kamerleden en europarlementariërs te bevorderen. In het jaarlijkse debat over de Staat van de Europese Unie en ook in de Europa-overleggen kunnen de europarlementariërs van dit recht gebruik maken.¹²⁸ Aanvankelijk werd het spreekrecht ook daadwerkelijk benut. Al snel lieten de europarlementariërs zich echter niet meer in de vergaderingen zien. Een van de redenen hiervoor waren de beperkingen aan het spreekrecht: de europarlementariërs mogen geen rechtstreekse vragen aan de ministers stellen, geen moties indienen en ze mogen niet worden geïnterrupteerd of zelf interrumperen. Inmiddels zijn interrupties wel toegestaan zolang het gaat om het uitwisselen van feitelijkheden. Een andere belangrijke reden voor het afhaken van de europarlementariërs lag in de praktische moeilijkheid om vergaderingen in Brussel en Den Haag te combineren.¹²⁹

6.5 EU-staf

De ondersteuning van Eerste en Tweede Kamerleden in hun Europese werkzaamheden is in de loop der jaren, in reactie op de toenemende politieke belangstelling voor de rol van nationale parlementen in EU-verband (zie 6.3), aanzienlijk toegenomen.¹³⁰ Een van de concrete aanleidingen hiervoor was het advies van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets over de wijze waarop het parlement invulling diende geven aan zijn nieuwe bevoegdheden zoals vastgelegd in de protocollen bij het Grondwettelijk Verdrag.¹³¹ Al eerder trad op 1 mei 2005, nog voordat het Grondwettelijk Verdrag aan een referendum werd onderworpen, een projectleider EU-ondersteuning aan met de opdracht voorstellen te formuleren voor een nieuwe opzet van de EU-ondersteuning van de Tweede Kamer.¹³² De Kamer realiseerde zich dat een versterking

¹²⁷ Het rapport meldt letterlijk: ‘In de planning op basis van het werkprogramma van de Europese Commissie lijkt een tendens waarneembaar van afname van het aantal subsidiariteitstoetsen ten faveure van het aantal behandelvoorbehouden: in 2009 werden er nog tien subsidiariteitstoetsen uitgevoerd, in 2010 vier en in de prioriteitenlijst voor 2011 wordt maar een subsidiariteitstoets voorzien.’ In de loop van 2010 is het nieuwe

instrument van het behandelvoorbehoud, voor het eerst, twee keer toegepast. Voor 2011 stonden 10 behandelvoorbehouden gepland. Tweede Kamer, 2011, 7.

¹²⁸ Een Europa-overleg is een algemeen overleg van een Kamercommissie over één of meer Europese aangelegenheden.

¹²⁹ Zie Van Rooyen, 169-71. Interview met Jeffrey van Haaster, adjunct-griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken.

¹³⁰ Aanvankelijk werkten de Eerste en de Tweede Kamer hierbij samen, in de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets. In 2009 beëindigde de Eerste Kamer deze samenwerking en gingen beide Kamers over tot het ‘eigenstandig’ toetsen van de subsidiariteit van Europese voorstellen. Tweede Kamer, 2011, 7.

¹³¹ De commissie zelf was ook naar aanleiding van de protocollen bij het Grondwettelijk Verdrag tot stand gekomen. Zij werd ingesteld op 28 maart 2006. Tweede Kamer, 2006, 7.

¹³² Dit resulteerde in het rapport *Parlement aan zet*. De projectleider werd tevens aangesteld als waarnemend griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken. Tweede Kamer, 2006, 3.

van die ondersteuning nodig was, gezien het toegenomen belang van de Europese besluitvorming. Na het Nederlandse ‘nee’ tegen de Europese grondwet op 1 juni 2005 leek de Kamer ‘vastbeslotener dan ooit’ om Europese dossiers beter te gaan volgen en werd betoogd dat het parlement slagvaardiger moest optreden en zorg moest dragen voor een effectieve controle.¹³³ De Kamer steunde in november 2005 een motie waarin het voornemen werd uitgesproken om ook zonder het nieuwe Verdrag het initiatief te nemen tot invoering van de subsidiariteitstoets in de parlementen van alle lidstaten.¹³⁴ Deze subsidiariteitstoets kon de Tweede Kamer stimuleren invulling te geven aan haar Europese rol. ‘Met dit voornemen lijkt de tijd gekomen om de werkwijze van de Kamer fundamenteel aan te passen aan deze werkelijkheid en daarmee daadwerkelijk invulling te gaan geven aan de rol van de Kamer van controleur en medewetgever bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving’, vermeldde het evaluatierapport van genoemde projectleider.¹³⁵ Zijn voorstellen voor versterking van de betrokkenheid van de Kamer bij de Europese wet- en regelgeving vormden de basis voor het zogeheten project EU-ondersteuning.

In de zomer van 2007 startte de Tweede Kamer met dit project. Alle vaste Kamercommissies dienden in staat te worden gesteld de EU-besluitvorming beter ter hand te nemen. De voordien bestaande staf van de vaste Kamercommissie Europese Zaken werd omgevormd tot een breder team van medewerkers met kennis en ervaring op EU-gebied. De zogenoemde EU-staf bestaat anno 2013 uit tien EU-adviseurs en een Permanente Vertegenwoordiger van het Nederlandse parlement in Brussel. Zij informeren de Kamercommissies over hoe en op welke momenten de Tweede Kamer invloed kan uitoefenen in specifieke Europese besluitvormingsprocessen. De Permanente Vertegenwoordiger, die in september 2004 met zijn werkzaamheden begon, houdt kantoor in het gebouw van het Europees Parlement en onderhoudt contact met vertegenwoordigers van de andere nationale parlementen. Hij volgt de besluitvorming in het Europees Parlement, verdiept zich in de voorstellen van de Europese Commissie en rapporteert in een wekelijkse EU-nieuwsbrief aan alle Kamerleden. Ook regelt hij bezoekprogramma’s en stages voor Kamerleden en medewerkers in Brussel.¹³⁶

De werkzaamheden van de EU-staf zijn zichtbaar in de volgende activiteiten:¹³⁷

- het bijhouden van de EU-gerelateerde activiteiten van de verschillende Kamercommissies en de Kamerleden daar wekelijks per nieuwsbrief over informeren;
- het per e-mail informeren van leden van de vaste Kamercommissies ter voorbereiding van Kamerdebatten (‘EU-signalering’). Op basis van informatie uit Brussel worden zij gewezen op kansen om invloed uit te oefenen;
- het structureel behandelen van het Werk- en Wetgevingsprogramma en Witboeken en Groenboeken van de Europese Commissie;

¹³³ Tweede Kamer, 2006, 7.

¹³⁴ Motie Van Aartsen (VVD) bij het Debat Staat van de Unie van november 2005, *Kamerstukken* 30 303 nr. 6.

¹³⁵ Tweede Kamer, 2006, 7.

¹³⁶ Tweede Kamer, idem, 21. De functie is gecreëerd naar aanleiding van eerdergenoemd evaluatierapport *Op tijd is te laat*. De functie werd in de periode 2004-2012 vervuld door Jan Nico van Overbeeke, voormalig griffier van de Tweede Kamer. Sinds maart 2012 is Caroline Keulemans de Permanente Vertegenwoordiger van het Nederlandse parlement.

¹³⁷ Zie voor een uitgebreide bespreking Tweede Kamer, 2011, 3-12.

- het organiseren van thematische debatten, al dan niet naar aanleiding van een Europees wetsvoorstel; en
- het organiseren van technische briefings, rondetafelconferenties, werkbezoeken en videoconferenties.

De opstellers van het eerdergenoemde, in april 2011 verschenen evaluatierapport van de vaste Kamercommissie Europese Zaken, Han ten Broeke (VVD) en Gerard Schouw (D66), zijn goed te spreken over het werk van de EU-staf.¹³⁸ Ze stellen dat ‘zonder enige twijfel’ de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Europese besluitvorming groter is dan in 2002, toen op aandringen van Hans van Baalen (VVD) een evaluatierapport was verschenen, en in 2006, toen de projectleider EU-ondersteuning eerdergenoemd rapport opleverde.¹³⁹ ‘De Kamer zit er inderdaad meer ‘bovenop’ als het om de besluitvorming in de EU gaat’, concluderen Ten Broeke en Schouw. Zij stellen dat het Nederlandse parlement in Europees verband een voortrekkersrol speelt in de uitwisseling tussen nationale parlementen van subsidiariteitsoordelen.¹⁴⁰ Het aantal algemeen overleggen voorafgaand aan een Raadsvergadering, meldt het rapport, is toegenomen: in 2006 vonden er 50 plaats, terwijl dat er sinds 2008 gemiddeld 85 per jaar zijn.¹⁴¹

Ten Broeke en Schouw spreken zich overigens niet duidelijk uit over de mate waarin de Tweede Kamer, met de instrumenten en ondersteuning die zij thans tot haar beschikking heeft, adequaat invloed uitoefent op de Brusselse ‘onderhandelingsmachine’ – hetzij rechtstreeks, hetzij via de Nederlandse regering. Deze vraag kan naar hun mening niet los worden gezien van de vraag naar de invloed die Nederland überhaupt binnen de EU heeft. In dit verband noemen ze twee belangrijke ontwikkelingen: de uitbreiding van de EU van 15 naar 27 lidstaten en het toegenomen relatieve belang binnen de EU van de nationale regeringen en de Raad, en daarbinnen het toegenomen gewicht van de grote lidstaten. De uitbreiding van de EU heeft per saldo geleid tot een afname van de invloed van de oorspronkelijke 15 lidstaten, en dus ook die van Nederland. Het toegenomen belang van de nationale machtsfactor heeft Nederland tot een aanpassing van de wijze van opereren genoodzaakt. ‘Van onze traditionele primaire gerichtheid op de Europese Commissie als hoeder van het gemeenschappelijke Europese belang, dienden we ons aan te passen en meer dan voorheen op te stellen als een van de spelers binnen de steeds belangrijker machtspolitieke verhoudingen tussen de lidstaten. Meer nadruk is daarbij komen te liggen op actieve bilaterale samenwerking met een of meerdere grote lidstaten en op het actief inzetten op internationale coalities.’¹⁴²

6.6 Slot

Europarlementariërs nemen in het Europese besluitvormingsproces een tamelijk sterke positie in, zo is dit hoofdstuk duidelijk geworden. Het Europees Parlement heeft aanzienlijke be-

¹³⁸ Gedoeld wordt op het rapport *Bovenop Europa*. Ten Broeke en Schouw voerden gesprekken met meer dan twintig journalisten, oud-Kamerleden, EU-functionarissen, wetenschappers, maatschappelijke belanghebbenden en departementsambtenaren. Ook de fracties en de ambtelijke staf van de Kamer droegen aan de evaluatie bij. Tweede Kamer, 2011, 3.

¹³⁹ Gedoeld wordt op het eerdergenoemde rapport *Op tijd is te laat*.

¹⁴⁰ Tweede Kamer, 2011, 7-8.

¹⁴¹ Idem, 13.

¹⁴² Idem, 19-20.

voegdheden en vervult in de totstandkoming van Europese wetgeving een centrale rol. Doordat eurofracties geen positie als regerings- of oppositiepartij innemen, kan het Parlement zich tegenover de Raad van Ministers en de Europese Commissie betrekkelijk onafhankelijk opstellen. Zijn sterke positie in het wetgevingsproces laat onverlet dat het Parlement een aantal zwakheden kent, waaronder het feit dat het zelf geen wetsvoorstellen kan indienen (dat recht is aan de Europese Commissie voorbehouden, zie 6.2) en het geen wetsvoorstellen kan blokkeren die onder de consultatieprocedure vallen (het kan dan alleen zijn mening geven, zie dezelfde paragraaf). Een belangrijke beperking van de macht van het Parlement is verder dat het bij de besluiten van de Europese Raad, die intergouvernementeel van karakter zijn, buitenspel staat.

Het Europees Parlement telt drie grote fracties, waarvan de die van EVP en S&D lange tijd een *grand coalition* vormden. Deze coalitie is minder dominant dan voorheen, waardoor de ALDE-fractie in de besluitvorming aan relevantie heeft gewonnen. Kijkend naar het stemgedrag van de europarlementariërs is de cohesie binnen de eurofracties groter geworden. De belangrijkste verklaring hiervoor lijkt de toename van bevoegdheden van het Europees Parlement. De eurofracties zijn niettemin nog altijd behoorlijk ‘losse’ groepen, die een zekere interne verdeeldheid kennen. Europarlementariërs hebben binnen die fracties een tamelijk zelfstandige positie. Ze zijn weliswaar gebonden aan het inhoudelijke programma van hun fractie, maar hebben ook te maken met een nationale partij die over hun herverkiezing beslist. Deze verschillende loyaliteiten kunnen hen voor dilemma’s stellen, maar vergroten tegelijk ook hun speelruimte om eigen afwegingen te maken. Het komt niet vaak voor dat europarlementariërs met conflicterende steminstructies van de eurofractie en de nationale partij te maken krijgen. Als deze situatie zich voordoet, stemmen ze in de regel overeenkomstig de wens van de nationale partij.

Het verkrijgen van een belangrijke positie binnen de eurofractie of het Europees Parlement houdt europarlementariërs meer bezig dan het herkenbaar optreden voor kiezers. Hetzelfde geldt voor het realiseren van beleidsdoelen, dat daarnaast de hoogste prioriteit heeft. De belangrijkste posities die europarlementariërs nastreven, zijn naast het voor velen onbereikbare voorzitterschap van het Europees Parlement, het voorzitterschap van de parlementaire commissies, het coördinatorschap van commissies en het rapporteurschap. Coördinatoren spelen een rol van betekenis in het op één lijn krijgen van parlementariërs binnen en tussen parlementscommissies en zijn ook belangrijk binnen hun eurofractie.

De Europese integratie heeft ertoe geleid dat regeringen aan macht hebben gewonnen ten opzichte van nationale parlementen. Het Verdrag van Lissabon heeft de positie van de nationale parlementen wel versterkt: ze hebben een betere toegang tot belangrijke informatie en kunnen optreden tegen Europese wetsvoorstellen met behulp van speciale procedures. Het nemen van voor de EU bindende besluiten is echter niet mogelijk. De Tweede Kamer heeft, mede onder invloed van het Verdrag van Lissabon, haar werkwijze meer in overeenstemming gebracht met de Europese besluitvormingscyclus. Europese voorstellen worden getoetst op subsidiariteit en proportionaliteit en de Kamer kan een parlementair behandelvoorbehoud plaatsen.

Gesteld kan worden dat europarlementariërs anno 2013 een sterkere positie in de Europese besluitvorming hebben dan Tweede Kamerleden. Europarlementariërs hebben stem-

recht en hun collega's in Den Haag in veel mindere mate.¹⁴³ Daarnaast beschikken ze over meer vrijheid om hun standpunten te bepalen dan Tweede Kamerleden, die onder een grotere belangstelling van media opereren, wél te maken hebben met een (mogelijk kritisch betrokken) partijorganisatie en ook met duidelijkere verwachtingen als gevolg van hun rol als regeringspartner of oppositielid. De Tweede Kamer lijkt zich door haar aangepaste werkwijze meer bewust te zijn geworden van wat zich in Europees verband afspeelt. In hoeverre afzonderlijke Kamerleden een actief Europees georiënteerde houding aannemen, is niet duidelijk. Hierover moet meer duidelijk worden in de navolgende hoofdstukken.

¹⁴³ De Tweede Kamer heeft natuurlijk haar rol in de ratificatie van Europese verdragen. Daarnaast kan de Kamer het kabinet (de premier) ter verantwoording roepen in verband met besluitvorming in de Europese Raad, die overigens geen wetgeving mag aannemen. In die zin is er dus geen stemrecht voor nationale parlementen. De Europese Raad geeft 'de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie' en bepaalt 'algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten'. 'Verdrag betreffende de Europese Unie', *Publicatieblad* Nr. C 306 van 17 december 2007, artikel 15, lid 1.

Hoofdstuk 7: PvdA

7.1 Inleiding

Het Europees Parlement heeft zich een invloedrijke positie heeft verworven in de Europese besluitvorming, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven. Het Parlement telt zeven eurofracties, die alle bestaan uit nationale ‘delegaties’, die op hun beurt doorgaans zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van één partij. Soms bestaan delegaties uit vertegenwoordigers van meerdere partijen uit een land, zoals de uit VVD’ers en D66’ers bestaande Nederlandse delegatie in de ALDE-fractie (zie 9.3 en 10.3). De positie van de nationale parlementen tegenover regeringen is mede door de Europese integratie verzwakt, maar niettemin is de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Europese besluitvorming de laatste jaren toegenomen. De informatiepositie van nationale parlementen is verbeterd en in de vorm van het *early warning system* (ten aanzien van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel) hebben ze nu een formele bevoegdheid in de besluitvorming.

Wanneer we willen weten welke processen zich binnen politieke partijen afspeelen wanneer Europese besluiten worden genomen, en welke krachten hierbij een rol spelen, dan moet we onze blik niet alleen richten op datgene wat zich binnen de eurodelegatie (en de Tweede Kamerfractie) van een partij afspeelt, maar ook op de context waarbinnen de eurodelegatie opereert: de eurofractie. Het ligt voor de hand om tevens de rol van de europartij te bestuderen. Zoals we in het eerste deel van dit rapport hebben gezien, proberen europartijen binnen hun partijfamilie invloed uit te oefenen op de politieke koers. De invloed van een europartij wordt in eerste instantie op Europees niveau uitgeoefend en kan via de eurofractie de eurodelegatie bereiken. De invloed zou ook zijn weg naar de Tweede Kamerfractie kunnen vinden, bijvoorbeeld wanneer leden van die fractie door de europartij georganiseerde bijeenkomsten bezoeken. Het ligt niet voor de hand de invloed van europartijen op nationale volksvertegenwoordigers hoog in te schatten, maar toch willen we weten of tussen die twee een betekenisvolle relatie bestaat en hoe de eventuele interactie verloopt. Verder zijn we geïnteresseerd of en op welke wijze bewindspersonen van belang zijn in de wisselwerking tussen de verschillende geledingen van een nationale partij.

Op basis van het voorafgaande, kunnen we bij voorbaat enkele trends verwachten. We weten dat de besluitvorming op het Europese bestuursniveau een aanzienlijke betekenis heeft gekregen. De grote implicaties voor het nationale bestuursniveau maken het logisch te verwachten dat de Tweede Kamer zich intensiever met de Europese besluitvorming is gaan bezighouden. We hebben deze ontwikkeling al geconstateerd waar het gaat om de procedures die de Kamer hanteert en de werkwijze van de ambtelijke ondersteuning (zie 6.4 en 6.5). Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat Kamerleden ook daadwerkelijk meer aandacht aan Europese zaken besteden en meer samenwerking zoeken met hun partijgenoten in het Europees Parlement, maar het is wel voor de hand liggend. Dit geldt ook ten aanzien van de afstemming tussen de Kamerleden en de europarlementariërs, die als gevolg van de toegenomen formele bevoegdheden hoogstwaarschijnlijk intensiever zal zijn geworden.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Afstemming wordt hier gezien als een bijzondere vorm van samenwerking, gericht op het bepalen (kiezen, verdedigen, bijstellen) van een gemeenschappelijk standpunt in een concrete politieke aangelegenheid.

De gegroeide politieke gevoeligheid van het thema Europa na het referendum over de Europese Grondwet in 2005 maakt het eveneens logisch te veronderstellen dat Tweede Kamerleden en europarlementariërs tegenwoordig meer rekening houden met elkaar. Tegelijkertijd kan de toegenomen gevoeligheid van Europa ertoe leiden dat de spanning binnen een partij toeneemt. Waar ligt het politieke primaat? Is dat op het nationale partijniveau, waar het programma voor de Europese verkiezingen wordt vastgesteld en het niveau waarop de politici de kiezersgunst moeten zien te winnen? Of is dat op het Europese niveau, waar het Europees Parlement zich over tal van Europese kwesties uitspreekt? De grotere gevoeligheid van het thema Europa kan met zich meebrengen dat het contact tussen de partijleiding (partijleider, partijvoorzitter) en de europarlementariërs intensiever is geworden. Een andere logische verwachting is dat wanneer Tweede Kamerleden zich inderdaad meer met Europese zaken zijn gaan bezighouden, dat tot een andere taakverdeling binnen de fractie heeft geleid. De Europa-woordvoerder is van oudsher de persoon die binnen een fractie op het gebied van Europese zaken een coördinerende en stimulerende rol vervult.¹⁴⁵ Door de grotere eigen betrokkenheid bij Europa van zijn fractiegenoten kan deze taakvervulling minder nodig zijn geworden.

Natuurlijk willen we weten welke patronen te herkennen zijn in de wisselwerking tussen leden van Tweede Kamerfracties en europarlementariërs. Hoe vaak komen leden van de eurodelegatie bij de Kamerfractie op bezoek? Staat Europa op de agenda van het wekelijkse fractieoverleg in Den Haag? Hebben de fractie en de eurodelegatie een verbindingspersoon in dienst? Partijen zijn geneigd de samenwerking tussen de fractie en de eurodelegatie langs deze en andere lijnen te organiseren, zo heeft onderzoek van Van Rooyen uitgewezen.¹⁴⁶ Daarbij kan de ene partij kiezen voor het creëren van een formele structuur, terwijl de andere partij het meer houdt bij samenwerking op informele basis.

Niet alleen de wijze waarop, maar ook de mate waarin partijen intern Europese zaken afstemmen, kan verschillen. Het onderzoek van Van Rooyen leverde aanwijzingen op dat grote regeringspartijen meer geneigd zijn tot intensieve interne afstemming dan kleine oppositiepartijen.¹⁴⁷ De vraag is welke formele en informele vormen de partijen hanteren en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Dit onderzoek richt zich op de wisselwerking tussen partijgeledingen van Nederlandse politieke partijen in Europees verband. Het streven is om uit de patronen die elke *case study* zichtbaar maakt, een beschrijvend model te destilleren. Stel dat elk van de vier partijen een andere verzameling kenmerken te zien geeft, dan betekent dat in het ideale geval dat we vier aparte wisselwerkingsmodellen benoemen. Wij richten ons op de Tweede Kamerfractie van een partij, de eurodelegatie, de eurofractie waar de delegatie deel van uitmaakt en de europartij. Centraal staat de wisselwerking tussen deze partijgeledingen, maar het is niet mogelijk die interactie te begrijpen zonder kennis te nemen van wat zich daarbinnen afspeelt. Elke eurodelegatie (de ongebonden, 'niet-ingeschreven' delegaties daargelaten, zie 6.2.1) opereert in een politieke constellatie waarin de eurofractie een prominente plaats inneemt. Het is om die reden dat we in dit hoofdstuk – en in de navolgende hoofdstukken – ingaan op de machtsverhoudingen binnen de eurofractie. Willen we de wisselwerking tussen de eurodelegatie en de

¹⁴⁵ E. van Rooyen, 2009, *De Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 167-8.

¹⁴⁶ Van Rooyen, 155-8.

¹⁴⁷ Van Rooyen, 193.

Tweede Kamerfractie goed in kaart brengen, dan is het cruciaal te achterhalen hoe belangrijk de relatie met de Kamerfractie voor de eurodelegatie is en moeten we bekend zijn met de op Europa aangepaste werkwijze van de fractie, voor zover deze bestaat.

Dit onderscheid tussen het interne functioneren van de delegatie en de fractie enerzijds en de wisselwerking tussen beide geledingen anderzijds houden we in dit hoofdstuk zoveel mogelijk aan. We beginnen onze beschrijving bij de relatie tussen de europartij en de eurofractie (7.2) en komen dan via de verhouding tussen de eurofractie en de eurodelegatie (7.3) uit bij het functioneren van de Tweede Kamerfractie (7.4). Over de plaats van het politieke primaat op de Europese politiek wordt vanuit de delegatie en de Kamerfractie verschillend gedacht. Dit onderwerp wordt uitgewerkt wanneer de wisselwerking tussen de delegatie en de fractie aan de orde komt (7.5). We behandelen vervolgens de relatie tussen de Tweede Kamerfractie en de europartij (7.6) en de rol van de partijleiding (7.7).

7.2 Wisselwerking PES en S&D-fractie

Een schets van de institutioneel-politieke constellatie waarin de eurodelegatie van de PvdA zich bevindt, begint bij de PES en de eurofractie waar de delegatie onderdeel van is, de S&D-fractie. Tussen de PES en S&D-fractie bestaat van oudsher een sterke band. In het eerste deel van dit rapport is hier al op ingegaan (zie hoofdstuk 1 en 2.2). De PES was voorheen gehuisvest in het gebouw van het Europees Parlement, te midden van de leden en medewerkers van de S&D-fractie (die eerder de naam PES droeg). De financiële middelen en de menskracht van de PES werden grotendeels van de fractie betrokken.

Sinds de inwerkingtreding van het partijenstatuut in 2003 kwam de PES formeel onafhankelijk te staan van de fractie. De onderlinge band is toen wat losser geworden. In het voorjaar van 2013 wordt de PES gedeeltelijk door leden van de S&D-fractie bestuurd. Sergei Dmitrievich Stanishev, van 2005 tot 2009 minister-president van Bulgarije, is voorzitter van de Bulgaarse Socialistische Partij en combineert deze functie met het voorzitterschap van de PES. Hij is geen lid, ook niet geweest, van de S&D-fractie. Zijn voorganger, de Deen Poul Nyrup Rasmussen, combineerde het voorzitterschap wél met het lidmaatschap van de fractie, waarvan hij van 2004 tot 2009 deel uitmaakte.¹⁴⁸ Het bestuur (*presidency*) van de PES, dat drie tot zes keer per jaar bijeen komt,¹⁴⁹ bestaat uit de voorzitter, een afgevaardigde van elke lidpartij, een afgevaardigde van elke lidorganisatie, de secretaris-generaal en de voorzitter van de S&D-fractie. Sinds 2004 werd deze laatste positie ingenomen door de Duitser Martin Schulz, die in 1994 lid werd van het Europees Parlement en in 2012 voorzitter van het Europees Parlement. Inmiddels is Schulz opgevolgd door de Oostenrijkse Hannes Swoboda.¹⁵⁰ Behalve de fractievoorzitter kent het bestuur nog elf leden die eveneens tot de fractie behoren.¹⁵¹

¹⁴⁸ Rasmussen was voorzitter in de periode 2004-2009. Er was echter geen sprake van een gecombineerd voorzitterschap van de europartij en de eurofractie, zoals in het geval van Martens bij de EVP. In de geschiedenis van de PES is een gecombineerd voorzitterschap nooit voorgekomen (Ladrech, 2006: 494).

¹⁴⁹ Informatie afkomstig van de PES website, <http://www.pes.org/en/about-pes/how-does-pes-work/-presidency> (gedownload 27-1-2012).

¹⁵⁰ Swoboda is voorzitter van de S&D-fractie sinds januari 2012.

¹⁵¹ Te weten de Belg Saïd El Khadraoui (sinds 2003), de Bulgaar Kristian Vigenin (sinds 2009), de Griek Kyriakos Mavronikolas (sinds 2009), de Litouwer Justas Paleckis (sinds 2004), de Pool

In 2.2 is al aangegeven dat de PES een ‘partij van partijen’ is, die tot op zekere hoogte samenwerking tussen nationale lidpartijen organiseert en stimuleert. De PES speelt ook een rol ten opzichte van de S&D-fractie. Zoals een nationale partij in theorie corrigerend kan optreden tegenover de Tweede Kamerfractie, zo zou de PES als Europese partij invloed kunnen uitoefenen op de S&D-fractie. Hoewel de PES een onafhankelijker positie inneemt sinds de inwerkingtreding van het partijstatuut, is het echter bepaald niet zo dat de partij druk uitoefent op de standpuntbepaling van de S&D-fractie. Tussen de PES en de S&D-fractie wordt vooral informatie uitgewisseld: de PES stelt zich in hoofdzaak nog steeds faciliterend op.¹⁵² De voorzitter van de PES slaagt er niet in om invloed van enige betekenis te ontwikkelen. Tussen hem en fractievoorzitter Schulz bestond volgens Thijs Berman, delegatielid sinds 2004 en delegatieleider van de PvdA sinds 2009, weinig onderling contact. In de periode van het partijvoorzitterschap van Rasmussen was dat ook zo. Stanishev laat zich zelden in vergaderingen van de S&D-fractie zien. ‘Het is weleens zo dat de voorzitter van de PES naar de fractie komt en dan z’n zegje doet. Dat kun je opvatten als een poging tot beïnvloeding, maar zo zie ik het niet. Ik geloof dat het meer een uitwisseling van opvattingen is dan beïnvloeding. We beslissen zonder hem’, aldus Berman. Hooguit een paar keer per jaar komt het voor dat de huidige PES-voorzitter de fractie toespreekt. Degenen die vóór Stanishev en zijn voorganger Rasmussen voorzitter waren, bezochten volgens Berman de fractievergaderingen in het geheel niet. Rasmussen zou de eerste zijn geweest die de fractie als partijvoorzitter toesprak, maar hij was dan ook als europarlementariër onderdeel van die fractie.

Voor zover de PES invloed uitoefent op de S&D-fractie, gebeurt dit deels indirect via de *party leaders’ meetings*. Zoals in 2.2 uiteengezet, belegt de PES regelmatig een informele bijeenkomst waaraan de bij de partij aangesloten staats- en regeringsleiders deelnemen.¹⁵³ Zij bespreken daarin de agenda van de Europese Raad. Deze bijeenkomsten kunnen resulteren in een gemeenschappelijke verklaring, zoals op 23 juni 2011 gebeurde.¹⁵⁴ Ze worden op het kantoor van de PES in Brussel gehouden en worden geleid door de PES-voorzitter. Deze kan proberen de meningsvorming te sturen, maar zijn machtspositie is in vergelijking met de andere aanwezigen zwak. Behalve de staats- en regeringsleiders nemen ook de eurocommissarissen van PES-huize en de voorzitter van de S&D-fractie aan de vergaderingen deel. Allen hebben, anders dan de huidige PES-voorzitter Stanishev, verregaande bestuurlijke dan wel politieke bevoegdheden. Stanishev kan overigens evenmin terugvallen op een in een eerdere hoedanigheden verworven hoge internationaal status, zoals wél het geval is bij Wilfried Martens van de

Boguslaw Liberadzki (sinds 2004), Juan Fernando Lopez Aguilar (sinds 2004), de Hongaarse Alexandra Dobolyi (sinds 2004), de Griek Stavros Lambrinidis (sinds 2004), de Roemeense Corina Cretu (sinds 2007), de Sloveniër Borut Pahor (sinds 2004) en de Hongaarse Zita Gurmai (sinds 2004). In totaal telt het bestuur 40 leden. Informatie afkomstig van de PES website, www.pes.org/en/about-pes/how-does-pes-work/-presidency (gedownload 27-1-2012).

¹⁵² Berman, interview.

¹⁵³ Deze bijeenkomst vindt volgens de PES zelf drie tot vijf keer per jaar plaats. Informatie afkomstig van www.pes.eu/en/about-pes/how-does-pes-work/-leaders-conference (gedownload 27-2-2012).

¹⁵⁴ De ‘Leaders Conference’ legde toen een verklaring af over een nieuwe benadering van de economische crisis in Europa. Zie www.pes.org/sites/www.pes.org/files/adopted_pes_leaders_june_declaration_en_1.pdf (gedownload 27-2-2012).

EVP (zie 8.2). Overleg en afstemming tussen de politici vindt volgens Berman trouwens ook buiten de partijleidersbijeenkomsten om bilateraal plaats. De PES-voorzitter speelt daarin nauwelijks een rol.

De leden van de eurodelegatie van de PvdA kunnen proberen invloed uit te oefenen op de inhoudelijke en strategische keuzes van de PES. Zij kunnen dit doen door formele functies te vervullen binnen de europartij, zoals het voorzitterschap van een commissie of een bestuurslidmaatschap (zie 8.2). De drie delegatieleden maken van deze mogelijkheden geen gebruik. Geen van hen is actief binnen de PES, en ze zijn ook een slecht bezoeker van het congres van de europartij. ‘Het strategisch belang van PES-congressen zien we, maar tegelijkertijd voelen we ons gefrustreerd door het gebrek aan inhoud van die congressen, het gebrek aan openheid, aan reëel debat’, zegt Berman. Hij vindt de congressen ‘weezinwekkend’. ‘Zo’n congres is een serie van monologen van mensen die zichzelf erg belangrijk vinden. Zonder open discussie, zonder dat de vragen worden gesteld die er echt toe doen.’ Het ontbreken van ‘elke vorm van open debat’ maakt dat hij er ‘liever niet’ heen gaat. ‘Het is voor mij eigenlijk een zinloze bijeenkomst. Dat geldt ook voor de andere leden. Als het niet moet, gaan we niet. De laatste keer dat ik er was, heb ik me opnieuw blauw geërgerd en me voorgenomen dat er nooit meer heen te gaan. Maar ik zal me nog wel een keer laten verrassen.’

7.3 Wisselwerking S&D-fractie en eurodelegatie

De politieke omstandigheden waarin de eurodelegatie van de PvdA opereert, worden in belangrijke mate bepaald door de S&D-fractie. De standpunten van de delegatieleden komen door middel van discussie in fractieverband tot stand. De delegatieleden hebben meer vrijheid om van het fractiestandpunt af te wijken dan hun partijgenoten in de Tweede Kamerfractie, maar deze vrijheid is uiteraard niet zonder beperkingen. De mate waarin een delegatie invloed kan uitoefenen op de standpuntbepaling van de S&D-fractie, wordt in hoofdzaak bepaald door haar grootte van de delegatie. Hoe meer leden een delegatie, hoe groter haar invloed. De methode-d’Hondt (zie 6.2) is op dit principe gebaseerd.¹⁵⁵

Helaas voor de delegatie van de PvdA behoort zij tot de kleinere delegaties van de S&D-fractie. De drie delegatieleden vormen tezamen op een totaal van 188 fractieleden niet meer dan 1,6 procent van de fractie. De Duitse en Spaanse delegaties zijn met 23 leden (12,2) de grootste, gevolgd door de Italiaanse 22 (11,7). De minder grote delegaties zijn afkomstig uit Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk (13), Roemenië (11) en Griekenland (8), Polen (7), Portugal (7) en Tsjechië (7). Het is in deze krachtsverhoudingen niet geheel onmogelijk om invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling van de fractie – door coalities te smeden kan ook een kleine delegatie succesvol zijn – maar het is wel moeilijk, ook omdat invloedrijke functies als bijvoorbeeld voorzitterschappen in de regel niet voor kleine delegaties zijn weggelegd.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Niet alleen vanwege het stemgewicht, maar ook omdat voorzitterschappen, rapporteurschappen en andere belangrijke posities grotendeels op basis van delegatiegrootte worden toebedeeld

¹⁵⁶ De delegatie van de PvdA is ook een zwakke positie binnen de fractie qua formele positie. De delegatie levert geen coördinator. Informatie afkomstig van http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/mepslist.htm?section=NET&category=COOR&dutyid=34&request_locale=EN (gedownload 2-11-2012)

De wijze waarop de S&D-fractie tot haar standpunten komt, blijkt bovendien een voor de eurodelegatie nadelige factor te zijn: de fractie kent een vergadering van delegatieleiders (vicevoorzitters van de fractie) waaraan alleen de vertegenwoordigers van de grotere delegaties mogen deelnemen. Delegatieleider Berman maakt daar geen deel van uit. Naar zijn inschatting bepaalt een kleinere groep daarbinnen de standpunten van de fractie:

De sociaaldemocratische fractie wordt op een nogal weinig transparante wijze geregeerd door een heel klein clubje mannen. Daarbij trekken de grootste landen aan de touwtjes. Het is mij daardoor niet geheel duidelijk hoe een fractiestandpunt tot stand komt. Daar heb ik ook kritiek op. Ik ben erg ontevreden over de manier waarop kleinere delegaties, zoals de Nederlandse, worden betrokken bij de besluitvorming.

Sinds het begin van de huidige mandaatperiode in 2009 zijn in de perceptie van Berman de meningsverschillen binnen de S&D-fractie intenser geworden. Deze ontwikkeling zou een indirect gevolg kunnen zijn van de toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement sinds het Verdrag van Lissabon (zie 6.2). De politieke druk op de eurofracties vanuit de Europese Commissie en de Raad kan hierdoor zijn toegenomen. Dit kan er bijvoorbeeld toe hebben geleid dat de fractievoorzitters in het Europees Parlement een belangrijkere onderhandelingspartner zijn geworden en dat daardoor in de fracties de macht zich meer bij hen is gaan concentreren – wat ten koste zou zijn gegaan van de delegaties. Dit lijkt te worden bevestigd door het politieke gewicht dat de *Conference of Presidents*, het wekelijks overleg van de fractievoorzitters, tegenwoordig heeft.¹⁵⁷

Een andere nadelige factor voor de eurodelegatie was volgens Berman de wijze waarop toenmalig fractievoorzitter Schulz zijn rol vervulde: hij zou veel sturender zijn opgetreden dan zijn voorganger, waardoor kleinere delegaties minder in overleggen betrokken werden. In de vergaderingen van de S&D-fractie was naar zijn zeggen nauwelijks ruimte voor levendige en open discussie; belangrijke onderwerpen kregen vaak een opvallend lage prioriteit in de vergadering.¹⁵⁸ Berman constateert dat de rest van de S&D-fractie zich aan de Nederlandse eurodelegatie kan ergeren als zij te vaak naar de zin van de fractie dissidente opinies huldigt.¹⁵⁹ De delegatie van de PvdA nam in korte tijd afwijkende standpunten in op het gebied van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de vaststelling van de meerjarenbegroting van de EU, de aanpak van de Europese schuldencrisis en het budget voor ontwikkelingssamenwerking.¹⁶⁰

Zoals al vermeld worden de politieke omstandigheden waarin de eurodelegatie opereert in belangrijke mate bepaald door de S&D-fractie. Onderdeel van de politieke realiteit in Brussel zijn echter ook de wensen die binnen de nationale partijorganisatie leven. De PvdA-delegatie zegt echter nauwelijks druk door partijgenoten te ervaren. De gangbare werkwijze is dat de delegatie een inhoudelijk standpunt inneemt na een zelfstandige afweging van argumenten en

¹⁵⁷ Berman beaamt dit (interview). Zie hierover verder Van Baalen (9.3).

¹⁵⁸ Deze onderwerpen werden dan pas aan het einde van de vergadering ter sprake gebracht, aldus Berman.

¹⁵⁹ Deze constatering is saillant in het licht van uitspraken van Jan Mulder (VVD, 9.3) Sophie in 't Veld en Bob van den Bos (beiden D66, 10.3) over de noodzakelijkheid van het sluiten van compromissen voor het eigen functioneren binnen de eurofractie.

¹⁶⁰ Berman, interview.

daarna de belangrijkste actoren op het nationale partijniveau over dat standpunt informeert. Deze belangrijkste spelers zijn de partijleider, de partijvoorzitter en de woordvoerder ter zake (portefeuillehouder) in de Tweede Kamer. Dit doen de delegatieleden alleen als zij het gekozen standpunt als politiek relevant inschatten. In de praktijk leggen zij dan meestal contact met de Tweede Kamerfractie. Degenen die over het standpunt van de delegatie worden geïnformeerd, wordt dan om een oordeel gevraagd, zegt Berman. Hun reacties kunnen vervolgens tot een heroverweging van de delegatie leiden, maar dit zou zelden voorkomen. Bij politiek zeer gevoelige onderwerpen neemt de delegatieleider al voor het interne delegatieoverleg contact op met de fractie of met anderen op het nationale partijniveau.

7.4 Tweede Kamerfractie

De besluitvorming op het Europese bestuursniveau heeft steeds meer betekenis gekregen en daarom is het logisch te verwachten dat de Tweede Kamerfractie van de PvdA zich meer met de Europese besluitvorming is gaan bezighouden. Deze evolutie werd in de inleiding van dit hoofdstuk verwoord en blijkt ook daadwerkelijk waarneembaar. Zij is gepaard gegaan met een intensievere samenwerking tussen de fractie en de eurodelegatie. Het is echter niet zo dat hierbij in organisatorisch opzicht veel is veranderd. De geïnterviewde betrokkenen leggen een verband met de grotere zelfstandige rol die de Tweede Kamer sinds het Verdrag van Lissabon is gaan spelen. Ook de belangrijker positie van het Europees Parlement, alsmede de financiële crisis worden genoemd als oorzaak. Voordat we aan de orde komt waaruit de samenwerking tussen de fractie en de eurodelegatie precies bestaat, en wat de ontwikkeling van de laatste jaren is, zal worden ingegaan op de situatie in de fractie zelf.

7.4.1 Organisatie

In het contact tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie is het Coördinatieoverleg Europa een vertrouwde, concrete schakel. Dit Coördinatieoverleg vindt plaats in Den Haag en leden van de fractie en delegatie nemen eraan deel. Het heeft zijn oorsprong in de zogeheten Coördinatiegroep Europa, die het toenmalige fractiebestuur in 1994 instelde. Het partijbestuur had zich voorafgaand aan de verkiezingen van dat jaar (voor zowel de Tweede Kamer als het Europees Parlement) ten doel gesteld de afstand tussen Den Haag en Brussel te verkleinen. Dit gebeurde door het ervaren fractielid Frits Castricum op de kieslijst voor de Europese verkiezingen te zetten en de PvdA-delegatieleider in het Europees Parlement Eisso Woltjer voor de Tweede Kamerverkiezingen te kandideren.

Woltjer had ervaren dat de werelden in Den Haag en Brussel erg gescheiden waren. Hij kwam als fractielid met het voorstel om de leden van de fractie en de eurodelegatie regelmatig in het Kamergebouw bijeen te laten komen. De bijeenkomsten hadden tot doel politieke beslissingen en initiatieven te coördineren en op elkaar af te stemmen.¹⁶¹ De deelnemers waren behalve fractie- en delegatieleden ook de leden van de Eerste Kamerfractie die vanwege hun portefeuille betrokken waren bij Europese zaken.¹⁶² De Coördinatiegroep

¹⁶¹ Hans van Oort, interview. Zie Van Rooyen, 2009, 175.

¹⁶² De leden van de Tweede Kamerfractie waren om precies te zijn de vertegenwoordigers van alle zogeheten fractieclusters. Binnen de fractie zijn aan elkaar gerelateerde beleidsportefeuilles in fractieclusters samengebracht. Aanvankelijk had de Coördinatiegroep ook tot doel de coördinatie

Europa ging over in het Coördinatieoverleg toen de vergadering werd opengesteld voor alle fractieleden – Eerste of Tweede Kamer – met belangstelling voor Europese zaken.

Medewerkers van neveninstellingen als de Alfred Mozer Stichting (die contacten met geestverwante politieke partijen in Midden en Oost-Europa onderhoudt), de Evert Vermeer Stichting (die zich inzet voor internationale solidariteit) en de Wiardi Beckman Stichting (WBS; het wetenschappelijk bureau van de PvdA) mochten vanaf dat moment ook bij de vergadering aanschuiven. De partijvoorzitter behoort nu eveneens tot de genodigden.

Het Coördinatieoverleg Europa vindt tweemaandelijks plaats en tot november 2012 gebeurde dat onder voorzitterschap van Jeroen Dijsselbloem, de toenmalige vicevoorzitter van de Tweede Kamerfractie was. Alle genodigden kunnen agendapunten voor het overleg aandragen. De betrokken fractie- en delegatieleden zorgen ervoor dat bij de agendapunten ter zake relevante notities worden aangeleverd. ‘En dan discussiëren we. Worden we het niet eens, dan hebben we in ieder geval gediscussieerd over de onderwerpen’, zegt Berman. Hoofdzakelijk die onderwerpen staan op de agenda waarover fractie en delegatie uiteenlopende standpunten huldigen. Het Coördinatieoverleg is een manier om de fractie en delegatie aan consensusvorming te laten doen. De effectiviteit ervan lijkt echter niet erg groot, gegeven de frequentie van de bijeenkomsten, de afwezigheid van een dwingend voorzitterschap en de diversiteit van het aanwezige gezelschap. Daarnaast worden in het Coördinatieoverleg lang niet alle belangrijke strategische thema’s behandeld (zie 7.4.2).

Om het Europese besef van de fractie op peil te houden, is bij het CDA (zie 8.4.1) en D66 (zie 10.4) Europa een vast agendapunt in het wekelijkse fractieoverleg. Dit is niet het geval bij de PvdA. Het is evenmin zo dat de eurodelegatie steeds ter bespreking een notitie aanlevert waarin verslag wordt gedaan van de laatste ontwikkelingen in Brussel of belangrijke aankomende zaken worden besproken, zoals bij de VVD (zie 9.4.1). Wel neemt de delegatie van de PvdA, althans een van haar leden, één keer per maand aan het Kamerfractieoverleg deel. Deze situatie bestaat sinds de Europese verkiezingen van 2009. ‘Ik vond het nodig hierover een afspraak te maken’, zegt Berman. ‘Het nieuwe Verdrag van Lissabon kwam eraan, dat gaf de Kamer een grote verantwoordelijkheid op Europese dossiers.’ Een andere reden was dat het contact tussen de fractie en de delegatie ‘vaak te moeizaam’ verliep. Volgens Berman had dat zijn oorzaak in een gebrek aan kennis van en bekendheid met Europese zaken onder de fractieleden. ‘Het is dan nuttig om vaker in Den Haag te zijn en elkaar vaker te zien.’ Een hogere frequentie dan een maandelijks bezoek aan de fractie zou wenselijk zijn, maar door de geringe omvang van de delegatie is dat volgens hem praktisch niet haalbaar. Een moment waarop Berman in elk geval bij de fractie aanschuift, is wanneer de Tweede Kamer de kabinetsnota over het Europeabeleid bespreekt, de zogeheten Staat van de Unie. Ook europarlementariërs kunnen aan dit jaarlijkse debat in de Tweede Kamer (zie 6.4) deelnemen.¹⁶³

De meeste afstemming tussen leden en ook medewerkers van de fractie en de delegatie gebeurt bilateraal en op ad hocbasis. Deze conclusie kan aan de hand van de gevoerde gesprekken worden getrokken.¹⁶⁴ De beleidsmedewerker van de fractie met Ontwikkelingssamenwerking, Europese Zaken en Defensie in portefeuille biedt hierbij enige coördinerende

binnen fractie te bevorderen, maar deze functie heeft het platform in de praktijk niet gekregen. Zie Van Rooyen, 156.

¹⁶³ In de regel wordt het debat over de Staat van de Unie kort na Prinsjesdag gehouden.

¹⁶⁴ Interviews Berman en Nebahat Albayrak, Europawoordvoerder van de Kamerfractie.

ondersteuning. Tot zijn taken behoort het leggen van contact tussen de leden of medewerkers van de fractie en van de delegatie. Het kan zijn dat binnen de fractie behoefte bestaat aan contact met de delegatie, maar het is ook mogelijk dat binnen een zogeheten fractiecluster de afstemming met andere fractieclusters of de delegatie over het hoofd wordt gezien.¹⁶⁵ In dat geval probeert de beleidsmedewerker ervoor te zorgen dat over de inhoudelijke grenzen van het cluster heen verbindingen worden gelegd. Een fractiewoordvoerder ertoe brengen dat hij de Europese dimensie van zijn onderwerp toetst aan wat in een ander cluster of in Brussel speelt, kan een lastige opgave zijn. ‘Ik moet er soms echt aan trekken om onderwerpen in een breder verband aan de orde te krijgen’, zegt Hans van Oort, de beleidsmedewerker in kwestie. Wanneer fractie- of delegatieleden hun standpunt over een bepaalde kwestie schriftelijk hebben geformuleerd en dat met de anderen willen afstemmen, wordt het onderwerp geagendeerd voor het Coördinatieoverleg Europa.

Van Oort is beleidsmedewerker en geen verbindingspersoon, voor wie het faciliteren en stimuleren van samenwerking tussen Den Haag en Brussel de belangrijkste taak is. Zijn aanspreekpunt of *counterpart* in Brussel is dan ook geen aldaar werkzame verbindingspersoon, zoals wel het geval is bij het CDA (zie 8.4.1), maar de ambtelijk secretaris van de eurodelegatie. Het detecteren, vaststellen, bevorderen en monitoren van inhoudelijke dwarsverbanden tussen de werkvelden waarop fractie en delegatie actief zijn, wordt dus niet door de twee geledingen tezamen gedragen. De eurodelegatie heeft wel een verbindingspersoon in dienst gehad, na de Europese verkiezingen van 2004. Deze kon echter niet voldoen aan de verwachtingen van de delegatie wat betreft het fysiek vervullen van de brugfunctie tussen Den Haag en Brussel. Volgens delegatieleider Berman zijn de financiële middelen van de delegatie thans te beperkt om een fulltime verbindingspersoon aan te stellen.¹⁶⁶

De afstemming tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie vindt behalve via het niet al te frequent bijeenkomende Coördinatieoverleg Europa, het wekelijks fractieoverleg en bilaterale contacten, ook indirect plaats. Anders dan bij het CDA en de VVD ontmoeten de fractievoorzitter en de delegatieleider elkaar niet in een bewindspersonenoverleg, omdat de PvdA van februari 2010 tot november 2012 in de oppositie zat. Maar beiden zien elkaar sowieso in het zogeheten Strategisch Beraad van de partij. Dit is een tweewekelijks overleg dat op maandag ten kantore van de WBS in Den Haag plaatsvindt. Deelnemers hieraan zijn naast de voorzitter van de Tweede Kamerfractie en de delegatieleider ook de fractievoorzitter in de Eerste Kamer alsmede de partijvoorzitter, de directeur van de WBS en verder enkele adviserende partijleden.¹⁶⁷ Het overleg concentreert zich op belangrijke strategische keuzes van de partij op de korte termijn. De Europese dimensie speelt in dit overleg normaliter een kleine rol, maar de financiële crisis heeft van Europa een belangrijk thema gemaakt.

¹⁶⁵ Zie voetnoot 17.

¹⁶⁶ De contactpersoon Europa was door zowel de eurodelegatie als de Tweede Kamerfractie aangesteld. In de praktijk zou deze voornamelijk voor de Kamerfractie werkzaamheden hebben verricht (interviews Berman en Albayrak).

¹⁶⁷ Het Strategisch Beraad is in het leven geroepen in 2008 naar aanleiding van het rapport ‘De scherven opgeveegd’ van de commissie-Vreeman (2007). Het rapport analyseert de nederlaag van de PvdA in de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006. Aanvankelijk vonden de bijeenkomsten van het Strategisch Beraad voorafgaand aan het bewindspersonenoverleg plaats op donderdagavond (interview Sie).

7.4.2 Ontwikkeling

De aan Europa aangepaste werkwijze van de Tweede Kamer dwingt fractieleden zich in een Europees voorstel te verdiepen: de vaste Kamercommissies moeten besluiten of ten aanzien van bepaalde onderwerpen een behandelvoorbehoud moet worden ingeroepen en of een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets moet worden uitgevoerd (zie 6.4). Mede hierdoor wordt de urgentie binnen de fractie om met Europa aan de slag te gaan veel sterker dan voorheen gevoeld, zegt Europawoordvoerder Nebahat Albayrak.¹⁶⁸ Geleidelijk aan, met de toename van het aantal beleidsterreinen dat door Europa wordt geraakt, zijn volgens haar meer fractieleden zich met de Europese dimensie gaan bezighouden. ‘De relevantie van Europa is veel zichtbaarder geworden. Eerst met de Grondwet, daarna met het Verdrag van Lissabon. Europa is geen franje, geen luxe. Niet iets wat je er even bij doet’, aldus Albayrak.¹⁶⁹ Fractieleden zouden zich realiseren dat hun politieke beïnvloedingsmogelijkheden aanmerkelijk groter zijn als ze de samenwerking met Brussel goed op orde hebben.¹⁷⁰

In het verleden werd de mate waarin fractieleden zich op Europa oriënteerden in grote mate bepaald door de BNC-fiches die de regering naar de Kamer stuurde (zie 6.4). Arriveerde een BNC-fiche te laat om in het Kamerdebat daarover nog van betekenis te kunnen zijn, dan waren ook de fractieleden met hun inbreng te laat. Als ze al iets met een BNC-fiche deden, want dat was lange tijd geen vanzelfsprekendheid. Deze situatie is nu voorbij. Van Oort, de coördinerende beleidsmedewerker:

Vroeger hadden we alleen de BNC-fiches die ons attent maakten op relevante Europese zaken. Maar die fiches geloofde men wel, daar was onvoldoende aandacht voor. Ze werden wel formeel geagendeerd voor overleg, maar dan bij een ander onderwerp. Een heel enkele keer kwam er een stafnotitie van de Kamer voor zo’n fiche, als de staf van de Kamer dat belangrijk vond. Dat kwam dus niet vanuit de politieke kant, maar vanuit de ambtelijke. Nu worden fractieleden door de werkwijze in de Kamer meer met de neus op de feiten gedrukt. De fractieleden zitten er nu in een vroeg stadium bij en kunnen de regering meer sturen in de vormgeving van richtlijnen. Het wordt meer politiek opgepakt.

De fractieleden van de PvdA zijn zich meer bewust van het belang van Europa, en door de aangepaste werkwijze in de Kamer voelen ze meer de urgentie om handelend op te treden. Dit toegenomen besef van urgentie komt tot uitdrukking in een hogere frequentie waarmee ze agendapunten voor het Coördinatieoverleg Europa aandragen.¹⁷¹ De delegatieleden initieerden in het verleden vaak de discussies en door de grotere inbreng van de fractieleden is dat nu nog

¹⁶⁸ Albayrak was lid van de Tweede Kamer in de periode 2010-2012 en daarvoor in 1998-2007.

¹⁶⁹ Albayrak zegt ook: ‘In de laatste dertien jaar dat ik in de politiek actief ben, is het belang van Europa, ook voor het binnenland, enorm toegenomen. Op tal van onderwerpen. Als ik dat vergelijk met de eerste periode dat ik in de Kamer zat, toen was Europa nog maar een hobby.’

¹⁷⁰ Albayrak hierover: ‘Neem de besluitvorming op het gebied van asiel en migratie, dat is een groot dossier. Dat betekent dat je contacten met het Europees Parlement ontzettend nauw moeten zijn. Alles wat we hier op de nationale agenda niet voor elkaar krijgen, kun je nog een keer een stap hoger proberen op het moment dat het in het Europees Parlement speelt. Dat wordt niet goed opgepakt of ingevuld als je dat soort contacten niet structureel ook topprioriteit geeft.’

¹⁷¹ Zoals waargenomen door Albayrak en Van Oort.

slechts ‘overwegend’ zo.¹⁷² Het gegroeide urgentiebesef onder de fractieleden wil echter niet zeggen dat ze allemaal even actief met ‘Europa’ omgaan, dat wil zeggen: contact opnemen en onderhouden met de eurodelegatie, instrueren van een beleidsmedewerker, lobbyen in Brussel, enzovoorts. De woordvoerders op sterk onder invloed van Europese besluitvorming staande terreinen als financiën, landbouw, justitie/binnenlandse zaken en milieu houden zich volop met Europa bezig, maar de actieve betrokkenheid onder de overige woordvoerders is betrekkelijk gering. Van Oort: ‘Mijn ervaring is dat elke keer als er een nieuwe Kamerfractie aan treedt, men steeds meer geïnteresseerd raakt in de vierde bestuurslaag. Maar zodra hier in Den Haag de portefeuilles verdeeld zijn, trekken ze zich in hun eigen toko, hun eigen portefeuille, terug. De delegatie moet dan volgen wat in Den Haag gebeurt.’ Veel fractieleden, zegt hij, weten bijvoorbeeld niet hoe de codecisieprocedure in haar werk gaat.

De Europawoordvoerder van de fractie heeft van oudsher een coördinerende rol binnen de fractie.¹⁷³ Deze rol ontstond als vanzelf doordat de Europawoordvoerder naast institutionele zaken (de bestuurlijke inrichting van de Europese Unie) ook de Raad Algemene Zaken (de Europese Toppen) in zijn portefeuille hadden. In de aanloop naar een Europese Top sprak de Europawoordvoerder met andere fractieleden over wat de inbreng van de partij op de aan de orde komende onderwerpen zou worden. Op deze wijze, en doordat veel andere onderwerpen vroeg of laat in de besluitvorming van de staats- en regeringsleiders terecht kwamen, raakte de Europawoordvoerder rechtstreeks betrokken bij de dossiers van zijn fractiegenoten. Doordat de thema’s van een Top vaak al in vaste Kamercommissies aan de orde waren geweest, was het ook logisch dat de Europawoordvoerder zich in een eerder stadium al met zijn collega’s had verstaan.¹⁷⁴

Nu steeds meer fractieleden zich zelfstandig met de Europa bezighouden, is de coördinerende rol van de Europawoordvoerder bescheiden geworden.¹⁷⁵ Deze trend is ook waarneembaar bij het CDA (zie 8.4.2). Albayrak:

Er komen regelmatig woordvoerders naar me toe met wat bredere vragen over procedures, over de democratische controle, over de financiën, dus zaken die inhoudoverstijgend zijn. Vragen van tactische aard. De coördinerende rol wordt ook opgepakt door de vakwoordvoerders, die mij dus aanspreken in mijn hoedanigheid van Europawoordvoerder. Dat was vroeger echt anders.

De Europawoordvoerder – Albayrak in haar tijd als Kamerlid – stelt zich niet meer op als ‘aanjager’. Zou Albayrak deze rol wel hebben vervuld, dan had ze daarvoor de steun van de fractievoorzitter goed hebben kunnen gebruiken. De situatie bij de VVD laat zien hoe belangrijk deze steun kan zijn (zie 9.4.1). Een keuze om een stimulerende, sturende rol van de Europawoordvoerder tegenover de andere fractieleden te steunen, heeft de fractievoorzitter van de PvdA dus niet hoeven maken – Albayrak vervulde niet de aanjagersrol die Han ten Broeke

¹⁷² Interviews Albayrak en Van Oort.

¹⁷³ Van Rooyen, 167-9.

¹⁷⁴ Van Oort, interview.

¹⁷⁵ Binnen de Tweede Kamerfractie investeerde de Europawoordvoerder rond de eeuwwisseling relatief veel tijd en energie in het coördineren van de Europese inbreng in Kamerdebatten. Zie Van Rooyen, 167-8.

(VVD) wel op zich neemt. Hij houdt zich binnen de fractie ook niet bezig met het managen van Europese zaken: hij laat het voorzitterschap van het Coördinatieoverleg over aan de vicevoorzitter van de fractie. De voorzitter van het Coördinatieoverleg treedt volgens Van Oort echter evenmin sturend op in Europese zaken. Het bevorderen van dwarsverbanden tussen Den Haag en Brussel zou daardoor op hem aankomen.

7.5 Wisselwerking eurodelegatie en Tweede Kamerfractie

Tussen de fractie en de eurodelegatie van de PvdA is een intensievere vorm van samenwerking ontstaan. De neiging om rekening met elkaar te houden is daardoor groter geworden. ‘In het verleden had je europarlementariërs, die waren pro-Europa, en had je de PvdA in Den Haag, die dacht nationaal. Die afstand was groot en die wordt nu kleiner. Het groeit naar elkaar toe’, aldus Van Oort. Naar zijn inschatting zijn de delegatieleden zich bewuster geworden van de kritische houding van de Nederlandse bevolking. ‘De uitslag van het referendum in 2005 heeft velen de ogen geopend en de uitslag van de Europese verkiezingen in 2009 was natuurlijk ook heel duidelijk. Men is zich op dit moment heel bewust van de kritische houding in de publieke opinie, en van het belang van een goede samenwerking tussen de derde en de vierde bestuurslaag.’

De vermindering van de mentale afstand tussen de fractie en de delegatie is gepaard gegaan met een toename in de onderlinge afstemming, zo geven de geïnterviewden aan. Deze toename zou vooral waarneembaar zijn onder de beleidsmedewerkers van beide geledingen. In Den Haag worden de beleidsmedewerkers meer dan voorheen met Europese zaken geconfronteerd, waardoor de behoefte aan contact met collega’s in Brussel groeit. De onderlinge afstemming zou voor hen vanzelfsprekender zijn dan voor de parlementariërs, zo meent Albayrak:

Wat we nu beter doen dan vroeger, is de samenwerking tussen medewerkers. Daar is het contact heel goed. Ik durf te beweren dat dat contact nog belangrijker is dan het contact tussen de parlementariërs. Dat is natuurlijk wel belangrijk, maar je hebt als parlementariër honderd dingen aan je hoofd. Dingen schieten erbij in. Dat bijna dagelijkse contact tussen de medewerkers is eigenlijk onmisbaar om als je als parlementariër je werk goed wilt doen. Die medewerkers zitten veel meer op de vakinhoudelijke kennis. [...] Ze gebruiken telefoon, mail, kennen elkaars gezichten, komen regelmatig bij elkaar over de vloer. Daar zijn geen regels voor, dat bouw je op. Die afstemming gebeurt echt intensiever dan voorheen.

De intensievere afstemming tussen de leden van de fractie en de eurodelegatie geldt volgens de geïnterviewden alleen voor diegenen die beleidsterreinen in hun portefeuille hebben waarop de invloed van Europese besluitvorming groot is. Het initiatief voor bilateraal contact tussen de leden van de fractie en de delegatie lijkt vaker dan voorheen (maar niet het vaakst) vanuit Den Haag te komen. Aandacht van de media zorgt er volgens Van Oort ook voor dat tussen de fractie en de delegatie meer afstemming ontstaat. Die aandacht zou ook invloed hebben op de agenda van het Coördinatieoverleg.

De afstemming tussen de fractie en de eurodelegatie verloopt rechtstreeks en op ad hocbasis, via het Coördinatieoverleg en via het wekelijks fractieoverleg, maar zou gedragen kunnen worden door verbindingspersonen. Het CDA kent deze constructie: één verbindings-

persoon is gevestigd in Brussel en één in Den Haag (zie 8.4.1). Het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie is de basis voor de onderlinge afstemming van deze verbindingspersonen. De PvdA kent een dergelijke constructie niet, wat impliceert dat slechts een klein deel van alle strategische kwesties wordt opgepakt. Dit is althans de inschatting van Albayrak. ‘We maken van het Coördinatieoverleg bij lange na geen voldoende gebruik. Heel veel onderwerpen blijven onbesproken’, zegt zij. Volgens haar vloeit deze tekortkoming mede voort uit de praktische moeilijkheid om leden van de fractie en delegatie bij elkaar te krijgen.

‘Met die losse contacten, per onderwerp, per actualiteit, weten we elkaar altijd heel goed te vinden, maar daar zouden we niet afhankelijk van moeten zijn. Als we één keer per maand bijeen zouden komen, dan zou dat heel geschikt zijn om ook veel breder, strategischer en gericht op de langere termijn met elkaar te praten. Los van de actualiteit. Daardoor laat je nogal wat liggen als partij.’

Delegatieleider Berman deelt de analyse dat strategische kansen verloren gaan doordat de afstemming tussen fractie en delegatie te weinig plaatsvindt. ‘De fractie zou bij ons in een heel vroeg stadium terecht kunnen. “Wat gaan we doen, wat gaan jullie doen en wat moeten wij er vervolgens mee?” Dat gebeurt veel te weinig.’ Hij beaamt dat het voor de hand ligt ‘dat als je het Werkprogramma van de Commissie hebt bekeken en op een aantal dossiers een behandelvoorbehoud hebt gemaakt, dat je dan op die onderwerpen contact met de delegatie in Brussel opneemt. Maar dat gebeurt niet.’¹⁷⁶

7.5.1 Politieke primaat

Het is logisch te verwachten dat tussen de Tweede Kamerfractie van de PvdA en de eurodelegatie de politieke spanning groter is dan voorheen. De vierde, Europese bestuurslaag is sterker geworden en de bevoegdheden van het Europees Parlement zijn toegenomen. De politieke gevoeligheid van het thema Europa is gegroeid en de Tweede Kamer heeft een sterkere positie gekregen in de Europese besluitvorming (zie 6.4). Tussen de fractie en delegatie van de PvdA bestaat de afspraak dat de leden elkaar tijdig informeren als zich een meningsverschil aandient. De basisregel luidt dat ieders eigen verantwoordelijkheid wordt erkend en daarmee ook dat tussen de standpunten van de fractie en de delegatie verschil kan bestaan.¹⁷⁷ Als er een controverse is ontstaan, dan wordt dat in het Coördinatieoverleg of anders bilateraal ‘uitgevochten’. Delegatieleider Berman: ‘Je moet vermijden dat je de hele Tweede Kamerfractie betreft in gedoe tussen de fractie en de delegatie. Je moet zorgen dat je het eens wordt vóór de fractievergadering.’ Zou er sprake zijn van een hoogoplopend conflict, dan komt de kwestie terecht bij de fractievoorzitter, die sinds 2010 (Job Cohen respectievelijk Diederik Samsom) tevens partijleider is.

¹⁷⁶ Mogelijk is een deel van de strategische kansen alsnog opgepakt toen binnen de Kamerfractie het Europese verkiezingsprogramma van 2009 tot gespreksonderwerp was gemaakt. Op instigatie van fractievoorzitter Job Cohen bereidde de fractie in 2011 een notitie voor die een actualisering van het verkiezingsprogramma inhield. In dit proces werden de fractieleden gedwongen over strategische keuzes na te denken. Ten dele was dit het expliciete doel van het initiatief, zegt Albayrak. Voor een ander deel werd het nodig gevonden aan het ‘Europese’ draagvlak binnen en buiten de partij te werken.

¹⁷⁷ Albayrak en Van Oort, interview.

De fractie en de eurodelegatie heten elkaars eigen verantwoordelijkheid te erkennen, maar in de praktijk staat deze basisregel onder druk. Binnen de fractie lijkt de heersende opvatting te zijn dat het politieke primaat in Europese kwesties meer bij de fractie ligt dan bij de eurodelegatie. Zo vindt Albayrak:

Het primaat ligt hier in Den Haag, absoluut. Er is strijd met de delegatie in Brussel als er inhoudelijk licht zit tussen de meningen. Vaak is dat niet zo, het komt een enkele keer voor. Als het verschil van mening wordt uitgevochten, dan wint Den Haag het vaak. Maar of ze zich daar in Brussel veel van aantrekken, is een tweede.

Van Oort meent:

De fractie heeft nog altijd het idee het politieke primaat bij haar ligt. De partijleider is de fractievoorzitter in de Tweede Kamer en niet de delegatieleider in het Europees Parlement. Of anders de premier of de vicepremier. De Tweede Kamerfractie heeft het idee dat de delegatie zich maar aan de wensen van de fractie heeft aan te passen. Terwijl de delegatie toch een ander mandaat, een eigen verantwoordelijkheid heeft. Dat geeft nogal eens spanningen: waar ligt het politieke primaat?

De eurodelegatie beoordeelt de onderlinge machtsverhouding anders dan de fractie. De delegatie neemt haar eigen beslissingen en informeert de fractie als zich in het Europees Parlement een belangrijke kwestie aandient (zie 7.3). Wanneer binnen de S&D-fractie onenigheid ontstaat, wijst dat op een belangrijke kwestie. Het komt volgens Van Oort en Berman de laatste jaren vaker voor dat de delegatie de Kamerfractie informeert over een kwestie en om haar mening vraagt. De delegatie heeft haar standpunt dan al in grote mate bepaald, maar de Kamerfractie kan dan nog wel haar visie geven. De fractie zou een dringend stemadvies kunnen geven, maar dit zou in de praktijk nog nooit zijn voorgekomen. Informeel, in de rechtstreekse afstemming op ad hoc basis, is er echter wel sprake van uitoefening van druk. Volgens Van Oort ontstaat zo'n situatie meestal naar aanleiding van uitlatingen in de media. Fractieleden zouden zich bij de partijleider kunnen beklagen over een delegatielid die in hun ogen iets verkeerd heeft gezegd, maar ook dit gebeurt volgens Van Oort in de praktijk niet.

Bij D66 wordt de Kamerfractie betrokken bij de inzet van de delegatie in de onderhandelingen over posities binnen de eurofractie of het Europees Parlement, waaronder het voorzitterschap van een parlementaire commissie of een rapporteurschap op een bepaald beleids-terrein. Dit is niet het geval bij de PvdA. Beleidsmedewerker Van Oort denkt dat de partijleider zich misschien een enkele keer met de verdeling van coördinatoren binnen de S&D-fractie heeft bemoeid. In die gevallen zal dat waarschijnlijk op verzoek van de eurodelegatie zijn gegaan. De bemoeienis van de partijleider zou hebben bestaan uit het sturen van een brief aan de voorzitter van de S&D-fractie.

7.6 Wisselwerking Tweede Kamerfractie en PES

Het ligt uiteraard veel meer voor de hand dat de PES invloed uitoefent op de S&D-fractie en daarmee op de eurodelegatie, dan dat de PES rechtstreeks invloed uitoefent op de Tweede Kamerfractie van de PvdA. De PES richt zich op de nationale lidpartijen en is actief in de Europese politieke arena. Het uitoefenen van invloed op de nationale parlementaire fracties of

het opbouwen van een rechtstreekse relatie daarmee is voor de partij geen doel op zichzelf. Het wekt dan ook geen verbazing dat tussen de fractie en de PES geen directe contacten bestaan. De internationaal secretaris van de PvdA, sinds 2012 Kirsten Meijer en daarvoor Marije Laffeber, maakt deel uit van het PES-bestuur en is daardoor goed geïnformeerd over de besluiten die binnen de PES worden genomen en de ideeën die daar leven. Zij brengt de Kamerfractie van de ontwikkelingen op de hoogte, maar deze informatie wordt door de fractieleden niet als relevant ervaren voor de uitoefening van hun functie.¹⁷⁸

Tussen PvdA-Kamerleden en leden van verwante fracties in andere nationale parlementen bestaat overigens meer contact. Deze communicatie verloopt hoofdzakelijk op informele wijze en buiten de PES om. De woordvoerders Buitenlandse Zaken en Defensie ontmoeten collega-woordvoerders van andere fracties van zusterpartijen regelmatig in NAVO-verband en tijdens bijeenkomsten van de Raad van Europa.¹⁷⁹ Ook het Europees Parlement is een verbindende factor voor nationale parlementariërs die tot dezelfde partijfamilie behoren: het Parlement organiseert interparlementaire themabijeenkomsten waarvoor nationale afvaardigingen worden uitgenodigd.¹⁸⁰ De fractieleden maken echter geen optimaal gebruik van deze mogelijkheid om de internationale contacten te versterken. De interparlementaire themabijeenkomsten vinden vaak op maandag of dinsdag plaats, wat voor hen al snel een agendaprobleem inhoudt, zegt Van Oort. Een andere moeilijkheid is dat de Eerste en Tweede Kamer tezamen slechts een kleine groep parlementariërs kunnen afvaardigen en dat de bijeenkomsten inhoudelijk zou worden gedomineerd door het Europees Parlement.

De behoefte aan contact met leden uit andere nationale parlementen bij de Nederlandse Kamerleden is volgens van Albayrak en Van Oort gegroeid. Deze toename vloeit voort uit het feit dat nationale parlementen zich alleen tegen een Europees besluit kunnen verzetten als zij onderling samenwerken.¹⁸¹ Een enkel fractielid zou zover zijn dat hij contacten met andere nationale parlementen onderhoudt en per e-mail informatie uitwisselt. ‘Maar bij elkaar komen is vaak een groot probleem, je moet dan buiten Brussel om de mensen bij elkaar zien te krijgen’, aldus Van Oort. Europawoordvoerder Albayrak wijst op de moeilijkheid om een goede internationale uitwisseling van informatie te initiëren. Zij probeerde eens een netwerk van sociaaldemocratische woordvoerders van Justitie en Binnenlandse Zaken uit alle EU-landen op te zetten. ‘Dat zou fantastisch kunnen werken, maar dat lukt je gewoon niet. Heb je eenmaal de contactgegevens van alle woordvoerders, dan blijkt iemand geen woordvoerder meer te zijn. De posities verlopen allemaal heel snel.’¹⁸² Sinds haar periode als staatssecretaris van Justitie realiseert zij zich hoe waardevol een goede internationale samenwerking kan zijn.

‘Op regeringsniveau werkt het niet anders. Als ik in de Raad een voorstel had en ik wilde dat erdoor krijgen, dan moest ik niet onvoorbereid naar zo’n Raad gaan. Dan had ik de mobiele nummers van mijn collega’s in Europa en had ik van tevoren

¹⁷⁸ Albayrak, interview.

¹⁷⁹ Van Oort, interview.

¹⁸⁰ Georganiseerd door COSAC, zie 6.3.

¹⁸¹ Hierbij moet naar de mening van Van Oort geen rol zijn weggelegd voor het Europees Parlement. ‘De nationale parlementen moeten een tegenkracht tegen het Europees Parlement zijn, dus die tegenkracht moet je apart organiseren.’

¹⁸² Hiermee bedoelt Albayrak dat veranderingen in woordvoerderschappen regelmatig voorkomen doordat de verkiezingen in de EU-landen niet tegelijkertijd plaatsvinden.

contact. Zo bouw je persoonlijke contacten op. Maar dat gebeurt dus niet op parlementair niveau.’

7.7 Partijleiding

In de inleiding van dit hoofdstuk is gesuggereerd dat de politieke leiding van de PvdA actiever betrokken zou zijn geraakt bij Europese aangelegenheden, omdat Europa een politiek gevoelig thema is geworden. Er zijn inderdaad tekenen die wijzen op een actievere betrokkenheid van de partijleiding met Europa. Haar contact met de eurodelegatie is in de laatste paar jaar een stuk sterker geworden. De in februari 2012 vertrokken fractievoorzitter en partijleider Job Cohen liet binnen de fractie het management van Europese zaken aan anderen over, maar vertoonde zich wel met een grotere regelmaat in Brussel dan zijn voorganger Wouter Bos. Naar de mening van Berman is er ‘zeker’ sprake van een toename in de afstemming tussen de partijleiding en de eurodelegatie. Toenmalig partijvoorzitter Lillianne Ploumen nam eind 2009, ten tijde van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, het besluit om vaker naar Brussel te gaan. ‘Zij is hier ettelijke malen geweest’, zegt Berman.

De toegenomen interesse in Europa had niet alleen te maken met het Verdrag van Lissabon, maar ook met het eerste kabinet-Rutte, dat in oktober 2010 aantrad en in april 2012 ten val kwam. Dit minderheidskabinet van VVD en CDA kon op veel beleidsterreinen niet op een meerderheid in de Kamer steunen. Berman:

‘Omdat de PvdA in de huidige situatie steeds voor een Kamermeerderheid moet zorgen bij Europese besluiten, is een Europees dossier een brandhaard voor de coalitie. Het is dan heel belangrijk dat de fractie haar standpunten afstemt met de delegatie én de partijleiding. Daar moet een goede wisselwerking tussen bestaan.’

Ploumen bezocht eens in de twee maanden het wekelijks overleg van de eurodelegatie en sprak ieder van de drie delegatieleden ook bilateraal. De ontwikkeling van meer betrokkenheid van de partijleiding bij het werk van de delegatie ervoeren de leden volgens Berman als ‘heel positief’.

7.8 Conclusies

Dit hoofdstuk poogde inzicht te bieden in de processen die zich binnen de PvdA afspelen inzake Europa en welke krachten hierbij een rol spelen. Het is duidelijk dat de verbinding tussen de Tweede Kamerfractie en de partijleiding enerzijds en de eurodelegatie anderzijds sterker is geworden. Tegelijkertijd is de druk op de eurodelegatie vanuit de eurofractie, de S&D-fractie, toegenomen. De eurodelegatie bevindt zich hierdoor in een moeilijker wordende spagaat: zij moet zich meer op de realiteiten in Den Haag richten en tegelijkertijd wordt zij meer meegetrokken in de standpuntbepaling van de fractie in Brussel. De politieke spanning kan in deze situatie groeien.

De eurodelegatie van de PvdA heeft een zwakke positie in Brussel. Zij behoort tot de kleinere delegaties van de S&D-fractie en heeft daardoor een laag stemgewicht in die fractie. De besluitvorming in de fractie wordt in belangrijke mate bepaald door de grote delegaties en het voorzitterschap lijkt het kleinere delegaties moeilijker te maken om op de standpuntbepa-

ling invloed uit te oefenen. De druk op de interne besluitvorming van de S&D-fractie is gestegen en de onenigheid binnen de fractie lijkt gegroeid.

In de samenwerking en afstemming van standpunten tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie is een toename zichtbaar. De delegatie zegt geen grotere druk vanuit Den Haag te ervaren om in de S&D-fractie bepaalde standpunten in te nemen, maar dat vloeit waarschijnlijk voort uit de politieke keuzes die de delegatie maakt: zij kiest ervoor om niet met haar partijgenoten op het nationale niveau, maar met andere delegaties in de S&D-fractie de politieke strijd te gaan. Dit kan althans worden opgemaakt uit constatering van delegatieleider Berman.¹⁸³ Logischerwijs verslechtert als gevolg hiervan de onderhandelingspositie van de delegatie binnen de S&D-fractie.¹⁸⁴

Opmerkelijk is dat de eurodelegatie geen poging doet om haar zwakke positie binnen de S&D-fractie te compenseren door actief te worden binnen de PES. Door zitting te nemen in commissies of bestuursfuncties te vervullen bij de europartij zou de delegatie wellicht (enige) invloed kunnen uitoefenen op de inhoudelijke en strategische koers van de europartij en daarmee de S&D-fractie wellicht enigszins kunnen corrigeren. De reden om binnen de PES niet actief te zijn ligt in een ontevredenheid over het functioneren van de PES, maar waarschijnlijk evenzeer in het feit dat de PES in de praktijk helemaal niet in staat is een corrigerende rol tegenover de S&D-fractie te vervullen. De PES is door het partijstatuut weliswaar zelfstandig geworden, maar daarmee bepaald nog niet onafhankelijk. De PES wordt deels door leden van de S&D-fractie bestuurd, heeft geen voltijds voorzitter en diens invloed op de voorzitter van de S&D-fractie lijkt gering. De PES heeft zodoende nog steeds de neiging om vooral faciliterend op te treden voor de fractie.

De Tweede Kamerfractie van de PvdA meent dat het politieke primaat op het terrein van de Europese politiek bij haar ligt. Officieel wordt ieders verantwoordelijkheid erkend, maar in de praktijk handelt de fractie vanuit dit uitgangspunt. De meeste afstemming tussen de Kamerfractie en de delegatie vindt bilateraal en ad hoc plaats. Als er druk op de delegatieleden wordt uitgeoefend, dan gebeurt dit meestal in deze situaties. Berichtgeving in de media is vaak de aanleiding om tot een onderlinge afstemming van standpunten te komen. Dat afstemming vaak op ad hoc basis gebeurt, is een logisch gevolg van het ontbreken van een adequate organisatorische structuur. Waar het CDA ervoor koos om de onderlinge afstemming via twee speciaal daarvoor aangewezen verbindingspersonen te laten verlopen, daar heeft de PvdA het opzetten van een vergelijkbare constructie nagelaten. De PvdA kent het Coördinatieoverleg Europa, dat oorspronkelijk in 1994 werd opgericht ter verkleining van de afstand tussen de fractie en de delegatie. Het overleg komt echter te weinig frequent bijeen en is wellicht ook niet de beste structuur om tijdige afstemming op alle belangrijke strategische onderwerpen te waarborgen. Inherent aan het ontbreken van een degelijke organisatorische structuur is dat de PvdA op Europees niveau strategische kansen laat liggen.

¹⁸³ Berman constateerde dat de rest van de S&D-fractie zich aan de Nederlandse eurodelegatie kon ergeren als zij te vaak naar de zin van de fractie dissidente opinies huldigde. De delegatie van de PvdA nam in relatief korte tijd afwijkende standpunten in op het gebied van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de vaststelling van de meerjarenbegroting van de EU, de aanpak van de Europese schuldencrisis en het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

¹⁸⁴ Logisch in het licht van uitspraken van Van de Camp (8.3) en Van den Bos (10.3) over de negatieve gevolgen van het te vaak innemen van afwijkende standpunten in een eurofractie – het belang van compromisbereidheid.

De coördinatie tussen beleidsmedewerkers in Den Haag en Brussel is de laatste jaren geïntensiveerd en dit geldt ook voor de afstemming op het niveau van de parlementariërs. In het proces van afstemmen zou met name het contact tussen de beleidsmedewerkers cruciaal zijn. Aansturing van deze beleidsmedewerkers vindt echter in beperkte mate plaats. De Kamerfractie heeft een beleidsmedewerker Ontwikkelingssamenwerking, Europa en Defensie in dienst die enige coördinerende ondersteuning biedt, maar hij heeft dit niet als belangrijkste taak. De betreffende medewerker probeert de afstemming met de delegatie te bevorderen door collega's en fractieleden op relevante Europese aspecten van beleidskwesties te wijzen, maar hij kan weinig gewicht in de schaal leggen. De toenmalige fractievoorzitter alsmede de voorzitter van het Coördinatieoverleg boden hem het soort steun dat de fractievoorzitter van de VVD wel gaf aan de Europawoordvoerder van die partij (zie 9.4.1).

Gesteld kan worden dat de Kamerfractie meer met Europa is gaan doen, meer is gaan samenwerken met de eurodelegatie, zich bewuster is van het belang van de Europese besluitvorming en zich ook actiever met Europa bezighoudt. Er zijn geen grote organisatorische wijzigingen doorgevoerd die hiertoe hebben geleid, maar er hebben zich wel andere veranderingen voorgedaan die hiermee aanwijsbaar verband houden. In de eerste plaats beschikt de Tweede Kamer in het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets over instrumenten die fractieleden nopen zich in Europese wetsvoorstellen te verdiepen. Ten tweede maakt de inhoudelijke en praktische ondersteuning van de EU-staf het fractieleden eenvoudiger om dit ook daadwerkelijk te doen. Naarmate meer beleidsterreinen een Europese dimensie kregen, zijn meer fractieleden zich met Europese zaken gaan bezighouden. Dit wil echter niet zeggen dat alle fractieleden even 'Europees' actief zijn: het ene beleidsterrein wordt immers meer door Europa geraakt dan het andere. Europa staat wekelijks op de agenda van het fractieoverleg en de eurodelegatie is sinds enkele jaren ten minste één keer in de maand bij het fractieoverleg aanwezig. Deze maatregel was mede ingegeven door de formele positie die het nationale parlement middels het Verdrag van Lissabon in de Europese besluitvorming had gekregen.

De rol van de Europawoordvoerder in de fractie is zoals verwacht veranderd. Het aanjagen van fractiegenoten om actiever met Europa bezig te gaan, is minder nodig dan voorheen. De Europawoordvoerder staat niet rechtstreeks in contact met de PES en dit geldt ook voor de andere fractieleden. De fractie wordt door de internationaal secretaris van de partij geïnformeerd over ontwikkelingen binnen de PES, maar deze inlichtingen worden als weinig relevant ervaren. Een select groepje fractieleden staat wel in contact met parlementariërs uit andere Europese landen, maar dit gebeurt buiten de PES en ook buiten het Europees Parlement om. Het is niet zo dat de bevoegdheid om een gele of oranje kaart procedure te starten tot structurele samenwerking met fracties in andere parlementen heeft geleid.

Over het geheel genomen valt het op dat toevallige of tijdelijke factoren naar verhouding veel invloed kunnen hebben op de wisselwerking binnen de relevante geledingen van de PvdA. In de jaren negentig besloot het partijbestuur om de delegatieleider naar de Kamerfractie te laten vertrekken en een fractielid naar de delegatie. In deze tijd werd ook de Coördinatiegroep Europa opgericht. De partijleiding besloot zelf het contact met de eurodelegatie te intensiveren, deels naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon, maar ook vanwege de politieke constellatie in de Tweede Kamer: de PvdA was voor het kabinet-Rutte I een essentiële partner geworden aangaande het Europabeleid.

De interactie binnen de PvdA staat onder invloed van de grootte van de eurodelegatie. Zou de delegatie uit meer leden bestaan, dan zou zij over meer financiële middelen beschikken en wellicht een verbindingspersoon kunnen aanstellen. Bij een groter aantal delegatieleden zou de positie van de delegatie binnen de S&D-fractie overigens sterker zijn, wat het haar makkelijker zou maken om op de standpuntbepaling invloed uit te oefenen.

Kenmerkend voor de wisselwerking binnen de PvdA tussen het Europese en nationale niveau is dat de eurodelegatie niet tot de prominente delegaties van de S&D-fractie behoort en geen activiteiten binnen de PES ontplooit, en dat de partij wel een speciaal coördinerend overleg heeft waaraan leden van de delegatie en van de Tweede Kamerfractie kunnen deelnemen maar niet over een degelijke organisatorische verbinding tussen de delegatie en de fractie beschikt, zoals het CDA. De PvdA heeft geen verbindingspersonen in dienst, en haar eurodelegatie is niet wekelijks bij het fractieoverleg in Den Haag vertegenwoordigd en brengt evenmin wekelijks schriftelijk verslag uit van relevante ontwikkelingen in het Europees Parlement, zoals bij de VVD wel het geval is. In de Tweede Kamerfractie van de PvdA staat Europa niet standaard op de agenda van het wekelijks overleg (zoals bij het CDA en D66) en bevordert de fractievoorzitter niet nadrukkelijk de samenwerking tussen de fractie en de eurodelegatie (zoals bij de VVD). Al met al heeft het interactiemodel van de PvdA een tamelijk ‘gecompartmenteerde’ structuur, aangezien de fractie en de delegatie in vergelijking met het CDA en de VVD relatief gescheiden van elkaar opereren en de delegatie in Brussel een tamelijk geïsoleerde positie inneemt.

Hoofdstuk 8: CDA

8.1 Inleiding

Centraal in dit hoofdstuk staat de wisselwerking binnen het CDA en die tussen het CDA en de Europese christendemocratische partijorganisatie waarvan zij lid is, de Europese Volkspartij (EVP). De bevindingen uit het vorige hoofdstuk roepen interessante vragen op over wat we kunnen verwachten. Gebleken is dat de PES er niet in slaagt om invloed uit te oefenen op de eurofractie. De vraag is of de EVP hier wel in slaagt en als dat zo is, hoe dit dan kan worden verklaard. We hebben verder gezien dat de eurodelegatie van de PvdA weinig geneigd was te investeren in het verwerven van posities binnen de europartij. Kan de eurodelegatie van het CDA dit wel, of laat ook zij zich ervan weerhouden door de wijze waarop de europartij functioneert? En hoe sterk staat de delegatie van het CDA binnen de eurofractie? Kan zij enigszins een vuist maken, anders dan de delegatie van de PvdA? Hoe groot is de politieke druk die van de eurofractie uitgaat?

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat ook de Tweede Kamerfractie van het CDA meer aandacht is gaan schenken aan Europese aangelegenheden. De fractieleden zullen waarschijnlijk bewuster met Europese zaken omgaan en er een hogere urgentie aan toekennen. De afstemming tussen de fractie en de eurodelegatie zal zijn toegenomen. Als gevolg van de grotere aandacht voor Europese aangelegenheden binnen de fractie is de rol van de Europa-woordvoerder wellicht veranderd.

Het CDA zal op dezelfde wijze worden behandeld als de PvdA in het vorige hoofdstuk. Begonnen wordt bij de europartij, waarna achtereenvolgens de eurofractie, eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie aan bod komen. Daarna wordt ingegaan op de rol van de europartij in relatie tot de Kamerfractie en de positie die de partijleiding in het geheel inneemt. De aandacht zal niet alleen uitgaan naar de interactie tussen de partijgeledingen, maar ook op datgene wat zich daarbinnen afspeelt – het meest uitvoerig wanneer de Tweede Kamerfractie aan de orde komt. Ook in dit hoofdstuk houden we zoveel mogelijk vast aan het onderscheid tussen het interne functioneren van de delegatie en de fractie enerzijds en de wisselwerking tussen beide geledingen anderzijds. De plaats van het politieke primaat in het besluitvormingsproces binnen het CDA ten aanzien van ‘Europa’ wordt ook in dit hoofdstuk behandeld als onderdeel van de wisselwerking tussen de delegatie en de fractie.

8.2 Wisselwerking EVP en EVP-fractie

Het CDA maakt in Europees verband deel uit van de christendemocratische partijfamilie, waarvan de europartij en de eurofractie de naam Europese Volkspartij dragen (zie hfd.3). De krachten waaraan de eurodelegatie binnen deze partijfamilie wordt blootgesteld, zijn niet zozeer afkomstig van de europartij, maar van de eurofractie. Tussen de europartij en de eurofractie bestaat al lange tijd een innige relatie, zoals dat ook het geval is tussen de PES en de S&D-fractie (zie 7.2). De EVP was weliswaar niet, zoals de PES, gehuisvest in het gebouw van het Europees Parlement, maar de financiële middelen en het personeel van de partij kwamen grotendeels wel van de EVP-fractie (zie 1.5). Bovendien werd de EVP in belangrijke mate door leden van de fractie bestuurd. De Belg Wilfried Martens was van 1994 tot 1998

fractievoorzitter en combineerde deze positie met het voorzitterschap van de EVP. Martens werd partijvoorzitter in 1992 en vervult deze functie nog steeds.¹⁸⁵

Zoals alle europartijen kwam de EVP na de inwerkingtreding van het partijstatuut in 2003 formeel los te staan van de fractie, maar ook hier, net als bij de PES, is de sterke onderlinge band blijven bestaan. De Portugees Mario David, de Pool Jacek Saryusz-Wolski en de Nederlandse Corien Wortmann-Kool zijn allen fractielid en lid van het EVP-bestuur. De Spanjaard Antonio López Istúriz is ook fractielid en combineert zijn positie met de functie van secretaris-generaal van de partij.¹⁸⁶ Het EVP-bestuur telde tot oktober 2012 naast deze europarlementariërs ook nog vier leden die lid zijn geweest van de EVP-fractie.¹⁸⁷ De betrokkenheid van de eurofractie bij de EVP gaat wel minder ver dan voorheen, zegt Ria Oomen-Ruijten, delegatielid sinds 1989. Dit is volgens haar een gevolg van het partijstatuut uit 2003 (zie 1.5).

‘Wanneer een europarlementariër een activiteit uitvoert die ook maar op enige manier gelinkt kan worden aan de partij, dan geeft dat een probleem met de financiering. We kunnen nooit meer zo’n rechtstreekse, grote rol spelen in de partij als voorheen.’

De PES en de ELDR zijn ‘partijen van partijen’ en dat geldt ook voor de EVP. En net als deze twee andere europartijen neemt ook de EVP een ondergeschikte positie in ten opzichte van de eurofractie. Een eurofractie is betrokken bij het dagelijkse wetgevingsproces, en de partij staat daar buiten. De mogelijkheden van de EVP om invloed op de eurofractie uit te oefenen zijn misschien wat groter dan in het geval van de PES. Tussen de EVP en de EVP-fractie vindt volgens Wim van de Camp, delegatieleider sinds 2009, op intensieve wijze uitwisseling plaats van kennis en informatie alsmede en een hoge mate van onderlinge afstemming van politieke zaken. Dat gebeurt via de fractieleden die tevens lid zijn van het EVP-bestuur en via de medewerkers van beide geledingen. Een aantal medewerkers van de partij zijn aanwezig bij de plenaire vergaderingen van de fractie en het fractiebestuur. Wanneer het EVP-bestuur bijeen komt, wordt daar rechtstreeks verslag gedaan van wat er binnen de fractie is besproken. Andersom komen in het fractiebestuur punten aan de orde die in het partijbestuur ter tafel zijn geweest. Verder voert partijvoorzitter Martens af en toe het woord in fractievergaderingen, al bestaat daar geen formele afspraak over.¹⁸⁸ Actieve inmenging, dat wil zeggen het uitoefenen

¹⁸⁵ Martens had in de periode tot juli 1999 in delegatielid Ria Oomen-Ruijten (CDA) een vicevoorzitter die voor de dagelijkse coördinatie van de parlementaire werkzaamheden verantwoordelijk was. Zij bekleedde deze functie sinds november 1989 (Oomen-Ruijten, interview).

¹⁸⁶ López Istúriz is secretaris-generaal sinds 2002. Informatie afkomstig van de EVP website, www.epp.eu/party.asp?z=5E5D (bezocht 10-1-2012).

¹⁸⁷ Te weten de Italiaan Antonio Tajani (1994-2008), de Bulgaarse Rumiana Jeleva (2007-2009), de Fransman Michel Barnier (2009-2010) en de Duitser Ingo Friedrich (1979-2009). Jeleva en Friedrich kregen op het EVP-congres in oktober 2012 onvoldoende stemmen om hun bestuurslidmaatschap voort te zetten.

¹⁸⁸ Van de Camp, interview. Er is geen statutaire bepaling over een rol van de EVP-voorzitter in vergaderingen van de EVP-fractie. Dat Martens de fractie mag toespreken is vanwege de goede onderlinge contacten (op basis van coöperatie). De lidpartijen van de EVP dragen kandidaten voor het bestuurslidmaatschap voor, ook als die vanuit de eurodelegatie komen. Op het congres wordt vervolgens over de kandidaturen beslist door middel van stemmingen.

van invloed, vindt volgens Van de Camp vooral informeel plaats. Martens en de fractievoorzitter, de Fransman Joseph Daul, hebben regelmatig rechtstreeks contact, weet hij.

De EVP-fractie neemt haar besluiten zelfstandig, maar betreft daarin nadrukkelijk de wensen van de Europese Commissie. Dat wil zeggen, de wensen van de in totaal zeventien eurocommissarissen van EVP-huize.¹⁸⁹ De inbreng in de besluitvorming van de EVP als partij is naar verhouding klein, constateren Oomen-Ruijten en Van de Camp. Zodra het echter niet gaat om wetgeving, maar om zaken als de toetreding van een nieuwe lidpartij, dan is de situatie anders en heeft de EVP een leidende positie. De fractie praat in dat geval met de partijvoorzitter mee.

De EVP-voorzitter heeft wel enige invloed op de EVP-fractie, maar die is niet groot. Informeel contact vindt behalve rechtstreeks met de fractievoorzitter ook indirect plaats, via de *summit* van de EVP. Dit orgaan heeft dezelfde functie als de partijleidersbijeenkomsten bij andere europartijen.¹⁹⁰ De *summit* bestaat uit de christendemocratische partijleiders, de voorzitter van de EVP alsmede de voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie, die ook van EVP-huize zijn. Tot voor kort mocht ook de voorzitter van het Europees Parlement aanschuiven.¹⁹¹ De bijeenkomsten vinden plaats voorafgaand aan de Europese Raden, zijn informeel en bedoeld om tot gezamenlijke standpunten te komen. De EVP-voorzitter zit de bijeenkomst voor. Hij kan proberen de meningsvorming te sturen, maar zijn formele machtspositie is in vergelijking met de andere deelnemers zwak. De hoge internationale status van Martens (zie hieronder) maakt wel dat hij een sterkere positie inneemt dan Stanishev bij de PES.

Hoe de EVP en de EVP-fractie tot elkaar staan, is deels door persoonlijke verhoudingen bepaald. Partijvoorzitter Martens geldt binnen de EVP-familie als een belangrijk en invloedrijk politicus. Die reputatie ontleent hij niet in de eerste plaats aan zijn voorzitterschap van de EVP, maar vooral aan zijn lange staat van dienst als minister-president van België en de goede internationale contacten die hij in deze periode heeft opgebouwd.¹⁹² Zou Martens een minder vooraanstaand politicus zijn geweest, dan zou zijn positie als partijvoorzitter en daarmee de positie van de EVP zwakker zijn. Dat is althans die inschatting van Van de Camp. Een ander toevallig element is dat zowel Martens als Daul de Franse taal beheerst. ‘Het feit

¹⁸⁹ De Europese Commissie telt anno 2013 in totaal 27 leden.

¹⁹⁰ De EVP hierover: ‘At the Summits, the EPP heads of state and government, party leaders in coalition governments and/or in opposition, the EPP Presidency and the Presidents of the European Council, the European Commission and the European Parliament, meet prior to the European Council Summits. These important sessions offer EPP leaders an informal and confidential setting to air their differences and seek consensus within the EPP family in an effort to develop common positions at the European Council.’ /www.epp.eu/party.asp?z=5E59 (gedownload 24-2-2012). Van de Camp bevestigt dat ook partijleiders van niet-regeringspartijen aan het partijleidersoverleg deelnemen. Niet alle lidpartijen zijn echter aanwezig. De EVP telt 47 lidpartijen. ‘Het zou een chaos kunnen worden als alle partijleiders zouden deelnemen’, zegt Van de Camp. Hoe de aanwezigheid van de partijleiders wordt ingeperkt, is hem onbekend. De partijleider van het CDA behoort in elk geval wel tot de deelnemers.

¹⁹¹ Herman van Rompuy is voorzitter van de Europese Raad, José Manuel Barroso van de Europese Commissie. Jerzy Burzek was in de periode 2009-2012 voorzitter van het Europees Parlement. De huidige voorzitter is Martin Schulz (PES).

¹⁹² Wilfried Martens was Belgisch minister-president in 1979-1992, met een onderbreking van acht maanden in 1981. Informatie afkomstig van <http://www.epp.eu/grfx/wm.cv.nl.pdf> (gedownload 2-11-2012).

dat zij beiden Frans spreken, dat is zo'n enorm pluspunt, dat maakt alles zó eenvoudig', zegt Van de Camp. 'Ze kunnen snel schakelen, zonder dat daar tolken voor nodig zijn. Ze begrijpen de emotie van de Franse taal.' Bovendien kennen ze elkaar al ongeveer dertig jaar. 'Ze hebben aan drie woorden genoeg.' Informele contacten als deze zijn binnen de partijfamilie volgens Van de Camp 'ontzettend belangrijk'.

De leden van de eurodelegatie kunnen proberen invloed uit te oefenen op de inhoudelijke en strategische keuzes van de EVP. Ze kunnen dit doen door een commissie voor te zitten, een bestuurslidmaatschap te vervullen of aan de partijcongressen deel te nemen. Anders dan de delegatie van de PvdA is die van het CDA wél actief binnen de europartij. Oomen-Ruijten was tot voor kort voorzitter van de EVP-commissie Economie en Sociaal Beleid. Wortmann-Kool is een van de tien gekozen EVP-bestuursleden en zit ook een EVP-werkgroep voor. Als bestuurslid houdt zij contact met alle EVP-werkgroepen.¹⁹³ Beide delegatieleden investeren in deze posities, omdat ze daar vanuit invloed menen te kunnen uitoefenen op de inhoudelijke koers van de EVP. Deze invloed lijkt als gevolg van het nieuwe financieringsmodel voor europartijen echter wel te zijn afgenomen.¹⁹⁴ De tweejaarlijkse EVP-congressen worden door meerdere leden van de CDA-delegatie bezocht. De reden hiervan ligt niet zozeer in de politieke betekenis daarvan, of het moet eens in de vijf jaar de besluitvorming over het gemeenschappelijke Europese verkiezingsmanifest zijn. Belangrijker is het belang voor het eigen netwerk, zegt Van de Camp. 'Het bezoeken van een congres heeft strategische betekenis. Je moet gezien worden, anderen moeten je kennen. Je kunt niet zomaar naar een Franse collega stappen om een amendement af te tekenen, bijvoorbeeld om de belangen van de Rotterdamse haven veilig te stellen.'

8.3 Wisselwerking EVP-fractie en eurodelegatie

Europarlementariërs bevinden zich in een bijzondere situatie, zoals hierboven al uiteen is gezet (zie 6.2.2). Enerzijds maken ze deel uit van een eurofractie, waar het gemeenschappelijke Europese verkiezingsmanifest de basis is van de gezamenlijke positiebepaling. Anderzijds zijn ze nationaal verkozen: ze zijn kandidaat gesteld door hun nationale partij, hun kiezers bevinden zich binnen de eigen landsgrenzen en de eigen partij heeft campagne gevoerd op basis van een eigen verkiezingsprogramma. Waar ligt dan de loyaliteit van de europarlementariërs? Van de Camp en Oomen-Ruijten zeggen zichzelf allereerst als Europese volksvertegenwoordigers te zien. 'Wij zijn primair europarlementariërs, de EVP-fractie is in eerste instantie onze politieke arena', aldus Van de Camp. 'Het zou fout zijn om te denken dat wat goed is voor Europa, niet goed is voor Nederland. Van die redenering ga ik uit', meent Oomen-Ruijten. Ze geven aan dat hun politieke standpunten in zeer hoge mate worden bepaald door de meningsvorming in de eurofractie.

In de beoordeling van Van de Camp is de pressie op de delegatie om zich bij het meerderheidsstandpunt van de EVP-fractie aan te sluiten, toegenomen. Deze druk is sowieso al groot, gezien de bescheiden omvang die de delegatie van het CDA heeft (zie onder). Een belangrijke oorzaak van de toegenomen aandrang zou liggen in de uitbreiding van de bevoegd-

¹⁹³ De werkgroep die Wortmann-Kool voorzigt houdt zich bezig met de lidmaatschappen van de EVP. In totaal telt de EVP vier werkgroepen.

¹⁹⁴ Bedoeld wordt het financieringsmodel dat het gevolg is van de invoering van het partijenstatuut in 2003).

heden van het Europees Parlement. ‘Vroeger was dit nog een “feestparlement”, zoals wij dat noemen. Er waren veel recepties en het werk was adviserend: uiteindelijk konden de Raad en de Commissie doen wat ze willen. Nu hebben we medebeslissingsrecht.’ En door deze codiciseprocedure heeft de standpuntbepaling in de fractie een groter politiek gewicht gekregen.¹⁹⁵ Het belang van gezamenlijke standpunten is nog groter geworden, doordat bij de huidige zetelverdeling in het Parlement de stemmen van de fractieleden harder nodig zijn voor het behalen van een meerderheid, zegt Van de Camp. De druk op de fractieleden wordt soms heel hoog opgevoerd. Van de Camp:

‘Er wordt ook bedreigd, met benoemingen. [...] Dit is een katholiek parlement, dus er wordt ook prettig gechanteerd, binnen de grenzen van het toelaatbare. Als gevolg van de bevoegdheden die in het Verdrag van Lissabon zijn vastgelegd, komt dat vaker voor dan in eerdere perioden.’

De EVP-fractie heeft, zoals we eerder zagen, te maken met politieke druk vanuit de Europese Commissie. Deze stelt jaarlijks haar eigen Wetgevings- en Werkprogramma vast, dat tot op zekere hoogte te vergelijken valt met het Nederlandse regeerakkoord.¹⁹⁶ De delegatieleden van het CDA hebben zodoende rekening te houden met het Europese verkiezingsprogramma van de eigen partij, het verkiezingsmanifest van de EVP én in bepaalde mate met het Werkprogramma van de Europese Commissie. Van de Camp:

En daar staan allemaal weer verschillende zinnestukjes in. [...] Wij controleren als Europees Parlement niet, wij werken samen. Je hebt hier met het Parlement, de Raad en de Commissie drie wetgevende spelers, die in een soort incestueuze verhouding met elkaar zaken doen. In Nederland is dat heel anders, daar heb je gewoon een duaal bestel. Je kunt hier geen wetten maken zonder de Commissie. Die Commissie is voor ons dus ook een belangrijke sturende factor.

¹⁹⁵ De codiciseprocedure is al ingevoerd in het Verdrag van Maastricht en heeft daarna op steeds meer beleidsterreinen toepassing gekregen. Sinds het Verdrag van Lissabon wordt deze procedure ook toegepast op terreinen als landbouw en justitie en binnenlandse zaken (zie 6.2).

¹⁹⁶ De EVP-fractie is niet zo sterk betrokken bij de totstandkoming van het Wetgevings- en Werkprogramma als de Tweede Kamerfractie doorgaans bij de totstandkoming van een regeerakkoord en de EVP-fractie heeft zich ook niet formeel hoeven committeren aan het document (Van de Camp, interview). Tegelijkertijd beschouwt de EVP-fractie zich wel als een bondgenoot van de Commissie, die onder leiding staat van partijgenoot José Manuel Barroso. Hij werd in 2004 door de EVP naar voren geschoven als kandidaat voor het voorzitterschap van de Commissie. Het Wetgevings- en Werkprogramma geeft aan welke beleidsinitiatieven in een komend jaar van de Commissie kunnen worden verwacht. Het werkprogramma van de Commissie wordt grotendeels opgesteld door de ambtenaren van Barroso. Van de Camp: ‘Ik weet honderd procent zeker dat het concept van het Werkprogramma bij de EVP-fractie terecht komt, maar de fractie wordt niet uitgenodigd om haar inbreng te leveren. Uiteindelijk is er natuurlijk wel de inbreng bij de behandeling in het Europees Parlement. Het conceptwerkprogramma gaat naar Daul (de fractievoorzitter, EvR/GV) en ik denk dat hij het werk delegeert aan zijn staf. Die stuurt vervolgens zijn opmerkingen naar de staf van de Europese Commissie. Ik denk dat Daul de laatste keer ook Salvador Garriga Polledo, de coördinator Begroting, heeft geraadpleegd. Wij als fractie hebben er geen zicht op wie welke bijdrage levert.’

De EVP-fractie bepaalt in grote mate de omstandigheden waarin de delegatie van het CDA opereert. Hoe groter een delegatie binnen de fractie is, hoe sterker haar interne machtspositie en hoe meer zij in staat zal zijn haar eigen politieke doelen te realiseren. Vervelend voor de CDA-delegatie is dat zij uit vijf leden bestaat en daarmee tot de kleinere delegaties behoort. Op een totaal van 267 fractieleden vormen de Nederlanders 1,9 procent van de fractie. De Duitse delegatie is de grootste met 42 leden (15,7 procent). Daarna volgen de Italiaanse met 32 leden (12,0), de Franse 30 (11,2), de Poolse 29 (10,9) en de Spaanse 25 (9,4). De delegaties uit Hongarije (14 leden), Roemenië (14) en Portugal (10) kunnen nog tot de grotere worden gerekend. Binnen deze machtsverhoudingen is het voor de delegatie erg moeilijk om enige invloed op de standpuntbepaling uit te oefenen. Dit is inherent aan het relatieve stemgewicht van de delegatie, maar ook een gevolg van het feit dat coördinatorschappen, commissievoorzitterschappen en andere belangrijke posities hoofdzakelijk op basis van delegatiegrootte worden toebedeeld.¹⁹⁷ Deze nadelige omstandigheid troffen we eerder ook aan bij de S&D-fractie (zie 7.3). In de zittingsperioden vóór 2009 behoorde de delegatie van het CDA nog tot de grotere. Oomen-Ruijten stelt dan ook vast dat de delegatie sindsdien aan invloed ingeboet.¹⁹⁸

De delegatie van het CDA moet in Brussel rekening houden met de partij in Nederland, die haar eigen inhoudelijke preferenties heeft. De delegatieleden zien zich meer dan in het verleden gedwongen daadwerkelijk daarop te letten. Met name de politieke druk vanuit de Tweede Kamerfractie is de laatste jaren toegenomen, zeggen Van de Camp en Oomen-Ruijten. Een belangrijke verklaring hiervoor lag in de nationale politieke situatie waarin het CDA zich sinds de herfst van 2010 bevond. De christendemocraten maakten met de VVD deel uit van het door premier Mark Rutte geleide minderheidskabinet, dat gedoogsteun kreeg van de zeer eurokritische PVV. Het aantal onderwerpen waarop het kabinet in Europese zaken stellige (kritische) wensen had, was onder invloed van de samenwerking met de PVV toegenomen. Van de Camp noemt als voorbeeld de reserves van het kabinet ten aanzien van de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied, en van de verhoging van de EU-

¹⁹⁷ Op basis van de methode-d' Hondt (zie 6.2). Anno 2012 is alleen delegatielid Lambert van Nistelrooij coördinator, van Regionale ontwikkeling. De delegatie van het CDA levert geen voorzitter van een parlementaire commissie. Informatie afkomstig van <http://www.eppgroup.eu/group/en/coord.asp> en <http://www.eppgroup.eu/group/en/comis.asp> (gedownload 2-10-2012).

¹⁹⁸ In de periode 1999-2004 bestond de eurodelegatie van het CDA uit negen personen en in 2004-2009 uit zeven. 'We zijn maar met z'n vijven en dat is heel vervelend. Met het rekensysteem dat wij hanteren, heb je niet zoveel posities meer. Je boet aan invloed in', zegt Oomen-Ruijten. Na de verkiezingen van 2009 moest zij haar voorzitterschap van de Ruslanddelegatie van het Europees Parlement opgeven. Delegaties onderhouden en ontwikkelen internationale contacten van het Europees Parlement. De werkzaamheden van de delegaties zijn gericht op handhaving en uitbreiding van de contacten met parlementen van landen die traditiegetrouw partners van de Europese Unie zijn, enerzijds, en anderzijds bijdragen tot de bevordering in derde landen van de waarden die aan de Europese Unie ten grondslag liggen, te weten de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, en de rechtsstaat (artikelen 6 en 11, lid 1, vijfde streepje van het EU-Verdrag). Informatie afkomstig van <http://www.europarl.europa.eu/delegations/nl/home.html> (gedownload 2-11-2012).

begroting. Het viel de CDA-delegatie erg moeilijk om deze standpunten in de EVP-fractie te verdedigen.¹⁹⁹

De toegenomen druk vanuit de Kamerfractie om in de EVP-fractie afwijkende standpunten in te nemen, maakt het politieke spel in Brussel wel spannender, maar dat leidt volgens Van de Camp niet tot grote problemen:

Bemoeienis vanuit de Tweede Kamerfractie kan de standpuntbepaling hier in Brussel bemoeilijken, maar het zwaartepunt ligt elders. Wij zijn met ons vijven. Daul werkt met 42 Duitsers en 30 Fransen, daar onderhandelt hij mee. Dan heb je nog de Spanjaarden en de Polen. En de Italianen. Dat zijn vijf grote spelers. Het feit dat wij meedoen is leuk, maar als wij niet meedoen: *soit*. Dat is het machtsspel. Bovendien, wij hebben een aantal uitgangspunten die vastliggen. Daul weet dat wij altijd zullen stemmen voor het opheffen van Straatsburg als vergaderplek. Dat weet hij gewoon, die vijf stemmen worden er afgetrokken. [...] De onderhandelingen met de Raad, dat is een ander circuit, dat is een ander niveau. Wij als partij moeten niet de pretentie hebben dat het CDA in Den Haag mij een opdracht kan geven en ik vervolgens de Raad.

Van de Camp zegt dat tussen de delegatie en de Kamerfractie wel veel zaken worden afgestemd, maar dat vanuit Den Haag geen rechtstreekse sturing plaatsvindt. De bij de Kamerfractie gestationeerde verbindingspersoon Huibert van Rossum (zie onder) beaamt dat. Bemoeienis vanaf het nationale partijniveau kan wel verstorend werken, zegt Van de Camp, maar dan gaat het bijvoorbeeld om de Franse president Sarkozy die zijn partijgenoten in de EVP-fractie bepaalde instructies geeft. Het effect van deze aanwijzingen is dat de Franse delegatie in bepaalde kwesties moeilijker tot overeenstemming de andere delegaties komt.

8.4 Tweede Kamerfractie

Verwacht mag worden dat de Tweede Kamerfractie van het CDA zich meer is gaan richten op Europese aangelegenheden, zoals ook al in de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven.

Deze veronderstelling is logisch gezien de nieuwe werkwijze van de Tweede Kamer en omdat in het vorige hoofdstuk een dergelijke trend al kon worden geconstateerd bij de PvdA. In het verlengde van de eerste aannamen ligt het dan ook voor de hand te verwachten dat de Kamerfractie en de delegatie intensiever met elkaar zijn gaan samenwerken. Deze beide verwachtingen blijken uit te komen. De geïnterviewden leggen niet alleen een verband tussen deze ontwikkelingen en de meer zelfstandige rol van de Tweede Kamer sinds het Verdrag van Lissabon, maar ook met de sterkere positie van het Europees Parlement en de Europese banken- en schulden crisis. Die heeft Europa hoog op de nationale politieke agenda doen komen.

8.4.1 Organisatie

De delegatie van het CDA beschikt sinds 2009 over een eigen, in Brussel gestationeerde verbindingspersoon die het contact tussen de delegatie en de Tweede Kamerfractie ondersteunt. Hij is de counterpart van en het schakelpunt voor de verbindingspersoon Europese Zaken die

¹⁹⁹ De vijf delegatieleden van het CDA onthielden zich uiteindelijk van stemming over de resolutie inzake de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied. Ze stemden vóór de EU-begrotingen van 2011 en 2012.

in de Tweede Kamer zijn werkplek heeft (zie hieronder). De *liaison officer* van de delegatie is aangesteld door delegatieleider Van de Camp. Hij deed dat direct na de Europese verkiezingen van juni 2009. Van de Camp wist dat tussen de delegatie en de fractie veel meer afgestemd moest gaan worden. ‘Hoe ik dat wist? Nou, ik heb natuurlijk in het verleden in de Tweede Kamerfractie gezeten en die delegatieleden, die communiceerden voor geen meter. Dus ik dacht: “Ik ga dat anders doen”.’ Een andere delegatieleider zou waarschijnlijk dezelfde keuze hebben gemaakt, zegt hij.

‘Mijn ervaringen in de Kamerfractie hebben dit proces (het aanstellen van de verbindingspersoon, EvR/GV) versneld. Maar er zijn ook objectieve redenen voor, en dat is het feit dat wij (het Europees Parlement, EvR/GV) politiek steeds belangrijker zijn geworden en dat de nationale parlementen in Lissabon een positie hebben gekregen. Bovendien hebben we met een enorme eurocrisis te maken. Dan is er veel afstemming nodig.’

De twee verbindingspersonen treffen elkaar twee keer per maand en hebben tussendoor regelmatig telefonisch en per e-mail contact. Leidend voor hun werk zijn de prioriteiten die de Tweede Kamerfractie bij het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie heeft vastgesteld.²⁰⁰ Op de geprioriteerde dossiers vindt de afstemming plaats en daarnaast ook thema’s die in de politieke actualiteit spelen.²⁰¹

Naast het aanstellen van de verbindingspersoon heeft Van de Camp nog een andere maatregel genomen om de samenwerking tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie te verbeteren: het hanteren van een strakker systeem voor het bezoeken van het wekelijks fractieoverleg. Sinds 2004 geldt de regel dat eens in de twee of drie weken een delegatielid bij dat fractieoverleg in Den Haag aanschuift (en een fractielid bij de vergadering van de delegatie in Brussel). Deze frequentie verhoogde Van de Camp tot meer dan eens in de twee weken. De delegatieleider neemt zelf gemiddeld eens in de vier weken aan het overleg deel²⁰² Lukt het de delegatie niet om iemand af te vaardigen, dan zorgt zij ervoor dat in elk geval een van de eigen medewerkers als vervanger optreedt.

Zoals vermeld heeft het CDA behalve een verbindingspersoon in Brussel er ook een in Den Haag. Deze verbindingspersoon in Den Haag is eerder aangesteld dan die van de eurodelegatie, namelijk in 2004. Vier jaar later, in 2008, besloot de fractie deze functie en die van beleidsmedewerker Europese Zaken samen te voegen. Het bleek efficiënter om één persoon het overzicht over Europa te laten bewaren, omdat er veel overlap in het werk van beide functionarissen bestond.²⁰³ De aanstelling van de Haagse verbindingspersoon was ingegeven door het inzicht dat de fractie en de delegatie te gescheiden van elkaar opereerden. De aanleiding lag in de overstap van Camiel Eurlings van de Kamerfractie naar de delegatie na de Europese verkiezingen van 2004. Als delegatieleider wilde Eurlings de afstand tussen de

²⁰⁰ Als leden van vaste Kamercommissies beoordelen de fractieleden welke aankomende wetsvoorstellen van de Europese Commissie belangrijk zijn voor de partij en wat hen betreft met prioriteit moeten worden behandeld. Zie 6.4.

²⁰¹ Interview Huibert van Rossum, verbindingspersoon Tweede Kamerfractie.

²⁰² Interviews Van Rossum en Van de Camp.

²⁰³ Van Rossum, interview.

fractie en de delegatie verkleinen. Hij en fractievoorzitter Maxime Verhagen besloten in deze periode ook tot de regels omtrent het bezoeken van elkaars vergaderingen. De afspraak dat bij elk delegatieoverleg in Brussel een fractielid aanwezig zou zijn, bleek echter niet haalbaar. Tenminste, niet in de periode na de Tweede Kamerverkiezingen van 2010. Het CDA verloor in die verkiezingen nagenoeg de helft van zijn zetels.²⁰⁴ De hogere werkdruk die de verkleining van de fractie met zich bracht, maakte het de fractieleden aanmerkelijk moeilijker om zichzelf voor een bezoek aan Brussel vrij te maken. Een andere reden dat de afspraak over het bezoeken van de delegatie niet meer haalbaar was, lag in de deelname van het CDA aan het eerste kabinet-Rutte. De coalitie kon in de Tweede Kamer met steun van de PVV op een beperkt aantal terreinen rekenen op een meerderheid van slechts één zetel. De aanwezigheid van alle fractieleden bij een stemming in de Tweede Kamer kon door deze minimale Kamermeerderheid van doorslaggevend belang zijn. Van de Camp: ‘Je kunt wel iemand hierheen halen, maar als de minderheidscoalitie het in Den Haag dan niet redt, dan krijg ik de schuld.’

Gekoppeld aan de afspraak van het tweewekelijks bezoeken van het fractieoverleg is de regel dat Europa standaard op de agenda van het Kamerfractieoverleg staat. Het in Den Haag aanwezige delegatielid (of anders een delegatiemedewerker) geeft bij het agendapunt Europa een kort overzicht van wat zich de afgelopen week in het Europees Parlement heeft afgespeeld en welke belangrijke onderwerpen de komende week behandeld zullen worden. Daarna vindt een vragenronde plaats waarin de aanwezige fractieleden aan het delegatielid vragen kunnen stellen. Dit gebeurt altijd, zegt Europawoordvoerder Henk Jan Ormel.²⁰⁵ Nadat alle vragen zijn gesteld krijgt het delegatielid de gelegenheid om die te beantwoorden.

8.4.2 Ontwikkeling

De Tweede Kamerfractie gaat in haar geheel aanmerkelijk bewuster om met Europese aangelegenheden dan enige jaren geleden, blijkt uit de afgenomen interviews. Net als voor de fractieleden van de PvdA geldt voor die van het CDA dat de nieuwe werkwijze van de Tweede Kamer hen stimuleert zich meer in relevante Europese aspecten van de verschillende dossiers te verdiepen. Ormel:

De fractieleden hebben allemaal in de gaten wat er in Brussel gebeurt. We hebben allemaal het belang van Brussel door. We hebben door dat als we invloed willen uitoefenen, we dat heel tijdig moeten doen. Wat dat betreft zijn wij nadrukkelijk ook als Kamer veel meer betrokken bij wat in Brussel gebeurt. Het Kamerapparaat is veel meer op Europa ingesteld, we worden er met onze neus bovenop gedrukt.

Het aantal leden van de Kamerfractie dat zich actief met Europese zaken bezighoudt, is volgens Ormel en verbindingspersoon Van Rossum gestegen. Deze groei is inherent aan het toegenomen aantal beleidsterreinen dat in belangrijke mate onderhevig is aan Europese besluitvorming. Ormel: ‘Bezuinigingen in de zorg zijn natuurlijk een nationaal thema, net als kinder-

²⁰⁴ De partij ging van 41 naar 21 zetels in de Tweede Kamer.

²⁰⁵ Interview. Henk Jan Ormel was sinds 2002 fractielid en verliet de Tweede Kamer in 2012.

opvang dat is. Landbouw is weer een heel erg Europees thema. De landbouwwoordvoerder heeft daardoor meer *feeling* met wat in Brussel gebeurt dan de zorgwoordvoerder.’

Bij de PvdA werd duidelijk dat de rol van de Europawoordvoerder binnen de Kamerfractie is veranderd. Voorheen was deze de aanjager van zijn fractie, maar de betrokkenheid bij Europese zaken van andere fractieleden is zo groot geworden, dat de woordvoerder zich meer op tactische of strategische advisering kan toelekken (zie 7.4.2). Ook de Europawoordvoerder van het CDA vervult nu meer de rol van strategisch adviseur. De oorzaak hiervan ligt volgens Ormel in het Verdrag van Lissabon:

In de periode vóór de ratificatie van het Verdrag van Lissabon was Europa vooral een onderwerp voor specialisten. Waarbij fractiecollega’s zeiden: “Ach, dat hele Verdrag van Lissabon, al die artikelen, die ga ik niet lezen. Lees jij dat maar, en bekijk het maar.” Door die omvangrijke onderhandelingen, op punten en komma’s vaak, en door dat ingewikkelde schaken op verschillende nationale borden en dan ook nog hier, waren Europese zaken heel erg specialistisch en daardoor weinig politiek. Als Europawoordvoerder had je daardoor ook meer een specialistische rol. Maar sinds het Verdrag van Lissabon hebben we opeens een gele kaart, een oranje kaart, en kunnen wij een parlementair voorbehoud maken. Dat maakt de positie van de Europawoordvoerders een andere.

Voor zover het aanjagen van anderen in de fractie nog nodig is, neemt de Haagse verbindingspersoon die taak grotendeels voor zijn rekening. Ormel wijst erop dat de gewijzigde situatie voor de Europawoordvoerder ook een ander element bevat: hij heeft een sterkere politieke rol gekregen. Anno 2000 gold het Europawoordvoederschap binnen Kamerfracties als een weinig populaire positie. ‘Het is een soort van troostprijsje voor iemand die eigenlijk buitenlandwoordvoerder had willen worden, maar dat niet kon worden. Dat is traditioneel zo’, zei een Europawoordvoerder toen.²⁰⁶ Inmiddels heeft de financiële crisis Europa tot één van de leidende politieke thema’s gemaakt. De besluitvorming hierover is in handen van de lidstaten van de EU en dat betekent dat in het controleren van die besluitvorming een belangrijke taak is weggelegd voor de nationale parlementen. Dit biedt Europawoordvoerders de kans zich te profileren: zij zijn de enigen, naast de fractievoorzitters, die met de minister-president in de Kamer in debat mogen.²⁰⁷

Dat de Kamerfractie tegenwoordig aanmerkelijk bewuster met Europese aangelegenheden omgaat, wil niet zeggen dat dit voor alle fractieleden in gelijke mate geldt.²⁰⁸ Bij de PvdA werd dat al geconstateerd (zie 7.4.2). Het beleidsterrein van de ene woordvoerder heeft immers een sterkere Europese dimensie dan van de andere. Daarnaast stelt het ene fractielid zich actiever op dan het andere, bijvoorbeeld in de communicatie met de eurodelegatie. Zou een fractielid van het CDA het nalaten om een belangrijk voordeel te halen uit een Europees besluit, dan is het aan de Haagse verbindingspersoon of de Europawoordvoerder om dit onder zijn aandacht te brengen. Het is niet zo dat de fractievoorzitter het bevorderen van dwarsver-

²⁰⁶ E. van Rooyen, 2009, *De Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 162.

²⁰⁷ Voordat de minister-president naar de Europese Raad vertrekt, heeft hij in de regel eerst een plenair debat met de Europawoordvoerders over zijn inzet in de onderhandelingen.

²⁰⁸ We zagen dit al bij de PvdA (zie 7.4.1).

banden tussen de fractie en de delegatie expliciet steunt of nastreeft, zoals bij de VVD (zie 9.4.1). De fractievoorzitter bemoeit zich niet met interne Europese aangelegenheden, zegt Van Rossum. Het contact tussen de delegatieleider en de fractie laat hij over aan de Europawoordvoerder en de andere fractieleden.

De betrokkenheid bij Europese zaken van de Kamerfractie is niet zodanig toegenomen dat fractieleden het stemgedrag van de eurodelegatie nauwlettend volgen. Af en toe, vooral als zich een probleem aandient, willen ze de gang van zaken in Brussel wel kennen. Wordt een probleem moeilijk oplosbaar, dan gaat de Europawoordvoerder in overleg met de portefeuillehouders van de fractie en de delegatie. De Kamerfractie bemoeit zich volgens Van Rossum niet met de strijd om coördinatorschappen of voorzitterschappen binnen de EVP-fractie. Pas wanneer hoge Brusselse functies (zoals de post van eurocommissaris en voorzitter van het Europees Parlement) in het geding zijn, wordt vanuit Den Haag invloed uitgeoefend. Dit uitoefenen van invloed is dan feitelijk het lobbyen voor een kandidaat. Zou het gaan om een belangrijke positie in het Europees Parlement, dan zijn het ministers die handelend optreden. De lobby voor de eigen kandidaat ontstaat dan in samenwerking met de delegatieleider, de partijleider en de anderen die elkaar in het wekelijkse bewindspersonenoverleg treffen.

8.5 Wisselwerking eurodelegatie en Tweede Kamerfractie

Dat de Tweede Kamerfractie tegenwoordig bewuster omgaat met Europese aangelegenheden en de eurodelegatie meer dan voorheen rekening houdt met de wensen van de Kamerfractie, hoeft niet per se te betekenen dat er onderling tussen deze CDA-geledingen ook meer inhoudelijk wordt afgestemd. Dit gebeurt echter wel, zo blijkt. Deze ontwikkeling is een gevolg van meerdere factoren. Een omstandigheid is de sterk nationale oriëntatie van delegatieleider Van de Camp, die voor zijn vertrek naar Brussel 23 jaar lang lid van de Tweede Kamerfractie was. Hij heeft regelmatig contact met de Europawoordvoerder in Den Haag en bezoekt zoals al vermeld de fractie eens in de vier weken. Daarnaast sprak hij de voorzitter van de Tweede Kamerfractie ten tijde van het eerste kabinet-Rutte (2010-2012) wekelijks tijdens het bewindspersonenoverleg van het CDA. De door Van de Camp aangestelde verbindingspersoon faciliteert en stimuleert de onderlinge afstemming, in samenwerking met zijn Haagse *counterpart*. Het contact tussen de fractieleden (en hun medewerkers) en de delegatie is door het werk van de verbindingspersonen ‘veel gestructureerder’ en ‘veel vanzelfsprekender’ geworden, aldus Ormel. Daarnaast is de afstemming strategischer – politieker – van aard geworden.

De afstemming tussen de fractie en delegatie droeg in het verleden vooral een beleidsmatig karakter, zegt Van Rossum. Deze afstemming verliep bilateraal en was vruchtbaarder naarmate de persoonlijke verhoudingen beter waren. Van strategisch nadenken (over de wijze waarop concrete doelen kunnen worden gerealiseerd) kwam weinig terecht, tenzij de persoonlijke relaties goed waren. Vanaf 2004, het jaar waarin de Haagse verbindingspersoon begon, is er volgens Van Rossum steeds meer geïnvesteerd in het verbeteren van de strategische afstemming. Beleidsmedewerkers van fractie en delegatie werden op belangrijke onderwerpen meer in de standpuntbepaling betrokken. Ze moesten de agenda’s in de andere politieke arena beter bijhouden en vaker contact opnemen met hun collega’s in de andere stad. Eerst moest de Haagse verbindingspersoon erop toezien dat dit gebeurde, maar na zijn aanstelling ligt deze verantwoordelijkheid ook bij zijn collega in Brussel. De informatie die de beleidsmedewerkers verzamelen, delen ze met de verbindingspersoon en (of) het fractielid dan wel het dele-

gatielid. De parlementariër beslist vervolgens, al dan niet in overleg met de verbindingspersoon, of de informatie bruikbaar is voor enig politiek doel.

De geïntensiveerde en sterkere strategische coördinatie tussen fractie en delegatie komt tot uitdrukking in de bezoeken die de delegatie aan het wekelijks fractieoverleg brengt. ‘Dat wij aanwezig zijn bij de Tweede Kamerfractie is al langer zo, maar het heeft wel een andere dimensie gekregen’, zegt Van de Camp.

‘Vroeger was het zo dat de delegatieleden als een soort exoten die fractievergadering bijwoonden. Nu gaat het soms hard tegen hard, dat was vroeger nooit zo. De delegatieleden voelden zich vooral miskend. Nu komt echt de vraag op tafel: “Waarom steunen jullie Griekenland?!” Dat zit ‘m in het belang van het onderwerp. Het Verdrag van Lissabon, en het feit dat wij medebeslisser zijn geworden, heeft sowieso onze positie versterkt. En die is dubbel zo sterk geworden door de economische crisis.’

De politieke pressie op de eigen verantwoordelijkheid van de delegatieleden is toegenomen, zoals we in 8.3 al zagen. Die druk wordt veroorzaakt door de EVP-fractie en de Tweede Kamerfractie. De Kamerfractie zoekt meer dan voorheen afstemming met de delegatie en laat zich ook in toenemende mate gelden. Delegatielid Oomen-Ruijten constateert dat de Haagse fractie de delegatie vooral kritischer benadert. Dit zou het gevolg zijn van een veranderd maatschappelijk en politiek klimaat. ‘Er is wel meer afstemming tussen ons en de fractie, maar er is minder bereidwilligheid om Europees te denken. [...] Het is duwen en trekken, erger dan het vroeger was. En het versterkt zich doordat men denkt populair te worden als men eurokritisch is.’

De Kamerfractie is niet in staat of bevoegd de eurodelegatie te instrueren om in het Europees Parlement een bepaald standpunt in te nemen. Formele instructies zouden misschien van het partijbestuur kunnen komen, maar een dergelijke situatie doet zich in de praktijk niet voor. Het informeel uitoefenen van invloed vindt wel plaats, maar zoals vermeld geldt dan de regel dat iedere volksvertegenwoordiger zijn eigen afwegingen maakt. ‘De delegatie maakt soms andere keuzes dan wij’, zegt Europawoordvoerder Ormel. ‘Daar hebben we het weleens over, maar we kunnen elkaar dan hooguit beïnvloeden. We kunnen niet zeggen: “Jij moet hetzelfde zeggen als ik.” Dat zouden we wel willen, maar dat kan dus niet.’

Hoe onafhankelijk een delegatielid zich opstelt, hangt mede van iemands persoonlijke situatie af. Oomen-Ruijten werd in 2004 en 2009 met voorkeursstemmen verkozen, de laatste keer zelfs nadat ze door het partijbestuur op een ‘onverkiesbare’ plaats was geplaatst.²⁰⁹ Het delegatielid bevindt zich door haar kennelijk relatief grote achterban in de positie om zich tamelijk onafhankelijk op te stellen:

Het feit dat ik steeds zelfstandig gekozen ben, maakt dat ik eigenstandiger kan functioneren. Maar het is ook altijd mijn karaktertrek geweest, hoor. Als je je in een afhankelijke positie bevindt, dus als je niet gekozen wordt als je niet heel hoog op de lijst staat, dan ben je meer geneigd om naar anderen te luisteren.

²⁰⁹ Zie hierover <http://www.elsevier.nl/web/10221019/Opinie/Brussels-Blog/Europarlementarir-heeft-CDA-in-de-tang.htm> (gedownload 27-7-2012).

Evenals Oomen-Ruijten bezit Van de Camp naar eigen zeggen een hoge mate van autonomie. Van de Camp:

Maxime (Verhagen, de voorzitter van het bewindspersonenoverleg in de jaren 2010-2012, EvR/GV) en ik, wij kennen elkaar al jaren. Wij zijn hard naar elkaar toe. Dus Maxime zegt morgenavond gewoon tegen mij: “De eurodelegatie heeft weer niet naar het CDA geluisterd!” En dan zeg ik: “Ja, maar de eurodelegatie is primair een EVP-onderdeel en niet een onderdeel van het gedoogkabinet.” Hoe het komt dat ik mij zo kan opstellen? Ja, dat is mijn staat van dienst. Als daar een delegatieleider zou zitten die nog nooit met mijnheer Verhagen ruzie heeft gemaakt, dan zou zo’n delegatieleider weleens heel ongelukkig kunnen worden. Die spreekt de ene keer met Daul en de andere keer met Verhagen. Nou, dat levert heel veel wrijvingswarmte op.

Politieke druk oefent de Kamerfractie niet alleen via rechtstreeks contact uit, maar ook door zonder overleg standpunten in te nemen. Fractieleden informeren zich, onder andere over de mening van de verschillende belanghebbenden, en kiezen daarna hun inhoudelijke positie in een bepaalde beleidskwestie. De ene keer vindt een fractielid het nodig om een delegatielid over zijn standpunt te informeren, de andere keer laat hij dat over aan de betrokken beleidsmedewerker of de verbindingspersoon. Het kan vervolgens gebeuren dat een meningsverschil zichtbaar wordt. In de perceptie van Ormel komt het steeds vaker voor dat een fractielid op deze manier een delegatielid voor een voldongen feit plaatst:

Wij vinden als fractie dat wij het primaat van het politiek handelen hebben, dat wij de eerste lijn bepalen. Of ze dat in Brussel met ons eens zijn? Nou, steeds meer is wat wij hier bepalen ook van invloed op wat Brussel vindt. [...] Bij een verschil van mening zie je toch, ook doordat hier een hogere snelheid bestaat en dingen hier sneller en eerder op de agenda staan, dat wij onze *statements* maken. En dan vervolgens pruttelt Brussel nog wat. Maar ja, zij snappen daar ook wel dat als wij iets zo duidelijk hebben gezegd in Den Haag, dat zij dan moeilijk een andere kant op kunnen.

Dat het vaker voorkomt dat fractieleden delegatieleden voor een *fait accompli* plaatsen, is logisch in het licht van de toename van het aantal fractieleden dat zich actief met Europese zaken bezighoudt: dat maakt ook de kans groter dat fractieleden zich op het politieke terrein van de delegatieleden begeven. Het vaker voor voldongen feiten plaatsen past ook bij de kritischer houding die de fractie volgens Oomen-Ruijten tegenwoordig tegenover Europa inneemt. Het delegatielid constateert dat de delegatie frequenter tegenwerking vanuit de fractie ervaart dan voorheen. ‘Ik heb soms de indruk dat door het huidige klimaat in Nederland men wel meer op ons let, maar de samenwerking niet beter wordt’, zegt zij. De coöperatie zou alleen maar kunnen verbeteren ‘als wij verschrikkelijk ons best doen’.

Aan de orde is al geweest dat de onderlinge afstemming tussen de fractie en de delegatie gestructureerder verloopt dan voorheen en daarmee minder afhankelijk is geworden van de kwaliteit van persoonlijke relaties. Niettemin blijft de communicatie een element van willekeur in zich houden. ‘Je ziet verschillen tussen fractie- en delegatieleden, maar dat zijn per-

soonlijke verschillen', zegt Ormel. Zowel de fractie als de delegatie heeft leden die naar verhouding weinig investeren in de wederzijdse verhoudingen. Om hoeveel leden het gaat, is volgens Ormel moeilijk in te schatten:

De leden in Brussel, dat zijn er maar een paar. Die komen vaak hier. Maar van de leden van de Kamerfractie zijn er een aantal die je niet snel naar Brussel krijgt. Die hebben het hier druk met hun woordvoederschap, vinden dat ze verantwoording moeten afleggen in de provincie, aan hun kiezers. En Brussel dat laten ze dan maar een beetje schieten. Dat laten ze dan eigenlijk aan mij over. Ik ben tenslotte de Europa-woordvoerder.

Ook Oomen-Ruijten wijst op een element van willekeur in de samenwerking tussen de fractie en de delegatie. De slechte kwaliteit van de persoonlijke verhoudingen en de geringe mate van interesse in Europese zaken blijven factoren die de samenwerking kunnen belemmeren.

Oomen-Ruijten:

De samenwerking wordt altijd bepaald door de bereidwilligheid van mensen, die kun je niet opleggen. De samenwerking gaat met de ene goed en met de andere slecht. Met sommige nieuwelingen in de Tweede Kamerfractie gebeurt het wel dat ze zelf het contact leggen. De rest heeft zoiets van: "Europa pakt ons dingen af." [...] De mate waarin in de Tweede Kamerfractie het besef leeft dat ze iets met Europa moeten, hangt van mensen af. Sommigen uit de fractie zijn nog nooit hier geweest, al hebben we de afspraak dat zij ook regelmatig naar ons komen. En dat zijn wel de grote criticasters.

8.6 Wisselwerking Tweede Kamerfractie en EVP

De EVP staat in rechtstreeks contact met de nationale lidpartijen en de EVP-fractie. De europartij kan er belang bij hebben om een relatie met nationale parlamentsfracties op te bouwen, bijvoorbeeld om zo een rol te spelen in de 'gele' en 'oranje kaart' procedure die nationale parlementen kunnen starten (zie 6.3). Tussen de EVP en de Tweede Kamerfractie van het CDA bestaat echter nauwelijks tot geen contact. De fractie wordt weliswaar op de hoogte gehouden van activiteiten in EVP-verband, via de internationaal secretaris van het CDA, maar de belangstelling hiervoor is klein. Net als bij de PvdA ervaren de fractieleden van het CDA de informatie over de EVP als niet relevant voor de uitoefening van hun Kamerlidmaatschap. Internationale, Europese contacten vanuit de fractie bestaan volgens Ormel wel, in toenemende mate zelfs, maar deze verlopen buiten de EVP om: ze komen tot stand als gevolg van bezoeken van eurocommissarissen en ministers uit andere EU-lidstaten aan de Tweede Kamer. Van Ormel constateert dat eurocommissarissen en buitenlandse bewindspersonen de laatste jaren regelmatig op bezoek komen bij de Tweede Kamer. Hij denkt dat ze meer aandacht voor nationale parlementen hebben gekregen sinds deze hun formele positie in de Europese besluitvormingprocedures hebben.

Het belang van interparlementaire diplomatie is volgens Ormel door het Verdrag van Lissabon 'enorm' gegroeid. De contacten met parlementariërs in andere landen zouden zijn vermeerderd. De fractieleden van het CDA konden echter ten tijde van het eerste kabinet-Rutte weinig in interparlementaire relaties investeren door bijvoorbeeld op bezoek te gaan,

omdat als gevolg van de krappe steun van de coalitie in de Tweede Kamer hun fysieke aanwezigheid in Den Haag vaak geboden was. Ormel denkt dat slechts een klein aantal leden van de Tweede Kamer zich met het opbouwen of onderhouden van internationale contacten bezighoudt:

Het zijn er maar enkelen. De mogelijkheden om wat aan het internationale netwerk te doen, blijven achter bij het belang ervan. De Kamerleden die een internationale oriëntatie hebben, zijn de internationaal woordvoerders en de Europawoordvoerders. Dat is een groepje van tien à vijftien Kamerleden die gewend zijn zich in internationale gremia te bewegen.

De belangrijkste specifieke verandering binnen de fractie van het CDA is dat de fractievoorzitter meer is gaan investeren in een goed contact met de Duitse CDU, die ook tot de EVP behoort. Jaarlijks brengt Sybrand van Haersma Buma, fractievoorzitter sinds oktober 2010, een bezoek aan het congres van het CDU, in gezelschap van Van de Camp. Dit gebeurt op initiatief van de delegatieleider, die daar een strategisch belang in ziet. Van de Camp:

De Duitsers zijn heel boos op het CDA dat wij met Wilders regeren. Dat vergt heel veel onderhoud en uitleg. [...] Die CDU voelt zich geweldig vereerd als wij daar met z'n tweeën rondlopen. Het punt is, ik moet eerst een sfeer creëren. Die sfeer moeten we goed houden. Als er dan eens een confrontatie is, bijvoorbeeld over Schengen of Wilders, dan kan je makkelijker met de Duitse collega's praten. Want dan zeg je: "Ook op jullie congres was een groot debat over Schengen." Ja, dat is dan weer strategische informatie, maar het gaat om de werkwijze. Ik schep eerst met iedereen een band, en dan probeer ik zaken te doen.

8.7 Bewindspersonen

Een belangrijke schakel in de wisselwerking tussen de eurodelegatie en de partij op nationaal niveau is, bij regeringsdeelname, het wekelijkse bewindspersonenoverleg. Dit overleg vond sinds het aantreden van het eerste kabinet-Rutte in oktober 2010 plaats onder voorzitterschap van vicepremier Verhagen. Daarvoor zat toenmalig premier Jan Peter Balkenende de bijeenkomst voor. Behalve de ministers en staatssecretarissen van het CDA waren ook de voorzitter van de Eerste en Tweede Kamerfractie aanwezig, alsmede de delegatieleider, de partijvoorzitter en enkele adviseurs. De agenda van de ministerraad van de volgende dag was leidend voor de bespreking. De bijeenkomsten waren bedoeld om tot een eenduidige partijstrategie te komen. De bewindspersonen oefenden een zekere druk uit op de fractie- en delegatievoorzitters om de door hen ingezette lijn te volgen. 'Het zwaartepunt ligt bij de bewindspersonen, zij vragen of wij in het Europees Parlement iets mogelijk willen maken', zegt Van de Camp. De invloed van het afstemmen van standpunten is naar zijn inschatting 'vrij behoorlijk'. Hij ziet een verband met de wijze van voorzitten van Verhagen, die 'directief' zou zijn, en met het karakter van het toenmalige kabinet:

Toen ik hier begon hadden we Balkenende-IV, met de PvdA en de ChristenUnie. Dat was grosso modo een klassiek pro-Europees kabinet. Nu hebben we een minderheids-

kabinet met een anti-Europese gedoogpartner. Dat geeft een heel ander klimaat in dat bewindspersonenoverleg. Ik moet meer uitleggen, en zij proberen mij meer in het regeerakkoord te drukken.’ In het geval van Schengen, zegt hij, is ze dat goed gelukt.²¹⁰

Maar, voegt Van de Camp eraan toe, in het geval van het Europese budget is gekozen voor de lijn van de EVP-fractie.

Het contact tussen de delegatieleden en de ministers verloopt behalve via het bewindspersonenoverleg ook indirect, via de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger (PV) in Brussel. De Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten zijn degenen die de vergaderingen van de Raden van Ministers voorbereiden.²¹¹ De Nederlandse PV en zijn staf, bestaande uit diplomaten van Buitenlandse Zaken en ambtenaren van andere departementen, nemen regelmatig contact op met europarlementariërs. Die krijgen in eerste instantie een BNC-fiche opgestuurd.²¹² Daarna bespreken de medewerkers van de PV de stand van zaken op een bepaald beleidsterrein met de medewerkers van de delegatie. Soms komt op een later moment de PV met medewerkers van Buitenlandse Zaken op bezoek. ‘De bedoeling is dat we dan even dingen kortsluiten. Ze willen dan weten hoe ik ergens tegenaan kijk’, aldus Oomen-Ruijten .

Met bewindspersonen vindt in Brussel ook rechtstreeks contact plaats. Zij zoeken doorgaans contact met een delegatielid om aandacht te vragen voor een onderwerp dat op de agenda staat van het Europees Parlement. ‘Dan gaat het om informeren en ze proberen je voor hun zaak te winnen’, licht Oomen-Ruijten toe. Zij heeft in haar periode als europarlementariër altijd contact gehad met ministers. ‘Ook als wij in de oppositie zaten, ongeacht de partij. Waarom ik altijd contact met ministers heb? Vaak ook omdat het mensen zijn die ik ken uit de tijd dat ik nog in de Tweede Kamer zat.’ De overleggen met ministers zijn naar haar zeggen in de loop van de jaren toegenomen:

Eigenlijk gelijk met de toename van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Die ministers melden zich aan. Ze laten weten wanneer ze hier in Brussel zijn en dat ze willen spreken met de woordvoerders Verkeer, of met de woordvoerders Sociale Zaken. Zo’n bespreking is dan niet beperkt tot alleen de Parlementsleden van de coalitie in Den Haag. Dat was in het vierde kabinet-Balkenende ook niet zo. Die overleggen zijn altijd breder.

8.8 Conclusies

‘Europa’ heeft een groter gewicht gekregen binnen het CDA en dat uit zich zowel in procesmatige als in politieke zin. In dit hoofdstuk bleek dat de politieke pressie op de eurodelegatie van twee kanten aanzienlijk is toegenomen. Om te beginnen laat de delegatie haar standpunten in zeer hoge mate bepalen door de EVP-fractie. De delegatieleden maken nadrukkelijk Europese overwegingen en hebben weinig mogelijkheden om de standpuntbepaling binnen de eurofractie te sturen: het CDA behoort tot de kleinste delegaties en heeft binnen de fractie een zwakke positie. De druk op de delegatie om zich bij fractiemeerderheden aan te sluiten is ge-

²¹⁰ ‘Want daar hebben wij uiteindelijk tegen gestemd’, aldus Van de Camp. Zoals vermeld was het kabinet tegen toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied (zie 8.3).

²¹¹ Dit gebeurt in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers.

²¹² Zie 6.4 voor een uitleg over BNC-fiches.

groeid, mede doordat het Europees Parlement een belangrijkere positie in de Europese besluitvorming heeft gekregen. De CDA'ers ervaren dat het erg moeilijk is geworden om afwijkende standpunten binnen de EVP-fractie te verdedigen. Ze proberen wel indirect enige invloed uit te oefenen op de koers van de fractie via de EVP, door werkgroepen voor te zitten en zitting te hebben in het EVP-bestuur. Deze invloedslijn is bescheiden, maar niet helemaal zonder betekenis. Tussen de europartij en de eurofractie lijkt een betrekkelijk hoge mate van uitwisseling van informatie en van afstemming te bestaan. Die interactie vindt plaats op medewerkersniveau, via de partijbestuursleden die tevens lid zijn van de EVP-fractie en via de EVP-voorzitter, die veel informeel contact heeft met de fractievoorzitter. De invloed van de voorzitter op de besluitvorming van de EVP-fractie is doorgaans klein, maar mogelijkheden om zich te laten gelden heeft hij wel.

De politieke druk op de eurodelegatie vanuit het nationale partijniveau is deels toegenomen ten gevolge van de bijzondere politieke constellatie waarin het CDA zich gedurende zijn deelname aan het eerste kabinet-Rutte bevond. Het gedoogakkoord van het kabinet met de PVV bevatte in Europees verband moeilijk te realiseren doelstellingen ten aanzien van het asiel- en migratiebeleid. Daarnaast verzette de PVV zich tegen het Europees beleid van het kabinet. De ministers van het CDA hadden in deze omstandigheden een grote behoefte aan steun van de eurodelegatie. Het bewindspersonenoverleg was voor hen een belangrijk platform om op de delegatieleider rechtstreeks invloed uit te oefenen. De toegenomen aandrag op de delegatie was en is eveneens afkomstig van de Tweede Kamerfractie. Tussen de fractie en de delegatie vindt tegenwoordig veel meer en intensiever afstemming plaats. In het verleden richtte de onderlinge samenwerking zich vooral op beleidsmatige aspecten ervan, maar inmiddels heeft die coördinatie ook veel meer een strategisch karakter gekregen – gericht op concrete politieke doelen. De fractie houdt zich meer bezig met Europese zaken en heeft daardoor op meer beleidsterreinen wensen die de zeggenschap van de delegatie raken. De delegatie ondervindt daardoor – de toegenomen afstemming ten spijt – vaker een zekere tegenwerking vanuit de fractie: meer fractieleden nemen standpunten in die daarmee delegatieleden voor voldongen feiten plaatsen.

De politieke spanning tussen de eurodelegatie en de nationale partij in brede zin is toegenomen. In de Tweede Kamerfractie wordt de opvatting gehuldigd dat het politieke primaat daar, in Den Haag ligt. De houding van de fractie tegenover Europa lijkt hierbij de laatste jaren kritischer geworden. De delegatieleden moeten laveren tussen de wensen of eisen van de Kamerfractie en van de EVP-fractie. Ervan uitgaande dat zich geen grote interne conflicten hebben voorgedaan, lijkt de delegatie daarin succesvol. De delegatie is bereid tot geven en nemen in de EVP-fractie. De delegatieleider heeft een sterke positie binnen het CDA en kan zijn voordeel doen met zijn goede kennis van de nationale politieke arena. Vermoedelijk worden conflicten voorkomen doordat de communicatie tussen Brussel en Den Haag in belangrijke mate is geïnstitutionaliseerd. Het CDA heeft verbindingspersonen die vanuit Brussel en Den Haag zorgen voor het signaleren, vaststellen en monitoren van inhoudelijke dwarsverbanden tussen de werkvelden waarop de fractie en de delegatie actief zijn.

De Kamerfractie is zich bewuster van het belang van Europese zaken. Fractieleden zien in dat tijdig handelen geboden is als ze invloed willen uitoefenen op Europese besluiten. Deze ontwikkeling houdt verband met de toename van onder invloed van Europese besluitvorming staande beleidsterreinen, maar kan evenmin los worden gezien van de nieuwe werk-

wijze van de Tweede Kamer. Oorzaken liggen ook in de uitbreiding van bevoegdheden van het Europees Parlement en de financiële crisis, die tevens redenen waren om de tweede verbindingspersoon aan te stellen.²¹³ Dat het Europese besef van de fractie zich thans op een hoger niveau bevindt is uiteraard ook een gevolg van de organisatorische structuur die in de fractie is gevormd, al hebben de maatregelen er ook weer niet toe geleid dat alle fractieleden zich even actief met Europa bezighouden. Hoe actief een fractielid zich opstelt, hangt deels af van de inhoud van zijn portefeuille en deels van zijn persoonlijke keuzes. De aard van onderlinge betrekking met een delegatielid kan hierop ook van invloed zijn.

Het is niet zo dat tussen de Kamerfractie en de EVP een rechtstreekse verbinding bestaat. De activiteiten van de EVP worden als irrelevant voor het werk in de Kamer beschouwd. Er lijkt wel sprake van een toename van rechtstreekse Europese contacten vanuit de fractie, maar deze worden niet op eigen initiatief gelegd: het gaat dan om eurocommissarissen en buitenlandse ministers die de Kamer bezoeken. Binnen de CDA-fractie zou worden erkend dat het belang van interparlementaire relaties sinds het Verdrag van Lissabon is toegenomen, maar vanwege de zetelverhoudingen ten tijde van het eerste kabinet-Rutte kon de fractie daar moeilijk in investeren. Het aantal fractieleden dat zich met het onderhouden van internationale contacten belast, beperkt zich tot degenen die een internationale portefeuille hebben. Overigens had de minimale parlementaire meerderheid van het eerste kabinet-Rutte ook tot gevolg dat fractieleden hun afspraak over het bezoeken van het delegatieoverleg in Brussel niet altijd konden nakomen.

De ministers van het CDA proberen behalve via het bewindspersonenoverleg ook rechtstreeks invloed uit te oefenen op de delegatieleden. Als ze in Brussel zijn voor een Raadsbijeenkomst benutten ze niet zelden de gelegenheid om met hen te overleggen. Ze doen dit soms individueel met een partijgenoot, maar zeker ook met alle inhoudelijk betrokken Nederlandse europarlementariërs. Het is in het licht van de toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement niet verrassend dat deze bijeenkomsten vaker plaatsvinden dan voorheen.

Net als bij de PvdA blijken bij het CDA eveneens toevallige omstandigheden van invloed te zijn op de interne wisselwerking ten aanzien van Europa. Eurlings werd in 2004 delegatieleider na lid te zijn geweest van de Kamerfractie en vanwege die ervaring drong hij erop aan dat de fractie een verbindingspersoon zou aanstellen. Van de Camp besloot zelf een dergelijke functionaris in dienst te nemen, toen hij in 2009 vanuit de fractie naar de delegatie verhuisde. Een toevallige omstandigheid is ook dat de voorzitter van de EVP en van de EVP-fractie zeer goed met elkaar overweg kunnen. De EVP lijkt daardoor wat beter in staat om invloed uit te oefenen op de EVP-fractie dan wanneer deze goede relatie niet zou hebben bestaan. Op de wisselwerking binnen het CDA – de afstemming tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie – heeft dit echter geringe invloed.

Kenmerkend voor de wisselwerking binnen het CDA is dat de eurodelegatie een zwakke positie in de EVP-fractie inneemt, dat zij door activiteiten te ontplooiën binnen de EVP probeert die positie enigszins te versterken, en dat tussen de delegatie en de Tweede Kamerfractie een degelijke, continue organisatorische verbinding bestaat. De delegatie neemt weliswaar niet

²¹³ Zie het citaat van Van de Camp over het aanstellen van de verbindingspersoon in 8.4.1.

elke week deel aan het fractieoverleg in Den Haag (zoals die van de VVD) en brengt evenmin wekelijks verslag uit over mogelijk relevante ontwikkelingen in het Europees Parlement (zoals die van de VVD en D66). Ook kent de partij geen speciaal coördinerend overleg waaraan delegatieleden en leden van de Kamerfractie kunnen deelnemen (zoals de PvdA), noch heeft zij een fractievoorzitter die de samenwerking tussen de fractie en de eurodelegatie poogt te bevorderen (zoals de VVD). Daar staat echter tegenover dat het CDA beschikt over twee verbindingspersonen, één in Den Haag en één in Brussel, die de afstemming tussen de fractie en de delegatie in goede banen leiden, dat de delegatieleider altijd deelneemt aan het wekelijkse politieke overleg van de partijtop (het bewindspersonenoverleg ten tijde van het eerste kabinet-Rutte) en dat Europa een vast onderwerp is op de agenda van het wekelijkse Kamerfractieoverleg. We herkennen hierin een ‘inclusief’ wisselwerkingsmodel, aangezien de fractie en de delegatie hun samenwerking in belangrijke mate hebben geïnstitutionaliseerd en de delegatie zich binnen de EVP actief opstelt.

Hoofdstuk 9: VVD

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de wisselwerking binnen de VVD en tussen deze partij en de Europese liberale europartij. Nagegaan zal worden of de VVD het gecompartmenteerde wisselwerkingsmodel van de PvdA (zie 7.8) hanteert of het inclusieve model van het CDA (zie 8.8). Uiteraard is het ook mogelijk dat een ander, derde model kan worden geïdentificeerd. Gezien de invloed die zij kunnen hebben op de interactie tussen Den Haag en Brussel is het van belang vast te stellen of de VVD verbindingspersonen tot haar beschikking heeft (zie 7.4.1 en 8.4.1) en zo ja, waaruit hun werkzaamheden precies bestaan. Interessant is ook of de delegatie van de VVD een even bescheiden positie inneemt binnen de eurofractie als die van de PvdA (zie 7.3) en het CDA (zie 8.3). Het is mogelijk dat de delegatie probeert via de europartij invloed uit te oefenen op de politieke koers van de eurofractie. Het CDA hanteert deze strategie met behulp van voorzitterschappen van commissies en een bestuursfunctie binnen de partij.

Sommige bevindingen kunnen we in dit hoofdstuk bij voorbaat verwachten. We kunnen ervan uitgaan dat de Tweede Kamerfractie van de VVD net als die van de PvdA en het CDA meer aandacht is gaan besteden aan Europese aangelegenheden, zich meer bewust is van 'Europa' en zich ook actiever met Europese zaken zal zijn gaan bezighouden. De afstemming tussen de Kamerfractie en de eurodelegatie zal waarschijnlijk ook bij de VVD zijn geïntensiveerd. Te verwachten valt tevens dat de druk op de delegatie is toegenomen om zich bij het meerderheidsstandpunt van de eurofractie aan te sluiten. Deze trend is ook bij het CDA geconstateerd en is mede een gevolg van de toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement. Kijkend naar de PvdA en het CDA is het verder een logische aanname dat de politieke pressie vanuit de Tweede Kamerfractie van de VVD op de delegatie is gegroeid. Een belangrijke vraag is dan of deze grotere druk net als bij het CDA voortkomt uit een kritischere houding van de fractie ten aanzien van de Europese integratie. Daarbij wordt getracht aan te geven waar in het besluitvormingsproces binnen VVD het primaat is gelegen met betrekking tot de Europese politieke stellingnames: bij de Kamerfractie of bij de eurodelegatie.

Op dezelfde wijze als in de vorige hoofdstukken worden de verhoudingen binnen de VVD en de ELDR beschreven. We behandelen achtereenvolgens de europartij (9.2), de eurofractie (9.3), de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie (9.4) en gaan daarbij steeds op hun onderlinge wisselwerking in. Ook in dit hoofdstuk hanteren we zoveel mogelijk het onderscheid tussen het interne functioneren van de delegatie en de fractie enerzijds en de wisselwerking tussen beide geledingen anderzijds. De plaats van het 'Europees-politieke primaat' binnen de VVD komt aan de orde wanneer de interactie tussen de delegatie en de fractie aan bod is geweest (9.5).

9.2 Wisselwerking ELDR en ALDE-fractie

De ALDE-fractie en in beperkte mate de ELDR bepalen mede de politieke context waarin de eurodelegatie van de VVD in Brussel functioneert. De eurofractie en de europartij zijn vanuit van oudsher sterk met elkaar verbonden, zoals dat ook het geval is bij de Europese sociaaldemocraten (zie 7.2) en christendemocraten (zie 8.2). Net als de PES en de EVP kreeg de ELDR

haar financiële middelen en personeel grotendeels van de eurofractie (zie 1.5). De ELDR werd mede door leden en oud-leden van de ALDE-fractie bestuurd, en in belangrijke mate is dat nog steeds zo. De Schot Graham Watson, sinds 2011 voorzitter van de ELDR, was van 2002 tot 2009 voorzitter van de ALDE-fractie, die toen nog ELDR-fractie heette. Watson is thans geen voorzitter, maar wel lid van de ALDE-fractie. Zijn voorganger, de Belgische Annemie Neyts-Uyttebroeck, was tijdens haar voorzitterschap (2005-2011) eveneens lid van de eurofractie. De Duitser Werner Hoyer (2000-2005) en de Deen Uffe Ellemann-Jensen (1995-2000) combineerden het partijvoorzitterschap niet met het lidmaatschap van het Europees Parlement, maar de Belg Willy De Clerq (1990-1995) en de Luxemburgse Colette Flesch (1985-1990) deden dat weer wel.

Na de inwerkingtreding van het partijstatuut in 2003 kwam de ELDR formeel los te staan van de ALDE-fractie, maar de directe band met de fractie bleef wel bestaan. Het voorzitterschap van Neyts-Uyttebroeck wijst daarop, evenals feit dat vier van de in totaal vijftien bestuursleden tevens in de fractie zitting hebben.²¹⁴

De ELDR heeft slechts in beperkte mate invloed op de besluitvorming van de ALDE-fractie. Het verkiezingsmanifest van de ELDR is door de meeste fractieleden onderschreven – ze zijn niet allemaal bij de ELDR aangesloten²¹⁵ – en geeft zodoende richting aan de standpuntbepaling. Daarnaast neemt de Raad (*Council* van de ELDR twee of drie keer per jaar resoluties aan, die implicaties kunnen hebben voor de ALDE-fractie.²¹⁶ Het is niet zo dat de voorzitter van de ELDR formeel een invloedrijke positie heeft in de fractievergaderingen, maar naar het oordeel van Jan Mulder, delegatielid sinds 1994, klinken de door de Raad ingenomen standpunten wel door in wat de partijvoorzitter in zijn (of haar) hoedanigheid van fractielid naar voren brengt.²¹⁷ Dit was althans de situatie ten tijde van het voorzitterschap van Neyts-Uyttebroeck, die binnen de ALDE-fractie een tamelijk prominente positie inneemt.²¹⁸ Dit delegatielid heeft een zeer goede toegang tot de fractievoorzitter, Guy Verhofstadt, wat mede voortvloeit uit het feit dat zij als minister met hem in België in zijn eerste kabinet heeft samengewerkt (2000-2003) en zij beiden behoren tot Open VLD, de Vlaamse liberale partij. Mulder en Hans van Baalen, delegatieleider van de VVD sinds 2009, veronderstellen dat Neyts-Uyttebroeck relatief veel invloed heeft op Verhofstadts politieke keuzes. Hoe ver die

²¹⁴ Informatie afkomstig van de ELDR website, www.eldr.eu/en/structure/bureau.php (gedownload 8-2-2012). Deze europarlementariërs zijn behalve Watson de Spanjaard Marc Guerrero, de Nederlander Hans van Baalen (voorzitter Liberale Internationale) en de Belg Guy Verhofstadt (voorzitter ALDE-fractie).

²¹⁵ Van de ALDE-fractie zijn 70 leden aangesloten bij de ELDR en negen bij de Europese Democratische Partij (EDP).

²¹⁶ De ELDR Raad komt ten minste twee keer per jaar bijeen. Het bestuur van de ELDR en vertegenwoordigers van de nationale lidpartijen nemen aan deze vergadering deel, bij elkaar zo'n 200 à 300 personen (Mulder, interview).

²¹⁷ Mulder maakte tussen juli 2009 en juni 2010 geen deel uit van het Europees Parlement. Hij stond bij de Europese verkiezingen van 2009 vierde op de kieslijst en haalde te weinig voorkeursstemmen om verkozen te worden. Na het vertrek van Jeanine Hennis-Plasschaert, die bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 was verkozen, werd Mulder alsnog (wederom) delegatielid.

²¹⁸ Zowel delegatieleider Van Baalen als Mulder (interviews) is deze mening toegedaan. Van Baalen wijst op het feit dat Neyts-Uyttebroeck in België oud-minister én minister van Staat is. Dit zou haar statuut vergroten.

precies reikt en in hoeverre die de doeleinden van de ELDR dient of heeft gediend, is moeilijk aan te geven.

Neyts-Uyttebroeck probeerde als ELDR-voorzitter overigens ook invloed op de fractie uit te oefenen door elke twee maanden een overleg in Straatsburg te organiseren voor alle delegatieleiders uit de ALDE-fractie. De bijeenkomsten kwamen evenwel niet veel verder dan tamelijk vrijblijvende discussies over de actualiteiten in het Europees Parlement.²¹⁹ Indirecte invloed kon Neyts-Uyttebroeck proberen uit te oefenen op de voorzitter van de ALDE-fractie via de *party leaders' meetings*, de bijeenkomsten van liberale partijleiders, eurocommissarissen, minister-presidenten en ministers voorafgaand aan de Europese Raad.²²⁰ De ELDR-voorzitter presideert weliswaar deze vergadering, maar kan daarin echter niet erg sturend optreden. 'De voorzitter van de ELDR heeft wel de leiding in het gesprek, maar niet het mandaat om de eerste ministers terecht te wijzen', aldus Mulder. Behalve de voorzitter van de ELDR heeft ook de voorzitter van de ALDE-fractie in het overleg een minder voorname rol dan de ministers en minister-presidenten: zij nemen de belangrijkste nationale machtsposities in en behoren – in het geval van de regeringsleiders – vanwege hun lidmaatschap van de Europese Raad tot degenen op wie een belangrijk deel van de machtsuitoefening in EU-verband zich concentreert. De partijleidersbijeenkomsten hebben vooral tot doel standpunten onderling af te stemmen.²²¹

Hoewel de directe band bleef bestaan, staat de ELDR sinds de inwerkingtreding van het partijstatuut in principe wel degelijk op grotere afstand van de ALDE-fractie. Vroeger kon de ELDR zich vanwege zijn afhankelijke positie nauwelijks kritisch opstellen tegenover de fractie. Nu de partij over aanzienlijk meer eigen inkomsten beschikt, kan dat wel, maar volgens Van Baalen doet zij dit amper. Voor zover de ELDR invloed uitoefent op de ALDE-fractie, gebeurt dit binnen door de fractie gestelde grenzen: de politieke realiteit en logica van het Europees Parlement bepalen de interactie. Dit was volgens Van Baalen ten tijde van het voorzitterschap van Neyts-Uyttebroeck praktisch onvermijdelijk, omdat de voorzitter van de ELDR tot de ALDE-fractie behoorde. 'In Nederland is het de gewoonte dat de partij naar de lange termijn kijkt, dus het verkiezingsprogramma vaststelt en op uitvoering ervan in de praktijk toeziet. De partij controleert de fractie.' De ELDR zou naar de mening van Van Baalen die rol ook op zich moeten nemen, maar de ALDE-fractie zou niet bereid zijn veel aan te nemen van de ELDR of de aangesloten nationale lidpartijen. 'Men denkt in de fractie: "Ze begrijpen het niet. De kritiek van de ELDR zal wel weer door populisme zijn ingegeven".'²²² Wat Van Baalen betreft wordt de ELDR een echte belangenbehartiger van de lidpartijen, die zich zelfstandig positioneert ten opzichte van de fractie: 'ik vind dat de partij de fractie zo onafhankelijk mogelijk moet volgen.'²²³

²¹⁹ Van Baalen, interview. Zie ook 10.2.

²²⁰ De minister-presidenten uit de EU-lidstaten waar een ELDR-lidpartij deel uitmaakt van de nationale regering, aangevuld met een minister uit andere EU-lidstaten.

²²¹ Mulder hierover: 'Ik dicht die partijleidersbijeenkomst geen grote invloed toe. Die bijeenkomst is nuttig, maar het is niet veel meer dan afstemmen.'

²²² Het gaat hier om kritiek van de nationale lidpartijen, dus vanuit het nationale perspectief. Populistische kritiek op Europa zou het nationale belang centraal stellen.

²²³ Wat Van Baalen betreft zouden de leden van het partijbestuur allen afkomstig moeten zijn van de nationale lidpartijen, dat wil zeggen hun primaire functie op het nationale niveau moeten uitoefenen. 'Als je zelf niet in de ALDE-fractie zit, dan heb je geen extra belangen, zoals dat je woordvoerder bent

Zoals het CDA probeert om via de EVP indirect invloed uit te oefenen op EVP-fractie in het Europees Parlement, zo kan de VVD de ELDR benutten om met een omweg de koers van de ALDE-fractie te beïnvloeden. Tot op zekere hoogte doet de delegatie van de VVD dat ook. Zij levert weliswaar geen voorzitters voor ELDR-commissies, maar is wel vertegenwoordigd in het ELDR-bestuur. Deze situatie is toevallig zo: delegatieleider Van Baalen is voorzitter van de Liberale Internationale en heeft uit dien hoofde zitting. Het ELDR-bestuur bestaat zoals al vermeld uit een aantal europarlementariërs en daarnaast uit nationale parlementariërs, de voorzitters van de ALDE-fractie in achtereenvolgens het Europees Parlement, de Raad van Europa en het Comité van de Regio's, en vertegenwoordigers van andere liberale organisaties.²²⁴

Zijn voorzitterschap van de Liberale Internationale geeft Van Baalen een betrekkelijk sterke positie in Brussel – ook in het contact met fractievoorzitter Verhofstadt, die als voorzitter van de ALDE-fractie eveneens van het bestuur van de ELDR deel uitmaakt. 'In mijn relatie met Verhofstadt is het belangrijk dat ik ook voorzitter van de Liberale Internationale ben, want dat is zijn wereldorganisatie. En ik spreek hem dus in het bestuur', aldus Van Baalen. Als voorzitter van de Liberale Internationale mag hij het congres van de ELDR toespreken, iets wat hij als delegatieleider van de VVD niet mag. Dat helpt zijn invloed binnen de ALDE-fractie te vergroten.

Op Van Baalen na vervullen de delegatieleden van de VVD geen formele functies binnen de ELDR. Ze geven wel *acte de présence* bij belangrijke gebeurtenissen van de europartij. Mulder en Van Baalen zijn naar eigen zeggen trouwe bezoekers van het jaarlijkse ELDR-congres. Het zou de gewoonte zijn dat sowieso de delegatieleider daarheen gaat. Het bezoeken van het congres gebeurt deels om inhoudelijke redenen, wanneer een belangrijk thema op de agenda staat. Daarnaast doen de delegatieleden het uit 'plichtsbef' (Mulder) en om strategische redenen. 'Ik vind het belangrijk op het congres aanwezig te zijn, want als je elkaar niet ziet, dan weet je ook niet wat elkaar beweegt' zegt Van Baalen. 'Voor mij is het bijvoorbeeld belangrijk om te weten hoe de Duitse FDP als partij denkt. Denkt die hetzelfde als de Duitse eurodelegatie waar ik mee te maken heb?' Door op het congres landelijke volksvertegenwoordigers en partijbestuursleden uit andere lidstaten te spreken, blijft Van Baalen op de hoogte van de partijpolitieke ontwikkelingen in die landen. Die informatie kan hem van pas komen bij de onderhandelingen in de ALDE-fractie.

9.3 Wisselwerking ALDE-fractie en eurodelegatie

Vanzelfsprekend is het aantal leden waaruit de eurodelegatie van de VVD bestaat van groot belang voor haar positie binnen de ALDE-fractie. Hoe groter de delegatie, hoe beter zij in staat is invloed uit te oefenen op de standpuntbepaling. De VVD-delegatie telt echter slechts

of wordt, dat je een belangrijke commissie voorziet, dat je een bepaalde reis kunt maken namens het Europees Parlement of dat je gevraagd wordt een stuk te schrijven over een beleidsonderdeel. Dat heb je allemaal niet. Dat is prettig, want als je te veel een dubbele pet op hebt, dan lopen de belangen door elkaar.'

²²⁴ Deze vertegenwoordigers van andere liberale organisaties zijn de secretaris-generaal van de ELDR, de secretaris-generaal van de ALDE-fractie (de VVD'er Alexander Beels), de voorzitter van de Europese Liberale Jeugd (de JOVD'er Jeroen Diepemat) en de voorzitter van de Liberale Internationale (Hans van Baalen). Informatie afkomstig van www.eldr.eu/en/members-bureau (geraadpleegd 10 oktober 2012).

drie leden, wat op een totaal van 85 fractieleden gelijk staat aan 3,5 procent. Dit vormt een klein aandeel, maar doordat de meeste delegaties niet meer dan drie leden tellen, behoren de VVD'ers toch nog tot de middelgrote delegaties in de ALDE-fractie. * Samen met de drie leden van D66 bestaat de Nederlandse vertegenwoordiging uit 6 leden (7,0 procent). De Britse en Duitse delegatie zijn de grootste met elk 12 leden (14,1). Daarna volgen de Franse met 6 (7,0) en de Italiaanse, Roemeense, de Belgische en de Bulgaarse met 5 (5,9).²²⁵

De VVD-delegatie is erin geslaagd een naar verhouding sterke positie binnen de ALDE-fractie te verwerven. De verdeling van coördinatoren binnen de fractie over de delegaties lijkt daar althans op te wijzen. Coördinatoren zijn na het fractievoorzitterschap de invloedrijkste functies binnen een eurofractie.²²⁶ De drie VVD'ers bekleden allen zo'n positie: Mulder coördineert Begroting, Toine Manders Interne Markt en Consumentenbescherming, en Van Baalen Veiligheid en Defensie.²²⁷ Deze toedeling van coördinatoren is opmerkelijk: de VVD heeft evenveel coördinatoren als de Britse delegatie en meer dan de Duitse (twee), de Franse (een) en de Italiaanse (geen een). En ook meer dan D66, die geen enkele coördinator heeft. De voor de VVD gunstige verdeling is mogelijk geworden doordat de onderhandelingen over de coördinatoren niet op basis van de methode-d'Hondt werden gevoerd; ze werden derhalve niet over de delegaties verdeeld naar delegatiegrootte.²²⁸ In plaats daarvan kon elke commissie zelfstandig over het aanwijzen van haar coördinator beslissen. Belangrijke criteria hiervoor waren volgens Van Baalen de kwaliteit en de ervaring van de kandidaten. Mulder (sinds 1994) en Manders (sinds 1999) zijn ervaren europarlementariërs en hebben op hun terrein een grote deskundigheid opgebouwd. Van Baalen was nieuw als europarlementariër, maar heeft wel ruime ervaring als politicus en is eveneens goed ingevoerd op zijn terrein.²²⁹

De eurodelegatie van de VVD heeft te maken met het verkiezingsmanifest van de ELDR, dat de basis vormt voor de standpuntbepaling binnen de ALDE-fractie, maar heeft zich ook gecommitteerd aan het Europese verkiezingsprogramma van de VVD. Het programma van de eigen partij weegt voor de delegatieleden zwaarder dan het manifest van de ELDR; op basis van het eigen verkiezingsprogramma proberen zij meerderheden in de ALDE-fractie te beha-

²²⁵ Behalve de Nederlandse is ook de Belgische en Bulgaarse delegatie opgebouwd uit vertegenwoordigers van twee nationale partijen. Informatie afkomstig van www.itsyourparliament.eu.

²²⁶ Het voorzitterschap van een commissie van het Europees Parlement is weliswaar een belangrijke post, maar voor de besluitvorming binnen de eurofractie wat minder van belang. De commissievoorzitter kan een grote rol spelen in het begeleiden van een commissie. Hij kan bijvoorbeeld rapporteurs assisteren in het vinden van steun voor de rapporten die plenair besproken moeten worden. Een coördinator is de eerste woordvoerder van een fractie in een parlementaire commissie. In de standpuntbepaling binnen de fractie heeft deze persoon een wezenlijke rol. Tegelijkertijd is hij degene die onderhandelt over de inhoud van een rapport, meebeslist wie in de commissie rapporteur wordt, de rapporteur assisteert in het opstellen van stemadviezen en beslist welk plaatsvervangend commissielid mag optreden bij afwezigheid van een volwaardig commissielid (Nugent, 202-5; De Cock, 47-49). Zie ook 6.2.3.

²²⁷ Informatie afkomstig van www.alde.eu/alde-group/coordinators-work-parliamentary-committees (geraadpleegd 9 februari 2012).

²²⁸ Voor meer over de methode-d'Hondt, zie 6.2.

²²⁹ Van Baalen was op dat moment voorzitter van de vaste Kamercommissie voor Defensie. Hij was toen overigens ook vicevoorzitter Atlantische Commissie Nederland en fellow aan het *International Institute for Strategic Studies* te Londen. Hij was ook lid van het Noord-Atlantische Assemblée. Informatie afkomstig van www.parlement.com/9291000/biof/02288 (gedownload 12-5-2012).

len.²³⁰ De druk om binnen de fractie compromissen te sluiten en nationale voorkeuren een lagere prioriteit te geven, lijkt evenwel te zijn toegenomen. Het Europees Parlement heeft een zwaardere rol gekregen in de onderhandelingen met de Raad, onder meer doordat het sinds het Verdrag van Lissabon dezelfde bevoegdheden heeft op het gebied van landbouw als de Raad.²³¹ Sinds 2009, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, is het wekelijks overleg van de fractievoorzitters in het Europees Parlement geïntensiveerd.²³² De dynamiek in de standpuntbepaling is daardoor veranderd, aldus Van Baalen:

De fractievoorzitters bepalen gewoon welke moties steun krijgen en welke niet. Dat is heel interessant. Dat betekent dat jouw fractievoorzitter jouw voorstel over de heg kan gooien. Als Verhofstadt bijvoorbeeld een amendement van mij niet verdedigt bij zijn collega's, en zegt: "Nou ja, dat moeten we maar laten vallen want iets anders is belangrijker", dan gebeurt dat tussen de fractievoorzitters. [...] Ze bepalen eigenlijk alles. En binnen die groep van ongeveer tien fractievoorzitters hebben de ALDE-fractie, de S&D-fractie, de EVP-fractie en de Groenen een 'Alliantie voor Europa' opgericht. Die zijn daarbinnen nog eens bepalend.

Verhofstadt geldt als een sterke, dominante fractievoorzitter, meer dan zijn voorganger Watson (2004-2009). De Belg is volgens Mulder een 'heel bekwame politicus', die met 'veel gezag' spreekt. In zijn functie van fractievoorzitter heeft Verhofstadt een eensgezinde fractie nodig om het maximale uit het onderhandelingspel met de andere fractievoorzitters te halen. Indien nodig wendt hij zijn invloed aan om die unanimiteit te bereiken. Het hangt van de fractieleden zelf af in hoeverre de voorzitter in zijn streven slaagt, zegt Van Baalen:

In hoeverre je als delegatielid wordt gestuurd door de fractie waar je deel van uitmaakt, hangt af van je persoonlijkheid. Als je in Brussel of Straatsburg zit, ben je onderdeel van de ALDE-fractie. Mensen zien elkaar vaak, zakelijk en ook privé. Het is logisch dat men probeert het met elkaar eens te worden. Je zit in dezelfde fractie en anders kan de fractievoorzitter niet onderhandelen. Als Verhofstadt nooit zeker kan zijn van de stemmen van zijn collega's, dan stelt zijn fractie niks voor. Dus hij zal proberen, net als Watson voor hem, de neuzen dezelfde kant op te krijgen. Dat betekent dat er een compromis moet komen tussen 85 europarlementariërs. Als je als VVD, FDP of welke partij dan ook niet bereid bent om compromissen aan te gaan in jouw eigen eurofractie, dan heb je ook geen in-

²³⁰ Mulder, interview.

²³¹ De meeste landbouw- en visserijdossiers vielen tot 1 december 2009 onder de zogeheten raadgevende procedure. Dit hield in dat het Europees Parlement wel een advies kon geven, maar dat uiteindelijk alleen de Raad van landbouw- en visserijministers tot een politiek akkoord hoefde te komen over een dossier. Of hierbij rekening werd gehouden met het advies van het Europees Parlement, daar besliste de Raad volledig zelfstandig over. Sinds 1 december 2009 (de inwerkingtreding van 'Lissabon') is het Europees Parlement een volwaardige onderhandelingspartner: bijna alle landbouw- en visserijdossiers vallen onder 'co-decisie'. Departement Landbouw en Visserij, 2010, *Verdrag van Lissabon: gevolgen voor de Vlaamse Landbouw en Visserij*. België: Brussel, 30. Zie ook Nugent, 81.

²³² Dit overleg is de *Conference of Presidents*.

vloed. Dan zeggen ze: “Ja, jij bent altijd tegen”. Hetzelfde gaat trouwens op als je altijd vóór bent.

In hoeverre Verhofstadt bij het wekelijks overleg met de fractievoorzitters vasthoudt aan een voor de VVD belangrijk gemeenschappelijk standpunt van de ALDE-fractie, hangt volgens Van Baalen van ‘persoonlijke dingen’ af. In het contact met hem heeft Van Baalen naar eigen zeggen het voordeel dat hij niet alleen leider is van een middelgrote eurodelegatie en voorzitter van de Liberale Internationale, maar ook dat hij een nationale regeringspartij vertegenwoordigt: in de persoon van premier Mark Rutte heeft hij rechtstreeks toegang tot de Europese Raad. Daarmee biedt hij Verhofstadt indirect toegang tot de Raad.

In de onderhandelingen binnen de ALDE-fractie maakt delegatieleider Van Baalen onderscheid tussen zogeheten A-punten waarop de VVD geen compromis kan sluiten, B-punten die belangrijk zijn maar waarop gezocht kan worden naar standpunten die dicht bij die van de VVD liggen, en C-punten die er niet toe doen ‘en daar maak ik me dan ook geen seconde druk over’, aldus Van Baalen. De pressie die binnen de ALDE-fractie kan worden uitgeoefend, kan ertoe leiden dat de delegatie zelfs op een A-punt toch met de fractie meestemt, ook al gaat dat tegen de wens van de eigen partij in. De delegatieleden kunnen er ook voor kiezen om in elk geval niet tegen het fractiestandpunt te stemmen*. Van Baalen:

‘Het is voorgekomen dat een collega zegt: “Ik zit in de begrotingscommissie, als ik nu zeg dat de begroting niet mag stijgen, dan doe ik niet meer mee.” Toen heb ik gezegd: “Ik heb er niet zo’n groot probleem mee als jij je onthoudt, maar ik dan tegen stem. Als jij het idee hebt dat jij daardoor aan tafel kunt meedoen, en misschien onderhandelaar kunt worden namens het Parlement, dan vind ik dat goed”.’

Het komt ook voor dat de eurodelegatie over bepaalde aangelegenheden zelf geen overeenstemming bereikt. Mulder beweert zelfs dat de delegatie ‘vaak’ verschillend stemt en om die reden eigenlijk geen eenheid vormt. ‘Van Baalen volgt meer de lijn van Den Haag dan wij tweeën. Misschien komt dat doordat Van Baalen veel nationaler georiënteerd is dan wij. De ene is meer gegrepen door de Europese samenwerking dan de ander.’ De bewering van Mulder wordt niet overtuigend bevestigd door de hoofdelijke stemmingen van de drie delegatieleden van de VVD. In de periode juli 2009 – december 2012 stemde Mulder in slechts vijf procent van de hoofdelijke stemmingen waaraan hij deelnam niet mee met het standpunt van de ALDE-fractie. Van Baalen week in twaalf procent van de gevallen af, maar dit percentage is gelijk aan dat van Manders.²³³ Van Baalen wijst erop dat verschillend stemgedrag binnen elke eurodelegatie voorkomt, iets wat onvermijdelijk is aangezien een eurofractie een diverse samenstelling heeft (qua nationaliteit, ideologie, etc., zie 6.2.1). ‘Als woordvoerder Begroting kan Mulder niet stemmen tegen het standpunt dat hij zelf namens de ALDE-fractie uitdraagt. Daar heb ik begrip voor’, aldus Van Baalen. ‘Je kunt als delegatieleider je collega’s niet sturen zoals de voorzitter van de Tweede Kamerfractie dat met zijn collega’s kan.’ Het verschil

²³³ Genoemde percentages zijn gebaseerd op de database van VoteWatch.eu (19 december 2012). Van Baalen komt overigens op een hoger percentage uit dan de delegatieleiders Berman (PvdA, acht procent), Van de Camp (CDA, vijf procent) en In ’t Veld (D66, twee procent).

in stemgedrag tussen Mulder enerzijds en Manders en hijzelf anderzijds vindt Van Baalen niet erg groot:

Het verschil is grotendeels te verklaren uit onze stemmingen in begrotingszaken. Manders en ik stemmen in vrijwel alle gevallen hetzelfde. Wij stellen het Nederlandse belang voorop en zijn om die reden steeds tegen een verhoging van de EU-begroting. Mulder zit daar anders in. Hij heeft ook een meer Europese pet op dan wij.

De eurodelegatie in Brussel heeft niet alleen te maken met een toegenomen druk vanuit de ALDE-fractie, maar ook met een toegenomen bemoeienis vanuit de Tweede Kamerfractie. De eurodelegatie ervaart dat zij meer dan voorheen met Den Haag rekening moet houden, of geacht wordt dat te doen. Volgens Mulder is deze ontwikkeling inherent aan het feit dat de delegatie meer met het nationale partijniveau in gesprek is (zie 9.4). Hij heeft de neiging niet te zwaar aan de wensen van de Kamerfractie te tillen. Wat in het wekelijkse Kamerfractieoverleg naar voren is gebracht, wordt in Brussel niet uitgebreid gerapporteerd. ‘Degene die in Den Haag is geweest, loopt meestal even langs om de anderen te informeren. Een verbindingspersoon hebben we daar niet voor nodig’, zegt Mulder. Hij overlegt niet met de Kamerfractie voordat hij ergens een standpunt over inneemt. ‘Als er een groot verschil van mening bestaat, dan horen we dat wel. Het is dus niet zo dat ik iets vind omdat de Tweede Kamerfractie dat vindt. Als het mij beter uitkomt om een andere lijn te kiezen, ook om op andere punten winst te behalen, dan doe ik dat’. Volgens Mulder heeft de Kamerfractie sterk de neiging om te zeggen dat de delegatie de positie van de fractie moet volgen.

Maar het politieke primaat ligt niet in Den Haag. Ik zit in het vak om meerderheden te halen. Als ik letterlijk zou opvolgen wat de Kamerfractie wenst, dan zou ik hier geen leven meer hebben. Elk lid van het Europees Parlement dat bekend staat om het blindelings opvolgen van instructies uit de nationale hoofdsteden, wordt niet erg serieus genomen.

Delegatieleider Van Baalen hecht daarentegen zeer aan de eenheid tussen de VVD in Brussel en Den Haag. Hij beschouwt zichzelf als een nationale afgevaardigde in het Europees Parlement.²³⁴

9.4 Tweede Kamerfractie

In de inleiding werd de verwachting geformuleerd dat de Tweede Kamerfractie van de VVD meer aandacht is gaan besteden aan Europese aangelegenheden, bewuster omgaat met Europa en zich ook actiever met Europese zaken bezighoudt. Ook werd verondersteld dat de afstemming tussen de fractie en de eurodelegatie is geïntensiveerd. Beide verwachtingen komen uit. Bij de wisselwerking tussen de fractie en de delegatie is een grotere groep fractieleden betrokken geraakt en heeft zich aldus inderdaad versterkt. De geïnterviewden brengen deze evolutie in verband met de formele rol van de Tweede Kamer in de Europese besluitvorming sinds het

²³⁴ Van Baalen, interview.

Verdrag van Lissabon (zie 6.4). Een andere belangrijke factor zou het Nederlandse ‘nee’ in het referendum over de Europese Grondwet zijn.

9.4.1 Organisatie

Om stabiliteit te realiseren in het contact tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie heeft de PvdA het Coördinatieoverleg Europa in het leven geroepen en heeft het CDA enkele verbindingspersonen in dienst (zie 7.4.1 en 8.4.1). De VVD daarentegen maakt geen gebruik van ondersteunende organisatorische structuren. In het verleden was er wel een verbindingsfunctionaris c.q. voorlichter, die de contacten tussen de delegatieleden enerzijds en de pers, de eigen partijorganisatie én de Eerste en Tweede Kamerfractie anderzijds moest versterken. Deze verbindingspersoon was altijd bij het wekelijkse fractieoverleg aanwezig en daarnaast ook bij de vergaderingen van de eurodelegatie.²³⁵ De functie was in 1996 door de delegatie gecreëerd en hield omstreeks 2005 op te bestaan. Een nauwere samenwerking tussen de fractie en de delegatie kwam op gang na het referendum over de Europese Grondwet in juni van dat jaar. Het Nederlandse ‘nee’ was een ‘waterscheiding’ volgens Mulder, en kwam in de woorden van Han ten Broeke, Europawoordvoerder van de Tweede Kamerfractie sinds 2006, neer op het ‘neerdonderen van de Berlijnse Muur als het gaat om het Europadebat’. De schok leidde binnen de VVD tot de wens de Kamerfractie beter met de eurodelegatie te laten samenwerken. Na de Tweede Kamerverkiezingen van november 2006 werd gekozen voor een werkwijze die zou kunnen worden getypeerd als een vorm van ‘politieke integratie’ van de fractie met de delegatie.

*Mark Rutte volgde Jozias van Aartsen op als fractievoorzitter.²³⁶ Na de Tweede Kamerverkiezingen in 2006 werd het nieuwe fractielid Ten Broeke woordvoerder Europese Zaken, als opvolger van Van Baalen, die woordvoerder Buitenlandse Zaken werd. Rutte en Ten Broeke zetten gelijk na de verkiezingen een nieuwe lijn in: voortaan ging de fractie één op één opereren met de eurodelegatie. ‘Wij zien onszelf als een fractie van 41 plus 3, is 44 personen. We zijn één politieke cockpit en daar zitten de delegatieleden ook in’, aldus Ten Broeke. Bij zijn entree in de fractie wierp hij zich op als degene die het contact met de delegatie ging aanhalen, een ambitie die geheel samenviel met zijn persoonlijke motivatie.²³⁷ Rutte steunde de ambitie van Ten Broeke ‘voluit’: in de Tweede Kamerfractie maakte de

²³⁵ E. van Rooyen, 2009, *De Europeanisering van belangengroepen en politieke partijen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 157.

²³⁶ Van Aartsen trok zich direct na deze gemeenteraadsverkiezingen op 8 maart 2006 terug als fractievoorzitter en daarmee ook als kandidaat-lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2006. Een dag later, op 9 maart, maakte Rutte bekend kandidaat-lijsttrekker te zijn. Rutte bleef formeel in functie als staatssecretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, totdat hij in juni 2006 lid werd van de Tweede Kamer (en voorzitter van de VVD-fractie).

²³⁷ ‘Ik zie dit als mijn hobby, dit is echt mijn ding’, zegt Ten Broeke. ‘Ik wil dat het nationale parlement emancipeert als het gaat om Europese wet- en regelgeving.’ De Europawoordvoerder studeerde in 1998 (Universiteit Leiden) af op een onderzoek naar het ‘democratisch tekort’ in de relatie tussen het Nederlandse parlement (*in casu* de Tweede Kamer) en de besluitvorming in de Europese Raad van Ministers. Hij woonde en werkte in Brussel voordat hij zich kandidaat stelde voor de Tweede Kamerverkiezingen. In 2003 nam hij deel aan de interne verkiezingen voorafgaand aan de Europese verkiezingen. Zijn opvallende, ‘Amerikaanse’ campagne sprong in het oog bij het partijbestuur, dat het jammer vond dat hij, ondanks vele voorkeursstemmen, uiteindelijk niet in het Europees Parlement kwam (Ten Broeke, interview).

partijleider kenbaar dat vaker het contact met de eurodelegatie moest worden gezocht en dat een meer bewuste en pro-actieve houding ten aanzien van Europese besluitvorming geboden was.²³⁸

Een tweede stap naar een intensievere samenwerking met de delegatie zette de fractie bij de Europese verkiezingen van 2009. Van Baalen werd lijsttrekker en vervolgens delegatieleider. Hij nam enkele medewerkers uit de Tweede Kamerfractie mee naar Brussel. Te verwachten viel dat het contact tussen de fractie en de delegatie zou verbeteren. Van Baalen was na tien jaar zeer goed bekend met zijn medefractieleden en met het politieke spel in de Kamer. De partijleiding wilde tussen de fractie en de delegatie een uitwisseling van politici tot stand brengen.²³⁹ Met het vertrek van Van Baalen naar Brussel en de komst van Jeanine Hennis-Plasschaert, die sinds 2004 in het Europees Parlement zat, naar Den Haag werd dit voornemen ten uitvoer gebracht. Zijn bekendheid met de fractie was echter niet de belangrijkste reden om Van Baalen als lijsttrekker voor te dragen, aldus Ten Broeke. *‘Als je in de Europese verkiezingen wilt meedoen, moet je met een bekend gezicht komen. Iemand die niet drie maanden campagne moet voeren om zichzelf te introduceren.’ De VVD stond slecht in opiniepeilingen en had een positieve impuls hard nodig.*

De intensievere samenwerking tussen de fractie en delegatie – de ‘politieke integratie’ – kreeg gestalte door genoemde personele veranderingen en ook door aanpassingen in de werkwijze. Al lange tijd bestaat de gewoonte dat bij het wekelijks fractieoverleg in Den Haag een delegatielid aanwezig is. Bij toerbeurt wonen de delegatieleden deze vergadering bij. Een aanpassing is dat de delegatie ten behoeve van het fractieoverleg regelmatig een schriftelijke inbreng aanlevert. Deze wordt aan de fractienotities toegevoegd die in het weekend vóór het fractieoverleg worden rondgestuurd. De inbreng van de delegatie is geen reactie op de notities of op de agenda, maar een soort nieuwsbrief die informatie verschaft over wat in het Europees Parlement aan de orde is geweest en welke inhoudelijke posities de delegatie heeft ingenomen. De fractie op haar beurt zendt al haar notities naar de delegatie. Daar was in het verleden geen sprake van.²⁴⁰ Een andere aanpassing is dat nu ook een of meer medewerkers van de delegatie bij het fractieoverleg aanwezig zijn.

9.4.2 Ontwikkeling

De keuze voor het model van de ‘gezamenlijke cockpit’ en de aanpassing van de werkwijze in de fractie wijzen er al op dat de fractie tegenwoordig meer aandacht aan Europese aangelegenheden besteedt en daar bewuster mee omgaat. Alle geïnterviewden nemen deze ontwikke-

²³⁸ Ten Broeke, interview. De Europawoordvoerder hierover: ‘Ja, Rutte heeft een stimulerende rol gehad. In het begin heb ik het er met hem over gehad. Het (zijn steun, EvR/GV) was een voorwaarde voor mijn woordvoerderschap. Hij zei: “Nee, ik ga je steunen.” Ik zal een voorbeeld geven. Bij de fractienotities zit altijd één pagina van de eurodelegatie. De stukken worden op dinsdag besproken, zaterdag verzonden. In het begin, ook toen die eurodelegatie hier niet zat, keek iedereen naar mij: “Leg jij maar even uit wat zij hebben gedaan, wat zij van plan zijn.” Ik zei: “Nee, dat ga ik niet doen. Ik ben niet verantwoordelijk voor hun handelen. Als daar iets in staat op jouw beleidsterrein, had je ze maar moeten bellen. Wij zijn één fractie, dus het is je eigen verantwoordelijkheid als daar Jeanine Plasschaert iets roept. Dan moeten we jou aanspreken waarom Jeanine iets zegt, niet mij!” Daar steunde Rutte mij heel consequent in.’

²³⁹ Ten Broeke, interview.

²⁴⁰ Mulder, interview.

ling daadwerkelijk waar. Meer fractieleden hebben oog voor de sterker wordende Europese dimensie van hun portefeuille en van die groep zijn er meer die Europees georiënteerde initiatieven nemen. Ten Broeke constateert dat het besef is gegroeid dat uit de vierde bestuurslaag politiek voordeel te behalen valt.

Hoe je ervoor zorgt dat je collega's in de fractie ook met Europa aan het werk gaan? Daar was in het begin heel veel zendingswerk voor nodig. Ik zal eerlijk zeggen, er waren fractiegenoten die hier al wat langer zaten en nog nooit van een Groenboek of een Witboek hadden gehoord. Ik noem altijd het voorbeeld van Fred Teeven, die hoort niet in die categorie. Die merkte op een gegeven moment dat hij met een Groenboek een beleidsdebat kon voeren met de minister van Justitie. En dat ook nog in een vroeg stadium van het beleidsproces. Die kwam terug in de fractie met een enthousiast verhaal, en toen was het ijs gebroken. "O, kan dat ook?", "Ja, dat kan ook." "Heeft dat dan zin?", "Ja, en je kunt er ook nog de krant mee halen, als je het goed doet." Dan heb je positieve binding aan Europese wet- en regelgeving, die over het algemeen natuurlijk gortdroog en vreselijk saai is.

Met de op Europese zaken aangepaste werkwijze in de vaste Kamercommissies is de aandacht voor en kennis van Europese zaken bij fractieleden toegenomen. Van Baalen legde in 2002 in de Tweede Kamer met zijn rapport *Op tijd is te laat* de basis voor meer greep van de Kamer op de Europese besluitvorming (zie 6.4). Zoals de aandacht voor en kennis van Europese zaken bij de fracties van de PvdA (zie 7.4.2) en het CDA (zie 8.4.2) is toegenomen, zo geldt dat ook voor de fractie van de VVD. De subsidiariteits- en proportionaliteitstoets dwingt fractieleden zich op de Europese dimensie te richten, omdat zij moeten bepalen of ze eventueel bezwaar willen maken tegen een Europees voorstel of niet. Ten Broeke zelf heeft er overigens aan bijgedragen dat de fractieleden op deze manier voor het blok worden gezet. Hij zette zich bij de parlementaire behandeling van het Verdrag van Lissabon in voor de totstandkoming van de 'oranje kaart'-procedure.²⁴¹

Ten Broeke schat dat één op de vier fractieleden nu zelfstandig Europese zaken in zijn werkzaamheden betreft.²⁴² Voorheen bestonden de mogelijkheden om voordeel uit Europese besluitvorming te behalen ook, maar toen was de ondersteuning van de EU-staf er nog niet, had de Tweede Kamer nog niet de mogelijkheid om een parlementair behandelvoorbehoud in te roepen (zie 6.4) en stond volgens Ten Broeke een 'algehele verstikkende consensus' in de Nederlandse politiek het uiten van kritiek op Europa in de weg.

De toename van het Europese besef van de fractie viel samen met de ontwikkeling van een meer kritische houding tegenover de Europese integratie. Het referendum over de Europese Grondwet gaf een impuls in deze richting. Nu vormen de VVD'ers in de Tweede Kamer naar

²⁴¹ 'Die Oranjen Karte', *Trouw*, 22-9-2008.

²⁴² Ten Broeke over het proces van bewustwording binnen de Tweede Kamerfractie: 'Ik heb geleerd dat duwen niet helpt, je moet het aantrekkelijk maken. Dat heb ik in het begin wel gedaan, *pushen*. Dat alle subsidiariteitsstukken via mij werden verspreid. Dan zaten de collega's: "Daar heb je die Ten Broeke weer. Moet ik dát weer doen, daar gaat 'ie naar vragen. Nou oké, wat moet ik ermee? Oké, niks." Zo gingen we in het begin. Nu pakken de meesten het zelf op. Ze doen het nu zelf, omdat ze er het politieke voordeel van inzien.'

het oordeel van Ten Broeke een ‘eurokritische fractie’. Delegatielid Mulder ziet deze ontwikkeling ook.

‘Ja, er is wel iets veranderd de afgelopen jaren. De belangstelling voor Europa in de fractie is enorm toegenomen, maar volgens mij alleen maar in negatieve zin. Als men iets kan vinden wat niet goed is in Europa, dan wordt dat in vele kleuren uitgemeten.’

Mulder noemt als voorbeeld de kwestie van de Griekse schulden. De scepsis zou duidelijk doorklinken in de debatten daarover. De fractie is volgens hem gaan inzien dat de publieke opinie een onderstroom kent ‘die vindt dat zich in Europa een verschrikkelijk bureaucratisch monster aan het ontwikkelen is, waar ze geen greep meer op heeft.’ Deze euroscepsis kreeg haar vertaling in de opvattingen van de fractie. Ten Broeke nuanceert deze analyse. Hij ontkent niet dat de fractieleden op onderdelen een gereserveerde houding tegenover Europa aannemen. Maar behalve dat dit het gevolg is van een veranderde politieke zienswijze, heeft dit ook te maken met het feit dat de nationale parlementen uitsluitend bevoegd zijn om Europese voorstellen af te wijzen.²⁴³ Ten Broeke:

Wij als parlement hebben alleen maar een negatief instrumentarium. We kunnen niet zelf het initiatief nemen. Daardoor zijn degenen die zich actief met Europese zaken bezighouden, de mensen die zitten in de sfeer van waar Europa eigenlijk niet thuishoort. Bijvoorbeeld sociale zaken, gezondheidszorg, daar komt niet de meeste Europese wetgeving vandaan. Maar als er iets vandaan komt waar Europa met z’n tengels vanaf moet blijven, dan worden die mensen het eerst actief. Als het gaat om de interne markt, dan kunnen we in negen van de tien gevallen blind zeggen dat we het met de Europese Commissie eens zijn. Ja, dat vind je in de opstelling van de Kamerleden terug. De woordvoerder Economische Zaken hoor ik minder dan de woordvoerder Sociale Zaken.

Met de toename van het Europese besef van de fractie en haar actievere houding is ook de interne rol van de Europawoordvoerder van de VVD veranderd.²⁴⁴ Het werk van de EU-staf van de Tweede Kamer heeft hieraan bijgedragen en ook dat van de Permanente Vertegenwoordiger van de Tweede Kamer in het Europees Parlement.²⁴⁵ Als Europawoordvoerder in de jaren 1999-2006 moest Van Baalen veel tijd en energie steken in het coördineren van de Europese inbreng in de Kamerdebatten en in het bevorderen van een op de EU aangepaste werkwijze

²⁴³ Het zogeheten *early warning system* stelt nationale parlementen in staat om een voorstel af te wijzen, dat wil zeggen de Europese Commissie te adviseren het voorstel in te trekken. In de Europese besluitvormingsprocedures is geen goedkeuring van de nationale parlementen nodig, tenzij het om de ratificatie van een Europees verdrag gaat (zie 6.3).

²⁴⁴ Deze constatering werd ook gedaan bij de PvdA (7.4.2) en het CDA (8.4.2).

²⁴⁵ De genoemde persoon neemt deel aan de vergadering van de Permanente Vertegenwoordigers van de nationale parlementen in het Europees Parlement. Hij informeert de leden van de verschillende Tweede Kamercommissies. Overigens laat delegatieleider Van Baalen zich ook informeren door medewerkers van de Duitse delegatie in de ALDE-fractie (FDP). Met deze delegatie heeft hij de afspraak dat hij medewerkers kan inschakelen om technische of strategische informatie op een bepaald Europees beleidsterrein in kaart te brengen (Van Baalen, interview).

van zijn fractiegenoten.²⁴⁶ Het was een ‘gebed zonder end’, zei Van Baalen toentertijd. ‘Je moet er enorm aan trekken, tijd investeren’.²⁴⁷ Nu is de ambtelijke ondersteuning van de Kamer zodanig dat de woordvoerders op de overige beleidsterreinen (Veiligheid en Justitie, Economische Zaken, etc.) veel beter in staat zijn hun Europese standpunten met anderen af te stemmen.²⁴⁸ Van Baalen:

De Europawoordvoerder kan er meer vanuit gaan dat men in de vakcommissies, zoals Justitie en Binnenlandse Zaken, ook op de Europese aspecten let. Hij is minder de opvoeder dan voorheen, al blijft het natuurlijk belangrijk dat je zegt: “Hé, op het gebied van VROM speelt dit en op Justitiegebied speelt dat, en dat heeft met elkaar te maken.” Daar heeft de Europawoordvoerder nog steeds een belangrijke rol.

De Europawoordvoerder heeft meer ruimte gekregen om de hoofdzaken te definiëren, aldus Van Baalen. Hij kan makkelijker vooruitblikken en in overleg met de delegatieleider bepaalde strategische kwesties intern agenderen.

9.5 Wisselwerking eurodelegatie en Tweede Kamerfractie

Doordat de Kamerfractie zich meer bewust is geworden van het belang van ‘Brussel’ en zich actiever met Europese aangelegenheden bezighoudt, is ook de afstemming met de eurodelegatie toegenomen. Deze ontwikkeling vormt de praktische invulling van het in 2006 geïntroduceerde model van de ‘gezamenlijke cockpit’. Een belangrijke rol hierbij vervult Van Baalen, die een sterke binding heeft gehouden met zijn voormalige collega’s in de Kamerfractie in Den Haag. De delegatieleider onderhoudt intensief contact met Ten Broeke, bezoekt de fractie regelmatig en ziet de fractievoorzitter steevast tijdens het wekelijkse bewindspersonenoverleg (zie 9.6).²⁴⁹ Hij en Ten Broeke spreken elkaar ongeveer om de dag. ‘Dat is niet vastgelegd, maar dat gaat gewoon zo’, zegt Van Baalen. De onderlinge inhoudelijke verschillen zouden weliswaar klein zijn, maar toch is het regelmatige contact naar hun zeggen nodig om effectief te kunnen opereren. ‘Tussen Hans en mij is er zelden een verschil van opvatting’, zegt Ten Broeke. ‘Het punt is meer dat hij in een eurofractie zit die iets anders wil, en dan houden wij ruggespraak over hoe we daarmee omgaan.’

De leden van de Tweede Kamerfractie treden vaker zelfstandig in contact met de eurodelegatie. Ze kunnen natuurlijk in Den Haag de Europawoordvoerder of een medewerker raadplegen voor technische uitleg, bijvoorbeeld over procedures in het Europees Parlement. Gaat het echter om inhoudelijke keuzes, dan wordt contact met de delegatie gezocht. Behalve

²⁴⁶ Met een onderbreking van mei 2002 tot januari 2003: bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2002 werd Van Baalen door het zetelverlies van de VVD niet herkozen, maar na de Tweede Kamerverkiezingen in 2003 keerde hij weer terug in de fractie.

²⁴⁷ Van Rooyen, 2009, 168.

²⁴⁸ Met vakwoordvoerders worden bedoeld de fractieleden met portefeuilles op het gebied van Financiën, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Veiligheid en Justitie, enzovoorts.

²⁴⁹ Van Baalen herkent zich in de beschrijving dat de Tweede Kamerfractie eigenlijk twee vergaderlocaties heeft. ‘Voor het grootste deel zit men in Den Haag en in Brussel zit de buitenlocatie. Ik voel me niet als een satelliet, ver weg, maar ik ben onderdeel van deze fractie. Nee, dat vind ik zelf zo en dat is niet formeel zo afgesproken. Daarom vind ik dat mijn opvolger iemand moet zijn die hetzelfde traject heeft afgelegd. Die de Tweede Kamer als zijn broekzak kent.’

de onderlinge uitwisseling via e-mail en telefoon is ook de schriftelijke uitwisseling tussen de twee geledingen intensiever geworden, zoals we al eerder constateerden (zie 9.4.1). De intensievere onderlinge afstemming kan worden gezien als een betekenisvolle ontwikkeling. In het verleden kwam het nauwelijks of helemaal niet tot afstemming tussen fractie en delegatie, zegt Ten Broeke:

Ik denk dat tot en met Bolkestein en misschien zelfs tot en met Van Aartsen (die in maart 2006 als fractievoorzitter terugtrad, EvR/GV) de fractie en delegatie met de rugen naar elkaar toe stonden. Als ze al iets met elkaar te maken hadden, dan was dat omdat ze dezelfde partijkleuren hadden. Zo ging het bij andere partijen ook, met uitzondering misschien van het CDA.

Florus Wijsenbeek, delegatielid van 1984 tot 1999, herinnert zich de verhouding tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie aldus:

Fractieleden en delegatieleden hááttten elkaar, ik heb dat twintig jaar lang ervaren. Met name toen Bolkestein fractievoorzitter was. Dan zaten ze over iets te discussiëren, en dan dacht je: “Jongens, weten jullie wel hoe de wereld in elkaar zit?” Dan stak ik m’n vinger op en zei: “Ik wil toch nog even iets zeggen, de werkelijkheid is een beetje anders. En dan kun je dit en dat doen, maar zo is het in Brussel.” Nou, daar waren ze niet van gediend. Met Jan Fransen, de fractiesecretaris, had ik soms hoogoplopende meningsverschillen.

Volgens Ten Broeke had de eurodelegatie wel de wens om met de fractie te overleggen over in te nemen standpunten, maar vond zij in Den Haag geen gehoor.

Ik denk dat het in de periode van Jules Maaten (delegatieleider van 1999 tot 2009, EvR/GV) heel sterk geweest is, de behoefte aan afstemming vanuit Brussel. En dat men toen in Den Haag de delegatie *gecoldshoulderd* heeft: “Goed, kom er dan maar bij zitten.” Maar nu is het gewoon omgekeerd. Wij willen weten wat die lui daar doen. Hun werk is nu ook ons werk.

Delegatielid Mulder beaamt dat de behoefte aan afstemming meer dan voorheen van twee kanten komt. De alertheid van de fractieleden is naar zijn zeggen toegenomen:

Ik ben nu bijna zestien jaar lid van het Parlement. Ieder jaar was er altijd een bezoek van de fractie aan Brussel geprogrammeerd. Die fractie telde altijd een groep van tussen de twintig en veertig leden. Als een bezoek plaatsvond in de eerste jaren, dan kwamen er vijf of zes opdagen. Nu komen ze allemaal.

Mulder ziet dezelfde ontwikkeling terug in de individuele bezoeken:

Jarenlang ben ik iedere maand naar Den Haag gereden om een fractievergadering bij te wonen, maar zelden of nooit zag je een fractielid in Brussel. Nu heb je bijna iedere

maand wel een of ander fractielid dat hierheen komt. Wat wij doen in Brussel wordt gewoon veel belangrijker gevonden.

Toenmalig fractievoorzitter Rutte kwam volgens Mulder eveneens regelmatig naar Brussel. De grotere betrokkenheid van de fractieleden bij Europese zaken heeft ook betrekking op het stemgedrag van de delegatieleden. Meer dan voorheen houden zij dat stemgedrag in de gaten, is althans de inschatting van Ten Broeke. Steminstructies worden niet gegeven, maar in het wekelijks fractieoverleg zou wel regelmatig op de stemmingen in het Europees Parlement worden teruggeblikt. Met de toebedeling van coördinatoren of andere posten in de ALDE-fractie of het Europees Parlement houdt de fractie zich niet bezig.²⁵⁰

Welke vorm de afstemming tussen de fractie en eurodelegatie precies aanneemt, hangt overigens deels ook van persoonlijke aspecten af. Van Baalen en Ten Broeke zijn bevriend. Dat ze intensief met elkaar contact hebben, heeft ook daarmee te maken, zeggen beiden. Mulder meent dat de mate waarin de fractie en de delegatie zaken coördineren, niet alleen van het onderwerp maar ook van de betrokken personen afhangt:

Niets menselijks is ons vreemd, met bepaalde mensen heb je beter contact dan met anderen. Het klikt dan gewoon beter of het loopt gewoon beter. Je bent dan vaker geneigd die persoon op te bellen, om te vragen hoe iets zit.

De VVD-leiding heeft weliswaar bewust gekozen voor Van Baalen als delegatieleider, maar zijn politieke opereren is persoonlijk bepaald. Hij is tien jaar Kamerlid en daarnaast ook zes jaar internationaal secretaris en lobbyist geweest.²⁵¹ Naar zijn zeggen weet hij ‘precies’ hoe de VVD en de ELDR functioneren en opereert hij ook in de politiek als een lobbyist. ‘Als je echt invloed wilt uitoefenen, is je fysieke aanwezigheid belangrijk. Dat wordt onderschat, dat is de basis.’ De logica van Van Baalen doortrekkend, ligt het voor de hand dat een delegatieleider die minder waarde hecht aan zijn fysieke aanwezigheid in de nationale partijpolitieke omgeving, ook minder processen zal afstemmen met zijn collega’s in Den Haag.

9.5.1 Politieke primaat

De pressie vanuit de ALDE-fractie op de delegatie is toegenomen, net als de bemoeienis met Europese zaken vanuit de Kamerfractie. De politieke spanning tussen de Kamerfractie en de eurodelegatie lijkt te zijn gegroeid. In het model van de ‘gezamenlijke cockpit’ ligt besloten dat het politieke primaat in Den Haag ligt. Dit uitgangspunt wordt echter niet onderschreven

²⁵⁰ Jan Mulder hierover: ‘Nee, vanuit de Tweede Kamer komt geen vraag om op een bepaald coördinatorenchap in te zetten. Daar weten ze niet eens wat een coördinatorenchap is. Ik bemoei me ook niet met de verdeling van posten in de Tweede Kamer. Dat is typisch iets wat bij hun ligt.’ Ten Broeke, de Europawoordvoerder: ‘Bij dat proces zijn we nauwelijks betrokken, daar is geen tijd voor.’
²⁵¹ Van Baalen hierover: ‘Als ik geen Tweede Kamerlid zou zijn geweest, zou de situatie anders zijn. Maar ik ben daar tien jaar Kamerlid geweest, ik ken van haver tot gort wat daar gebeurt. Ik weet precies wat mensen daar denken, ik weet precies welke woorden een negatieve klank hebben en welke niet. Als je het over “eigen middelen” hebt, krijg je geen ruzie. Als je “Europese belastingen” gebruikt, dan gaat iedereen tegen het plafond: “We willen geen blauwe envelop uit Brussel”.’ Van Baalen was tevens internationaal secretaris van de VVD in de periode 1993-1998.

door delegatielid Mulder, zoals eerder bleek (zie 9.3). Hij acht de fractie niet in staat of bevoegd om de delegatie instructies te geven over een in het Europees Parlement in te nemen standpunt. Formele aanwijzingen zouden misschien van het partijbestuur kunnen komen, maar dat komt in de praktijk niet voor. Informele beïnvloeding vindt wel plaats, maar daarbij geldt dat iedere volksvertegenwoordiger vrij is zijn eigen afwegingen te maken. Ten Broeke geeft aan dat de delegatieleden weliswaar formeel verantwoording afleggen aan het partijcongres. ‘Maar in de praktijk,’ zegt hij, ‘omdat wij de regie strakker naar ons toe hebben getrokken, doen ze dat in de fractie.’ Het zou echter niet zo zijn dat de delegatieleden wekelijks in ‘een soort biechtstoel procedure’ terecht komen. Omgekeerd zou de fractie ook verantwoording afleggen aan de delegatie. ‘Wij zijn één politieke fractie, waarbij het politieke primaat in Den Haag ligt. Daar worden de politieke lijnen bepaald. Maar dat doen we niet zonder hen. Als onze standpunten verkeerd zijn, dan kunnen ze daar invloed op uitoefenen’, aldus Ten Broeke. Hij erkent dat tussen de fractie en de delegatie politieke spanning bestaat en dat deze misschien wel is toegenomen. Hij vindt dat delegatieleden per definitie te weinig geworteld zijn in de Nederlandse politiek. ‘En dat leidt tot spanningen.’

De kritische houding van delegatielid Mulder tegenover het model van de ‘gezamenlijke cockpit’ maakt het spanningsveld tussen Den Haag en Brussel inzichtelijk. Hierboven is al aangegeven dat het voor Mulder tot een onwerkbaar situatie zou leiden wanneer hij altijd blindelings zou uitvoeren wat de Tweede Kamerfractie van hem verlangt. Hij moet binnen de ALDE-fractie immers bij een meerderheid steun vinden voor zijn opvattingen en daarbij hoort dat eigen beleidswensen soms worden ingeleverd. Mulder hanteert het uitgangspunt dat het politieke primaat daar ligt waar het politieke handelen plaatsvindt. Dat geeft hem en de andere delegatieleden de vrijheid om van de wensen van de Kamerfractie af te wijken. In het verleden kwam Mulder naar eigen zeggen verscheidene malen in botsing met bewindspersonen van de VVD. Als gevolg daarvan had het partijbestuur hem bij de kandidaatstelling voor de Europese verkiezingen van 2004 op een onverkiesbare plaats gezet. Deze maatregel werd toen door de partijleden ongedaan gemaakt. Mulder kan bogen op de steun van een betrekkelijk groot deel van de partijachterban en kan zich daardoor tamelijk onafhankelijk opstellen, in elk geval ten opzichte van de Kamerfractie. Toch geeft Mulder aan dat hij thans meer geneigd is rekening te houden met de wensen van de fractie – hij is nu eenmaal meer met fractieleden en ook bewindspersonen in gesprek dan voorheen.²⁵²

Voor delegatieleider Van Baalen geldt dat hij als intermediair tussen de Kamerfractie en de eurodelegatie optreedt. Het bereiken van overeenstemming tussen beide organen staat voor hem voorop:

Op de A-punten, die voor de hele VVD cruciaal zijn, bijvoorbeeld immigratiebeleid, zullen we altijd gelijk stemmen. Op een enkele uitzondering na gebeurt dat ook. Het is niet zo dat ik van Stef Blok (fractievoorzitter van 2010 tot 2012, EvR/GV) een stemlijstje krijg, want hij weet niet welke resoluties en welke amendementen in stemming worden gebracht. Maar ik richt me altijd, omdat dat het hoogste belang van de VVD is, op het krijgen van consensus op basis van het Nederlandse belang.

²⁵² Zoals vermeld treden de leden van de Tweede Kamerfractie vaker dan voorheen in contact met de eurodelegatie en is de afstemming tussen de fractie en de delegatie toegenomen.

9.6 Bewindspersonen

De afstemming tussen het nationale en Europese partijniveau verloopt rechtstreeks tussen de fractie en de eurodelegatie, maar ook via het bewindspersonenoverleg dat elke donderdagavond plaatsvindt. Deze vergadering, die dient ter voorbereiding van de ministerraad van de volgende dag, vindt plaats op het ministerie van Algemene Zaken en staat onder leiding van premier en partijleider Rutte. Behalve de ministers en staatssecretarissen behoren ook de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie tot de deelnemers, alsmede de partijvoorzitter. De agenda van de ministerraad is leidend voor de vergadering, waarin de politieke prioriteiten en de manoeuvreerruimte aan de orde komen.²⁵³ Van Baalen is vrijwel altijd aanwezig en komt voor het overleg, als de parlementaire stemmingen dat toelaten, eerder terug uit Straatsburg.²⁵⁴ Als de bewindspersonen Europese aangelegenheden met de delegatie willen bespreken, dan bewaren ze die voor deze bijeenkomst. Daarover wordt dan ‘heel intensief’ gesproken. Het rechtstreeks uitoefenen van pressie vindt volgens Van Baalen niet plaats. ‘Er wordt geen invloed op mij uitgeoefend in de zin van “Je moet dit of dat doen”, zeker bij de VVD gaat dat niet zo. Mijn zelfstandige rol wordt erkend. Maar ik erken ook dat ik onderdeel ben van de VVD.’

Behalve via het bewindspersonenoverleg vindt contact tussen ministers en delegatieleden ook bilateraal plaats. Deze manier van afstemmen lijkt zich vaker dan voorheen voor te doen. Mulder: ‘Er komen steeds meer telefoontjes van bewindspersonen. Die zoeken je op, komen even bij je langs om bij te praten. De belangstelling van bewindspersonen voor Europa neemt geweldig toe.’ Deze stijging houdt volgens hem gelijke tred met de wetgevende bevoegdheden van het Europees Parlement. Breiden die op een bepaald beleidsgebied uit, dan groeit ook de behoefte aan afstemming. ‘De bewindspersoon zegt: “Ik zit met dit en dit probleem, hoe denk je daarover, zou je daar iets aan kunnen doen?” Dan probeer je dat te bespreken, het probleem zoveel mogelijk samen op te lossen.’ Ook als een delegatielid niet tot een regeringspartij behoort, bestaat volgens Van Baalen contact met bewindspersonen:

Vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 heb ik altijd heel nauw afgestemd met minister Maxime Verhagen. En met Frans Timmermans, de staatssecretaris Europese Zaken. En met Bert Koenders, die kende ik al heel goed uit de Tweede Kamer. Maar ook met premier Balkenende, bijvoorbeeld.

De delegatieleider lijkt veel contact met bewindspersonen te hebben. Van Baalen, over zijn werkwijze in relatie tot bewindspersonen:

In zijn algemeenheid zorg ik ervoor dat ik heel goed op de hoogte ben van wat het kabinet wil. Dat ik heel goed weet waar de Tweede Kamerfractie mee bezig is, dat ik goed weet waar de consensus in de ALDE-fractie zich ontwikkelt, en dat ik op belangrijke onderwerpen vroegtijdig invloed uitoefen. [...] Wat ik doe, is heel goed kijken naar alle maatregelen, los van die in mijn portefeuille zitten. Of die bevorderlijk zijn voor Nederland, bevor-

²⁵³ Van Baalen, interview.

²⁵⁴ Het Europees Parlement vergadert daar eens per maand plenair.

derlijk voor onze positie op de interne markt, in de transportsector, noem maar op. Dat betekent dat ik bijna dagelijks in contact sta met de Nederlandse bewindslieden, niet alleen van de VVD. Dan bel ik bijvoorbeeld ook even met Gert Leers (van 2010 tot 2012 minister van Immigratie en Asiel namens het CDA, EvR/GV) om af te stemmen. “Is dit nu wat we willen op het gebied van Schengen? Meer structureel grenscontroles, hoe verhoudt zich dat met het Verdrag?”

9.7 Conclusies

Europa heeft binnen de VVD een andere plaats gekregen dan het voorheen had, zo bleek uit dit hoofdstuk. Deze verandering heeft in organisatorisch opzicht plaatsgevonden, maar nog meer in politiek en strategisch opzicht. Het duidelijkst komt dit tot uitdrukking in de introductie van de ‘gezamenlijke cockpit’ als leidend principe voor de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie. In het verleden bestond er een aanzienlijke spanning tussen de Kamerfractie en de delegatie, naar het zich laat aanzien als gevolg van een zeker onbegrip en wellicht ook een zekere onwelwillendheid bij de fractie. Ook anno 2013 is de spanning tussen de fractie en de delegatie aanzienlijk, maar dan vooral als gevolg van wat er politiek gezien op het spel staat; de algemene houding van de fractie kan als open en constructief worden aangemerkt. De politieke druk op de eurodelegatie om in de ALDE-fractie compromissen te sluiten en beleidsvoorkeuren van de nationale partij een lagere prioriteit te geven, is toegenomen. Een belangrijke oorzaak hiervan lijkt de zwaardere rol te zijn van het Europees Parlement in de onderhandelingen met de Europese Raad van Ministers. De voorzitters van de fracties in het Europees Parlement nemen daardoor een meer prominente plaats in de besluitvorming in, waardoor er hen meer aan gelegen is om binnen hun fracties tot unanieme standpunten te komen.

De delegatie van de VVD neemt binnen de ALDE-fractie een betrekkelijk sterke positie in. Als middelgrote delegatie weet zij haar invloed te vergroten doordat delegatieleden binnen de fractie belangrijke functies innemen. Ook kan zij profiteren van de vooraanstaande internationale positie van haar delegatieleider. Van Baalen neemt als voorzitter van de Liberale Internationale deel aan bestuursvergaderingen van de ELDR en heeft mede daardoor een betere toegang tot de voorzitter van de ALDE-fractie, die ook bestuurslid is. Aan de verbeterde toegang tot de fractievoorzitter draagt ook bij dat Van Baalen tot een nationale regeringspartij behoort en zodoende in contact staat met het Nederlandse lid van de Europese Raad.

De delegatie investeert niet in voorzitterschappen van commissies of bestuurslidmaatschappen van de ELDR. De europartij neemt een zwakke positie in tegenover de ALDE-fractie, maar kan via haar voorzitter wel enige invloed op de fractie uitoefenen (zie 9.2). Dat de delegatie niet veel tijd in de ELDR investeert, heeft waarschijnlijk te maken met haar relatief sterke positie in de ALDE-fractie en het automatische bestuurslidmaatschap van Van Baalen. Voor de VVD’ers in Brussel telt het Europese verkiezingsprogramma van de VVD zwaarder dan het verkiezingsmanifest van de ELDR. Zij ontkomen echter niet aan het sluiten van compromissen in de ALDE-fractie. De delegatie is niet groot genoeg om de standpuntbepaling naar haar hand te zetten en zij realiseert zich dat geven en nemen nodig is om in de fractie haar invloed te behouden.

Gezien haar positie binnen de ALDE-fractie is de delegatie redelijk in staat om de Kamerfractie in Den Haag tevreden te stellen. De delegatie ervaart meer bemoeienis vanuit de fractie en lijkt ook meer rekening te houden met haar wensen. Voor de Kamerfractie is ‘Euro-

pa' aanmerkelijk belangrijker geworden; de behoefte aan afstemming van standpunten tussen de fractie en eurodelegatie komt nu meer van twee kanten. Dit vloeit onder meer voort uit het Nederlandse 'nee' in het referendum over de Europese Grondwet, wat een kritischer opstelling van de fractie tegenover Europa makkelijker maakte.²⁵⁵ De toegenomen behoefte aan coördinatie houdt ook verband met de nieuwe werkwijze van de Tweede Kamer. De Kamerfractie ziet meer dan vroeger het grote belang van Europese zaken en stelt zich actiever tegenover Europa op. Dat meer fractieleden zich zelfstandig met Europese aangelegenheden bezig houden is logisch, in het licht van het gegroeide aantal beleidsterreinen waarop Brussel van invloed is. Het ligt voor de hand te verwachten dat de afstemming tussen de fractie en de delegatie het meest intensief is waar de standpunten van de Kamerfractie en de ALDE-fractie het sterkst uiteen lopen. Dit patroon is herkenbaar bij D66 (zie 10.8).

Het politieke primaat in de besluitvorming binnen de VVD over Europese aangelegenheden lijkt tot op zekere hoogte in de richting van Den Haag te zijn verschoven. Het is niet zo de Tweede Kamerfractie voor de delegatieleden beslist welke standpunten zij in de ALDE-fractie moeten verdedigen, maar met de introductie van het model van de 'gemeenschappelijke cockpit' is de aandacht voor de inhoudelijke keuzes van de Kamerfractie wel toegenomen. De Kamerfractie is meer betrokken bij de standpuntbepaling van de delegatie en alerter ten aanzien van het handelen van de delegatieleden. Zij lijkt ook meer dan voorheen hun stemgedrag in de gaten te houden. Het ene delegatielid gaat hier anders mee om dan de andere. De betekenis van het cockpit-principe ligt niet zozeer op het organisatorische vlak, omdat deze niet heeft geleid tot een eenduidige structuur voor de interactie tussen fractie en delegatie. Daar waar het CDA twee verbindingspersonen kent die de communicatie tussen Den Haag en Brussel dragen, heeft de VVD een Europawoordvoerder die zichzelf de rol van verbindingspersoon toedicht. De VVD heeft wel gezorgd voor de verplaatsing van enkele Haagse medewerkers naar Brussel en voor een betere uitwisseling parlementariërs, wat de onderlinge samenwerking zonder twijfel ten goede is gekomen. Bevorderlijk daarvoor is ook de afspraak dat bij elk wekelijks fractieoverleg in Den Haag een delegatielid aanwezig is, dat de delegatie steeds voor dat overleg een schriftelijke levert, en dat ook altijd één of meer delegatiemedewerkers bij dat overleg aanwezig zijn.

Een belangrijke rol in de uitvoering van het model van de 'gemeenschappelijke cockpit' speelt delegatieleider Van Baalen, die na zijn vertrek naar Brussel een sterke binding met zijn gewezen fractiegenoten in Den Haag heeft gehouden. Van Baalen onderhoudt intensief contact met Europawoordvoerder Ten Broeke, bezoekt de Kamerfractie regelmatig en ziet de voorzitter van de Tweede Kamerfractie en de partijleider altijd tijdens het wekelijkse bewindspersonenoverleg. Dit gremium lijkt een tweede factor die aan een verschuiving van het politieke primaat naar Den Haag heeft bijgedragen. In dit overleg worden weliswaar geen instructies aan deelnemers gegeven, maar door het belang van een onderwerp te benadrukken kunnen ministers wel degelijk invloed op Van Baalen uitoefenen. Contact tussen de delegatie en ministers vindt overigens ook bilateraal plaats. Deze manier van afstemmen lijkt vaker dan voorheen voor te komen.

Met de rol van Van Baalen en de betekenis van het bewindspersonenoverleg zijn twee min of meer toevallige elementen in de wisselwerking tussen Den Haag en Brussel genoemd.

²⁵⁵ Zie de constatering over de eurokritische fractie van Ten Broeke en Mulder in 9.4.2.

De VVD-top koos Van Baalen als lijsttrekker voor de Europese verkiezingen, omdat de verwachting bestond dat hij zou bijdragen aan een goede verkiezingsuitslag en niet omdat hij wel eens de juiste persoon zou kunnen zijn om de samenwerking tussen de Kamerfractie en de delegatie te versterken.²⁵⁶ Dat dit wel zo uitpakte, had men vermoedelijk niet precies zo voorzien. Dat de VVD in 2010 regeringspartij werd, leidde ertoe dat het bewindslidenoverleg in het leven werd geroepen. In de wisselwerking tussen Den Haag en Brussel lijkt ook het persoonlijke aspect een niet onaanzienlijke rol te spelen. Dat Ten Broeke en Van Baalen intensief met elkaar overleggen en standpunten afstemmen, heeft ook te maken met hun vriendschappelijke verhouding. Hetzelfde geldt ten aanzien van de interactie tussen de ALDE-fractie en de ELDR. Dat Neyts-Uyttebroeck een zeer goede toegang had tot Verhofstadt, maakte dat zij als voorzitter van de ELDR een zekere invloed op hem kon uitoefenen.

Ook in de verhouding tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie van de VVD kunnen we een specifiek interactiemodel herkennen. Vastgesteld kan worden dat de eurodelegatie tot de meer prominente delegaties binnen de ALDE-fractie behoort, binnen de ELDR niet erg actief is (afgemeten aan de formele functies, bijvoorbeeld in vergelijking met het CDA), maar wel aan de congressen van de europartij een hoge prioriteit geeft. De partij beschikt niet over verbindingspersonen tussen de Kamerfractie en de delegatie en ook niet over een speciaal in het leven geroepen coördinerend overleg waaraan de leden van de delegatie en van de Tweede Kamerfractie kunnen deelnemen. De eurodelegatie van de VVD is echter wel wekelijks bij het fractieoverleg in Den Haag vertegenwoordigd, brengt eveneens wekelijks schriftelijk verslag uit van relevante ontwikkelingen in het Europees Parlement, en overlegt ook wekelijks met de bewindspersonen van de partij. Ook kende de VVD een voorzitter van de Tweede Kamerfractie die de samenwerking tussen de fractie en de delegatie bevorderde. Deze eigenschappen doen denken aan het CDA-model, omdat de liberalen net als de christendemocraten intensief samenwerken tussen Den Haag en Brussel en ook zij zich in Brussel ondernemend en coöperatief opstellen. De VVD wijkt echter ook af van het CDA, omdat bij de liberalen een sterke organisatorische structuur tussen de Kamerfractie en delegatie ontbreekt. We duiden dit model daarom aan als inclusief-pragmatisch.

²⁵⁶ Gebaseerd op uitspraken hierover van Ten Broeke (interview). Volgens hem had de VVD behoefte aan een bekende kandidaat om goed te kunnen scoren in de Europese verkiezingen, mede vanwege de slechte positie van de partij in de peilingen.

Hoofdstuk 10: D66

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wisselwerking in D66 binnen de Europese partijpolitieke omgeving. Net als de VVD is D66 lid van de ELDR en is zij onderdeel van de ALDE-fractie, die dus twee delegaties uit Nederland kent. Een belangrijk verschil tussen beide partijen is dat D66 een uitgesproken positieve houding aanneemt tegenover de Europese integratie. De partij staat al sinds jaar en dag bekend als erg Europeagezind en heeft niet te maken gekregen met een interne eurokritische stroming.²⁵⁷ Het ligt voor de hand te verwachten dat hierdoor de politieke spanning in D66 tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie kleiner zal zijn dan bij de VVD, wat de samenwerking tussen Den Haag en Brussel ten goede zou kunnen komen. De sociaal-liberalen maken in Brussel deel uit van dezelfde politiek-organisatorische constellatie als de VVD; het is dan ook aannemelijk dat de delegatieleden van D66 – net als hun VVD-collega's – binnen de ALDE-fractie een toegenomen druk zullen ervaren. Daarbij komt dat D66 binnen de ALDE-fractie een betrekkelijk zwakke positie inneemt, zoals in het vorige hoofdstuk al werd aangestipt. De vraag is of de delegatie ter compensatie daarvan poogt om binnen de ELDR enige invloed uit te oefenen op de inhoudelijke en strategische koers, door bijvoorbeeld net als het CDA binnen de EVP, voorzitterschappen van commissies en bestuursfuncties te vervullen.

Het is eenvoudig voorspelbaar dat ook bij D66 zal blijken dat 'Europa' voor de Tweede Kamerfractie hoger op de agenda is komen te staan. Interessant is het om te zien hoe D66 organisatorisch de interne standpuntbepaling ten aanzien in Europese kwesties heeft geregeld. Werken de fractieleden alleen op ad hoc basis met delegatieleden samen of wordt er ook volgens bepaalde afspraken gewerkt? Legt Den Haag een grote bemoeienis met de delegatie aan de dag of laat ze die vooral haar gang gaan?

De aanpak in dit hoofdstuk is identiek aan de voorafgaand hoofdstukken: dat wil zeggen eerst komt de eurofractie aan bod (10.2), en daarna de eurodelegatie (10.3) en de Tweede Kamerfractie (10.4). Steeds wordt ingegaan op de onderlinge wisselwerking. Ook in dit hoofdstuk maken we zoveel mogelijk onderscheid tussen aan de ene kant het interne functioneren van de delegatie en de fractie en aan de andere de interactie tussen beide geledingen (10.5).

10.2 Wisselwerking ELDR en ALDE-fractie

De eurodelegatie van D66 maakt deel uit van de ALDE-fractie en heeft in de dagelijkse praktijk vooral hiermee te maken. Daarnaast staat de delegatie in Brussel in verbinding met de ELDR, die een ondergeschikte positie inneemt ten opzichte van de ALDE-fractie. In het eerste deel van dit rapport (1.5 en hoofdstuk 4) en in het vorige hoofdstuk (9.2) is dit al geconstateerd.²⁵⁸ De ELDR heeft wel enige invloed op de besluitvorming van de ALDE-fractie: het verkiezingsmanifest van de ELDR is door de meeste fractieleden onderschreven en geeft richting aan hun standpuntbepaling. Daarnaast kunnen de resoluties van de ELDR-raad ge-

²⁵⁷ Gerrit Voerman en Nelleke van de Walle, *Met het oog op Europa. Affiches voor de Europese verkiezingen, 1979-2009* (Amsterdam 2009).

²⁵⁸ Zie 1.5, hoofdstuk 4 en 9.2.

volgen voor de fractie hebben. ELDR-voorzitter Graham Watson heeft formeel geen invloedrijke positie, maar kan als lid van de ALDE-fractie wel de contacten met zijn fractiegenoten benutten om zaken onder de aandacht brengen. Zijn voorganger, de Belgische Annemie Neyts-Uyttebroeck, combineerde het voorzitterschap ook met het fractielidmaatschap. Zij probeerde invloed uit te oefenen door elke twee maanden de delegatieleiders uit de ALDE-fractie in een informele setting in Straatsburg bij elkaar te brengen. Deze bijeenkomsten waren echter vrijblijvend en werden door Sophie in 't Veld, delegatieleider van D66 sinds 2004 en daarvoor ambtelijk secretaris van de ELDR-fractie (de voorloper van de ALDE-fractie), niet bezocht. 'Het echte spel', zegt zij, 'wordt in het Europees Parlement gespeeld.'

De voorzitter van de ELDR kan proberen invloed uit te oefenen op de voorzitter van de ALDE-fractie via de *party leaders' meetings*, de bijeenkomsten waaraan liberale partijleiders, eurocommissarissen en ministers deelnemen voorafgaand aan de Europese Raad. De ELDR-voorzitter zit deze vergadering voor, maar kan niet erg sturend optreden. Op ad hoc basis, bij conflicten of wanneer voor de ELDR belangrijke onderwerpen op de agenda van het Europees Parlement staan, kan tussen de ELDR-voorzitter en de fractievoorzitter een invloedslijn van enige betekenis ontstaan.²⁵⁹ Dat is althans de inschatting van In 't Veld, die verwijst naar de situatie ten tijde van het partijvoorzitterschap van Neyts-Uyttebroeck. Aangenomen wordt dat zij op erg goede voet stond (en staat) met de fractievoorzitter, haar partij- en landgenoot Guy Verhofstadt (zie 9.2). In eerdere zittingsperiodes, toen de ELDR-voorzitters Werner Hoyer (2000-2005) en Uffe Ellemann-Jensen (1995-2000) geen fractielid waren, was de directe invloed van de partijvoorzitter op de fractie nihil. Bob van den Bos, europarlementariër en fractielid van 1999 tot 2004:

Ik zou niet willen zeggen dat de ELDR zich heel uitdrukkelijk uitsprak over het beleid dat wij in de fractie zouden moeten vormen. Of dat er een hele directe bemoeienis was, zo van "Zouden jullie niet eens zus of zo". Daar heb ik nooit iets van gemerkt. Of er iets informeel, via de fractievoorzitter gebeurde? Nou ja, er waren natuurlijk wel contacten, maar die voorzitter van de ELDR, die deed dat voorzitterschap er gewoon bij. Dat was geen beroepsfunctie, eerder een vrijwilligersbaan. De professionals, de beroepsmensen, die zaten in de fractie. En zoals dat ook in de Tweede Kamer gaat: over het algemeen hebben de beroepsmensen niet zo'n grote boodschap aan wat partijbesturen doen.

De delegatie van de VVD benut tot op zekere hoogte de mogelijkheid om via de ELDR invloed uit te oefenen. De VVD levert weliswaar geen commissievoorzitters, maar is in de persoon van Van Baalen wel vertegenwoordigd in het ELDR-bestuur. De delegatieleden van D66 bezetten daarentegen geen enkele formele positie binnen de ELDR.²⁶⁰ Voorheen bezochten zij wel regelmatig ELDR-congressen. Deze bijeenkomsten vonden plaats in de marge van externe fractievergaderingen.²⁶¹ De voorgangers van In 't Veld als delegatieleider, Lousewies van

²⁵⁹ Als voorbeeld noemt In 't Veld het voorstel van het Europees Parlement omtrent transnationale (gedeelde) kieslijsten (interview).

²⁶⁰ In 't Veld zegt wel voeling te houden met wat binnen de ELDR gebeurt via Lousewies van der Laan, die lid is van het ELDR-bestuur.

²⁶¹ De fractie organiseerde deze externe vergaderingen, die plaatsvonden buiten het gebouw van het Europees Parlement, om aansluitend aan deze vergaderingen congressen van de ELDR te kunnen laten

der Laan (europarlementariër en delegatieleider van 1999 tot 2003) en Van den Bos, gingen daar in de regel wel heen. Ze deden dit vooral om contacten te onderhouden en informatie in te winnen over politieke kwesties in andere Europese landen, aldus Van den Bos. Aanvankelijk bezocht ook In 't Veld de congressen. 'De fractie en de partij waren dichtbij elkaar gevestigd, dat maakte het makkelijk erheen te gaan. Nu vergadert de partij de ene keer in Palermo, de andere keer weer daar. Daardoor komen die vergaderingen anders in de prioriteitenvolgorde te staan.' Voor haar en de andere delegatieleden komen de congressen vaak agendatechnisch niet goed uit, zegt In 't Veld. Daarbij komt dat de congressen veel meer een platform voor nationale lidpartijen zouden zijn geworden en daardoor voor de delegatie minder belangrijk.²⁶² D66 als partij besteedt volgens haar tegenwoordig wel meer tijd en energie aan de samenwerking binnen de ELDR. In het verleden aarzelde D66 lange tijd of zij wel moest toetreden tot de ELDR. 'We zagen de ELDR toch vooral als de grote VVD.'

10.3 Wisselwerking ALDE-fractie en eurodelegatie

D66 maakt deel uit van de ALDE-fractie. De mate waarin een delegatie de standpuntbepaling kan sturen, hangt in belangrijke mate af van haar omvang. Hoe groter de delegatie, hoe meer invloed zij kan ontwikkelen. De delegatie van D66 behoort tot de middelgrote delegaties. Zij telt drie leden, wat op een totaal van 85 fractieleden gelijk staat aan 3,5 procent van de fractie. Samen met de leden van de VVD vormen ze een nationale delegatie van 6 personen (7,0 procent). D66 mag zich hiermee – samen met de VVD – tot de grotere nationale delegaties rekenen. Zoals eerder al in 9.3 vermeld zijn de Britse en Duitse delegatie de grootste met 12 leden (14,1). Daarna volgen de na volgen de Franse met 6 (7,0) en de Italiaanse, Roemeense, de Belgische en de Bulgaarse met 5 (5,9).²⁶³

Net als de delegatie van D66 bestaat die van de VVD uit drie leden. De positie van D66 binnen de ALDE-fractie lijkt echter zwakker dan die van de VVD. De verdeling van de functies binnen de fractie wijst hierop: de VVD'ers zijn allen coördinator en van de D66'ers niemand. De delegatie van D66 levert wel een vicevoorzitter van de parlementaire commissie Burgelijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken en een vicevoorzitter van de commissie Milieubeheer, Volksgezondheid en Voedselveiligheid, maar de machtspolitieke betekenis van deze functies is kleiner dan een coördinatorschap.²⁶⁴ In 't Veld is van niettemin mening dat haar delegatie een sterkere positie binnen de ALDE-fractie inneemt dan de VVD. De D66-delegatie vervult naar haar zeggen binnen de fractie in de praktijk een 'zeer actieve en invloedrijke rol'. De delegatieleider zegt dat haar delegatie 'een hele trits functies' bekleedt en noemt behalve het vicevoorzitterschap van de twee hierboven genoemde commissies, het vicevoorzitterschap van een parlementaire delegatie (Euronest) en een informeel coördinatorschap op een deel terrein van Buitenlands Beleid. Op de vraag hoe het komt dat de VVD met hetzelfde aantal leden drie coördinatoren levert en D66 geen enkele, antwoordt In 't

plaatsvinden. Dit was de enige manier waarop die financieel konden worden mogelijk gemaakt (In 't Veld, interview).

²⁶² Deze ontwikkeling zou logisch zijn gezien de veranderingen sinds het partijstatuut (zie 1.4 en 1.5).

²⁶³ Behalve de Nederlandse is ook de Belgische en Bulgaarse delegatie opgebouwd uit vertegenwoordigers van twee nationale partijen.

²⁶⁴ Zie 9.3.

Veld dat D66 ‘een andere focus [heeft] die ons toestaat een zeer actieve en invloedrijke rol te vervullen binnen de ALDE-fractie’.

De politieke druk die binnen het verband van de ALDE-fractie op de delegaties wordt uitgeoefend, is toegenomen. Dit bleek bij de VVD zo te zijn en de ervaring van D66 bevestigt dat. In 't Veld geeft twee oorzaken aan waardoor de pressie op die standpuntbepaling sterker is geworden. Als eerste noemt zij de rol van fractievoorzitter Verhofstadt, die ze omschrijft als een ‘uitgesproken federalist’, een ‘sterke leider’, die ‘tegen de trend in’ gaat. In de standpuntbepaling zou hij dominant aanwezig zijn. Ten tweede wijst In 't Veld op de zetelverhoudingen in het Europees Parlement. In de afgelopen zittingsperioden gaven de stemmen van de ALDE-fractie vaak de doorslag als een links of rechts blok het niet met elkaar eens kon worden. In de huidige zittingsperiode zijn de christendemocraten echter in nog grotere mate afhankelijk van de ALDE-fractie. ‘De meerderheden in het Europees Parlement zijn naar links en naar rechts krapper geworden. Nu doen we er meer toe. De fractiediscipline is daardoor sterk omhoog gegaan’, aldus In 't Veld. De druk op de ALDE-fractie als geheel is volgens haar toegenomen. ‘Er wordt meer gekeken naar hoe wij stemmen, zoals in het geval van de resolutie tegen Berlusconi. Er waren drie afwijkende stemmen in de fractie, dat is niet onopgemerkt voorbij gegaan.’²⁶⁵

De druk op de ALDE-fractie als geheel is toegenomen en de positie van D66 daarin is, gezien de toedeling van formele functies, niet erg sterk. Het logische gevolg hiervan lijkt te zijn dat de eurofractie veel invloed heeft op de standpunten van de delegatie. Het tegendeel blijkt echter waar te zijn, althans afgaande op de ervaringen van Van den Bos en In 't Veld. De inhoudelijke verschillen tussen de ALDE-fractie en de D66-delegatie zouden in het afgelopen decennium juist aanmerkelijk kleiner zijn geworden. In de periode 1999-2004 leidde de Ier Pat Cox de fractie en daarna, na zijn benoeming tot voorzitter van het Europees Parlement in 2002, de Schot Watson. ‘Zij waren lang niet zo pro-Europees als Verhofstadt’, zegt Van den Bos.²⁶⁶ De twee stonden weliswaar positiever tegenover de Europese integratie dan de meeste (andere) Britse politici, maar waren minder geneigd tot verdieping van de Europese samenwerking dan D66. Op terreinen als milieu, immigratie en asiel, en sociale zaken bestond er binnen de fractie verdeeldheid tussen een conservatieve en vooruitstrevende stroming. ‘De fractie had op een aantal punten echt moeite om op één lijn te komen. Wij moesten soms tegen een vrij brede stroming opboksen’, aldus Van den Bos. De situatie veranderde in na de Europese verkiezingen van 2004, toen de ALDE-fractie werd gevormd uit een samengaan van de fractie van de ELDR en van de Europese Democratische Partij (EDP; deze fractie bestond uit een groep sociaal-liberale partijen uit Frankrijk, Italië en Litouwen die zich van de EVP had afgesplitst).²⁶⁷ De ideologische oriëntatie van de nieuwe eurofractie verschoof daardoor naar het midden. Sindsdien, in de huidige constellatie, is de delegatie van

²⁶⁵ Het gaat om een resolutie van het Europees Parlement over persvrijheid in Italië, waarin de Europese Commissie werd opgeroepen een richtlijn op te stellen die pluriformiteit van media in de EU moest garanderen. Deze richtlijn werd op 21 oktober 2009 net niet aangenomen. Wanneer drie Ierse liberalen zich niet van stemming hadden onthouden, had de resolutie een meerderheid van stemmen kunnen halen. ‘Parliament votes down EU moves on press freedom’, *EurActiv*, 21-10-2009.

²⁶⁶ In 't Veld is het met deze inschatting van Van den Bos oneens. Zij beoordeelt Pat Cox als een ‘uitgesproken pro-Europeaan’, die in zijn Europese gezindheid zeker niet onderdoet voor Verhofstadt.

²⁶⁷ Zie www.pde-edp.net.

D66 zelden in een politiek conflict met de fractie geraakt. ‘Het beleid van de ALDE-fractie is het beleid van D66’, zegt In ’t Veld. ‘Wij kunnen onze standpunten thuis goed uitleggen, de VVD heeft daar meer moeite mee.’

Zoals alle Nederlandse delegaties moeten ook de europarlementariërs van D66 in Brussel rekening houden met de politieke preferenties van de Tweede Kamerfractie. De D66’ers beoordelen de wensen vanuit Den Haag in het licht van de meningsvorming binnen de eurofractie, zegt In ’t Veld:

Als fractiegenoten zich iets laten voorschrijven, dan heb je zoiets van: “Lekkere rug-gengraat heb jij”. Dat speelt binnen de fractie. Tegelijkertijd word je vanuit de lidstaat gekozen. Het is een subtiel spel met verschillende mechanismen en verschillende belangen, daar moet je een goede weg in vinden.

Een ernstig conflict met collega’s in Den Haag heeft zich volgens In ’t Veld nooit voorgedaan. Hoe met politieke pressie vanuit de Kamerfractie of de partijleiding wordt omgegaan, hangt naar haar idee sterk af van het individuele delegatielid:

Sommigen laten zich beïnvloeden door de nationale regering, of door de rol van oppositiepartij in eigen land. De één is gevoeliger voor druk vanuit de partij dan de ander. Bij mij, toen ik net was begonnen als europarlementariër, heeft de partijleiding één keer geprobeerd mij te zeggen wat ik moest stemmen. Dat heb ik direct afgewezen.’

In ’t Veld kon en kan zich een tamelijk onafhankelijke opstelling permitteren: de partijleden kozen haar in de herfst van 2003 verrassend tot lijsttrekker – ze versloeg de zittende europarlementariërs Van den Bos en Jopie Boogerd-Quaak – en wezen haar in 2009 opnieuw aan als lijsttrekker.

De druk die de D66-leiding vanuit Den Haag uitoefent om belangrijke zaken af te stemmen, lijkt iets groter dan voorheen. In het verleden bemoeiden de partijvoorzitter en de partijleider zich niet met de verdeling van portefeuilles en coördinatorschappen binnen de ALDE-fractie. Ze vertrouwden erop dat de inzet voor de interne onderhandelingen op basis van de inhoudelijke prioriteiten van D66 werd bepaald.²⁶⁸ Tegenwoordig vindt overleg plaats. ‘Wij als delegatie zijn leidend, maar het is wel handig om af te stemmen’, zegt In ’t Veld. Het interessegebied, de expertise en het netwerk van een delegatielid zouden richtinggevend zijn voor de inzet bij de onderhandelingen. Het heeft door de bescheiden omvang van de D66-delegatie weinig zin om samen met de partijleiding een strategie te bedenken voor het verkrijgen van bepaalde posities, aldus In ’t Veld, maar een gedachtewisseling met partijleider Alexander Pechtold in Den Haag vindt wel plaats.

De politieke druk vanuit Den Haag op de standpunten van de eurodelegatie ervaren de D66’ers als niet erg hoog, vooral omdat de inhoudelijke verschillen tussen de ALDE-fractie en de Kamerfractie betrekkelijk klein zijn. Het komt zelden voor dat vanuit Den Haag wordt aangedrongen op het innemen van een afwijkend standpunt in de ALDE-fractie. Maar zelfs wanneer dat gebeurt, dan nog is de pressie op de delegatie nooit zo hoog geweest als die kan

²⁶⁸ Van den Bos, interview.

zijn op leden van de Tweede Kamerfractie, zegt Van den Bos. Hij behoorde in 1994-1998 tot die leden. De Kamerfractie staat meer in de publieke en politieke aandacht en telt veel minder leden dan de ALDE-fractie. Dat alles maakt het veel moeilijker om gevoelige onderwerpen uit de weg te gaan. Van den Bos:

De voorzitter van de Tweede Kamerfractie vindt het echt verschrikkelijk als er mensen niet meestemmen. Die druk is altijd groot. Je kunt je bijna niet veroorloven om tegen de fractie in te stemmen in de Tweede Kamer. Dat gebeurt ook bijna niet, dan kun je je volgende termijn eigenlijk wel vergeten. Die druk in de eurofractie was, althans in mijn tijd, minder groot. Dat komt deels doordat de fractievoorzitter niks over jouw herverkiezing te zeggen heeft. Hij moet toch een beetje accepteren wat de fractieleden wel of niet doen. [...] Het was niet zo dat het je echt kwalijk werd genomen als je zei: “Sorry, ik kan niet meestemmen want in mijn eigen verkiezingsprogramma staat wat anders en dan moet ik mijn achterban verloochenen”. Dat werd geaccepteerd. Maar je moest wel concessies doen aan de groep, anders deed de groep ook geen concessies aan jou. Het is een wisselwerking, je kunt niet altijd je zin doordrammen. Het is niet altijd een succes als het standpunt van de fractie overeen komt met dat van jou. Het kan zijn dat men de volgende keer zegt: “Nu gaan we niet weer aan jou toegeven”. Op termijn is een zekere compromisbereidheid, een constructieve benadering, het verstandigst. Dat verhoogt je gezag in de fractie.

10.4 Tweede-Kamerfractie

In de inleiding van dit hoofdstuk formuleerden we de verwachting dat de Tweede Kamerfractie van D66 zich meer en actiever is gaan bezig houden met Europese aangelegenheden. In het verlengde hiervan kan worden aangenomen dat de afstemming tussen de fractie en de eurodelegatie is geïntensiveerd. Beide verwachtingen blijken daadwerkelijk te zijn uitgekomen. De betrokken geïnterviewden verklaren dit in de eerste plaats uit een (nog) meer uitgesproken pro-Europese koers, die de partij na het referendum over de Europese Grondwet zou hebben ingezet. De zelfstandige rol van de Tweede Kamer in de Europese besluitvorming sinds het Verdrag van Lissabon beoordelen zij als een veel minder belangrijke factor.

De eurodelegatie van D66 beschikt sinds 2010 over een in Den Haag gestationeerde verbindingspersoon die vooral vanuit de Tweede Kamerfractie de samenwerking tussen de delegatie en de fractie stimuleert en faciliteert. Deze functionaris informeert de beide geledingen over elkaars agenda's en over politieke ontwikkelingen die voor de fractie dan wel de delegatie belangrijk zijn.²⁶⁹ Deze houdt zich ook bezig met *agenda-setting*: het initiëren van inhoudelijke initiatieven die niet direct aan de parlementaire agenda zijn gerelateerd. De verbindingspersoon zoekt hierbij de samenwerking met beleidsmedewerkers, zoals bijvoorbeeld in het geval van de Europese zwangerschapsrichtlijn. ‘Dan schrijf ik wat er gaat gebeuren in het Europees Parlement, in de Tweede Kamer en waar we elkaar kunnen vinden. Zijn we het over dit standpunt eens? Kunnen we misschien samen een artikel in de krant publiceren? En kun-

²⁶⁹ De verbindingspersoon stuurt wekelijks een kort overzicht van de punten die op de agenda van de Tweede Kamer staan en daarmee op de agenda van de Tweede Kamerfractie. De agenda van het Europees Parlement is volgens In 't Veld inhoudelijk veel breder, met een groot aantal te behandelen onderwerpen in meer dan twintig vakcommissies. Daarom wordt niet de complete agenda van het Parlement naar de fractie in Den Haag gestuurd, maar een selectie van de meest relevante onderdelen.

nen we er een activiteit omheen organiseren?’ De beleidsmedewerker Europese Zaken richt zich op de Europese Raad, formeel de Raad Algemene Zaken geheten. De verbindingspersoon houdt zich bezig met specifieke beleidsterreinen als Financiën, Economische Zaken, Justitie en Sociale Zaken. ‘Die aandachtsgebieden bleven tot voor kort onderbelicht. Daarom is besloten iemand aan te stellen die daarmee aan de slag gaat.’

Voordat de verbindingspersoon was aangesteld, poogde de eurodelegatie op meer pragmatische wijze de samenwerking en afstemming met de fractie aan te pakken. De financiële middelen van de delegatie waren beperkt. In de periode 2004-2009 was In 't Veld het enige delegatielid dat D66 telde. Ze had liet een parttime medewerker enkele dagen per week in Den Haag bij de Tweede Kamerfractie werken. Deze medewerker stelde de Kamerfractie op de hoogte van de agenda van het Europees Parlement en In 't Veld van de agenda van de Tweede Kamer, en verzamelde informatie ten behoeve van parlementaire vragen die de Kamerfractie ging stellen. De medewerker was niet aangesteld als verbindingspersoon, maar vervulde in feite wel taken die bij deze functie horen. In 't Veld had toen al de wens om een *liaison officer*, maar het gebrek aan middelen liet dat niet toe. ‘Die waren zeer schaars, die ga je dan inzetten waar je ze het hardste nodig hebt.’ In de zittingsperiode 1999-2004 telde de eurodelegatie twee leden, maar ook toen waren de financiële mogelijkheden beperkt. In die daarvoor, in 1994-1999, had de delegatie wel een verbindingspersoon in dienst.²⁷⁰ Daarnaast had de delegatie toen een eigen ‘steunpunt’ in Den Haag: een secretaresse op een kantoor vlakbij het Binnenhof, dat met delegatieleden van de VVD werd gedeeld. De delegatie telde in die tijd vier personen. Doeke Eisma en Laurens Jan Brinkhorst hadden een sterke binding met de nationale politiek en hechtten veel waarde aan het steunpunt, zegt Van den Bos. Beiden waren in een eerdere periode lid van de Tweede Kamer geweest.²⁷¹

In de huidige situatie krijgt de Tweede Kamerfractie wekelijks een EU-nieuwsbrief van de griffie Europese Zaken (zie 6.5) en een aanvullend bericht van de eurodelegatie, samengesteld door de delegatiemedewerkers in Brussel. In dit bericht staan de zaken die de delegatie op eigen initiatief agendeert, in de vorm van seminars, ingezonden artikelen en dergelijke.²⁷² In het wekelijkse Kamerfractieoverleg staat het onderwerp Europa altijd op de agenda. Een afspraak dat altijd een delegatielid bij het overleg aanwezig is om bij dit punt een inbreng te leveren, zoals bij de VVD, bestaat niet. Agendatechnisch zou dit niet haalbaar zijn.²⁷³ Delegatielid Gerben Jan Gerbrandy is soms present, ‘maar dat is meer omdat hij in de buurt woont’, aldus In 't Veld. Vergaderingen in Brussel zijn belangrijker en gaan daarom voor. Boris van der Ham, die fractielid was van 2002 tot 2012, zegt dat meestal de woordvoerder Europese Zaken iets over een Europese aangelegenheid opmerkt. Soms doet de

²⁷⁰ Ook deze verbindingspersoon was gestationeerd bij de Tweede Kamerfractie.

²⁷¹ Doeke Eisma was lid van de Tweede Kamer in 1986-1994 en de Eerste Kamer in 1971-1977. Hij was europarlementariër in 1994-1999 en daarvoor in 1973-1974 en 1981-1984. Laurens Jan Brinkhorst was Tweede Kamerlid in 1977-1982 en europarlementariër in 1994-1999.

²⁷² In 't Veld, interview.

²⁷³ Idem. In 't Veld voegt hieraan toe dat europarlementariërs geacht worden op dinsdagen deel te nemen aan commissievergaderingen van het Europees Parlement. Hun eerste taak is aan hun lidmaatschap van het Parlement uitvoering te geven. Gaan ze niet naar commissievergaderingen, dan schieten zij in hun eerste verantwoordelijkheid tekort.

verbindingspersoon dat. Het onderwerp Europa is een van de eerste agendapunten en de bespreking daarvan duurt meestal niet meer dan vijf minuten.²⁷⁴

De afspraak dat iemand van de delegatie altijd aanwezig is bij het fractieoverleg bestond overigens in het verleden wel. De delegatieleden bezochten in de periode 1994-1999 het overleg veel vaker. De reden dat de afspraak toen wel bestond, had volgens Van den Bos te maken met de omvang van de toenmalige delegatie. ‘Vier delegatieleden is toch twee keer zoveel als wij er hadden. Dan kun je ook twee keer zo vaak naar Den Haag komen, bij wijze van spreken.’ Het bezoeken van het fractieoverleg gebeurde in zijn zittingsperiode (1999-2004) op onregelmatige basis. Van den Bos:

Wij gingen af en toe naar de fractievergadering. En dan kreeg je het verwijt waarom je niet vaker kwam. Op zich was het ook wel interessant en relevant om daar te zijn, maar ja, het kostte ons een hele dag. We waren dan dinsdag de hele dag weg, daar hadden we gewoon geen tijd voor. Onze agenda’s waren veel te vol. Ik zei vaak: “Jullie willen wel dat wij naar jullie fractievergadering komen, maar jullie komen nooit naar ons”. Als ze één keer per jaar naar Brussel kwamen, dan was het veel.

Na de Tweede Kamerverkiezingen van september 2012 bestaat de D66-fractie uit twaalf personen. Drie à vier van hen betrekken de Europese besluitvorming actief in hun werkzaamheden, is de inschatting van In ’t Veld. Wouter Koolmees, de woordvoerder Financiën, heeft mede door de financiële crisis veel met EU-zaken te maken. Stientje van Veldhoven, woordvoerder Milieu, Energie en Landbouw, was zes jaar lang als diplomaat werkzaam bij de EU in Brussel. ‘Die hoeft niet eens bij de eurodelegatie langs’, zegt In ’t Veld. ‘Ze heeft haar eigen agenda en gaat zelf langs de Europese Commissie. Die weet precies welke kansen daar liggen.’ Van Veldhoven werd als nieuweling door de partijleiding relatief hoog op de conceptkandidatenlijst voor de Tweede Kamerverkiezingen geplaatst.²⁷⁵ Onduidelijk is in hoeverre haar Europese expertise hierbij een rol heeft gespeeld, maar het is aannemelijk dat die als een pre werd beoordeeld. De fractie gaat als geheel een stuk bewuster met Europa om dan een jaar of vijf geleden, zegt Van der Ham, doelend op de situatie van vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 2012:

Een belangrijk verschil is dat meer fractieleden Europa al in hun systeem hebben zitten. Ik heb in de fractie gezeten met Lousewies van der Laan, aan haar merkte je heel erg dat die er anders in stond. Niet zozeer in haar opvattingen, maar wel in haar bewustzijn in vergelijking met andere fractieleden, die nooit in het Europees Parlement hadden gezeten.

10.5 Wisselwerking eurodelegatie en Tweede Kamerfractie

De Tweede Kamerfractie is zich meer met de Europese besluitvorming gaan bezighouden en mede als gevolg daarvan verloopt de samenwerking met de delegatie beter dan voorheen. De

²⁷⁴ Van der Ham, interview. Daarnaast komt Europa ter sprake als in de behandeling van andere beleidsterreinen Europese componenten relevant zijn.

²⁷⁵ Van Veldhoven stond op de achtste positie van de kandidatenlijst bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2010.

verbindingspersoon speelt hierin een belangrijke rol. In de eerste helft van de jaren 2000, toen er geen verbindingspersoon was, kostte het de delegatie nog veel moeite om gehoord te worden.²⁷⁶ ‘Er bestond een soort vriendelijke desinteresse’, zegt In ’t Veld. Deze situatie is nu ‘radicaal’ anders. ‘Afstemming vindt meerdere keren per dag plaats, met meerdere fractieleden, over meerdere onderwerpen. Dat kan een gesprek zijn, maar ook een e-mail of een sms.’ Door het werk van de verbindingspersoon verloopt de interactie volgens haar meer gestructureerd. Bij het indienen van Kamervragen, het opstellen van notities en wanneer in Brussel en Den Haag tegelijk schriftelijke vragen moeten worden ingebracht, vindt afstemming plaats. De sterk verbeterde coördinatie gebeurt vooral op de terreinen Justitie, Sociale Zaken, Milieu, Economische Zaken, Financiën en Buitenlandse Zaken. Op Onderwijs en Zorg zou de minste afstemming plaatsvinden.²⁷⁷ De intensievere afstemming op het gebied van Justitie was het gevolg van het Verdrag van Lissabon en kreeg een impuls door de afspraken over immigratie in het regeer- en gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV, die de basis vormden voor het eerste kabinet-Rutte.²⁷⁸

De afstemming tussen Kamerfractie en de delegatie heeft zich inhoudelijk verbreed door de toename van het aantal beleidsterreinen dat binnen het bereik van de Europese besluitvorming is gekomen. De onderlinge coördinatie is in het bijzonder intensiever geworden door de programmatische koers die D66 na het referendum over de Europese Grondwet heeft ingezet, denken Van der Ham en In ’t Veld. Deze factor is naar hun oordeel van grotere betekenis dan de formele positie die de Tweede Kamer in de Europese besluitvorming heeft of de ondersteuning die de EU-staf verleent (zie 6.5). In ’t Veld:

In het voorjaar van 2007 zijn we begonnen met de voorbereidingen voor de Europese verkiezingen van 2009. Dat was een half jaar na de Tweede Kamerverkiezingen van 2006. In ons nationale verkiezingsprogramma had Europa een duidelijke plaats gekregen, naar aanleiding van het referendum. We zaten toen in de reflectieperiode; er waren onderhandelingen gaande over hoe we in Europa verder moesten.²⁷⁹ Wij vonden dat we ons standpunt hierover moesten opnemen in ons verkiezingsprogramma. We waren uitgesproken vóór Europa, de SP was uitgesproken tegen. Verder was er geen enkele partij die de onderhan-

²⁷⁶ In deze periode telde de eurodelegatie twee leden en de Tweede Kamerfractie achtereenvolgens veertien leden (1998-2002), zeven leden (2002-2003) en zes leden (2003-2006).

²⁷⁷ Dit zijn beleidsterreinen waarop weinig Europese regelgeving bestaat.

²⁷⁸ In ’t Veld, interview. Het Verdrag van Lissabon voorzag op tal van terreinen inzake Justitie en Binnenlandse Zaken in een verschuiving van de overlegprocedure met unanimitieit in de Raad en alleen raadpleging van het Europees Parlement naar de gewone wetgevingsprocedure met stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en volledige medewetgevende bevoegdheden van het EP. Bron: Secretariaat-generaal van de Raad van de EU, 2009, *De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken: meer codecisie en nieuwe netwerkstructuren*. Een aantal doelstellingen uit genoemd regeerakkoord raakten rechtstreeks aan EU-wetgeving. Zie *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*, 30 september 2010.

²⁷⁹ In ’t Veld verwijst naar het besluit van de Europese Raad, naar aanleiding van de afwijzingen van de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland in 2005, om een ‘reflectieperiode’ in te stellen voor ‘bezinning, uitleg en discussie’. Het doel was nieuwe ideeën te ontwikkelen over hoe het met de Europese Unie verder moest. Aan de hand van een door het Duitse voorzitterschap voorgelegde ‘routekaart’ (2007) kwam de Europese Raad tot het Verdrag van Lissabon. (René Barents, *Het Verdrag van Lissabon. Achtergronden en commentaar*. Deventer: Kluwer, 101-3.)

delingen in Europees verband tot inzet van de verkiezingen had gemaakt. [...] Die opeenvolging van verkiezingen heeft voor ons als een katalysator gewerkt, meer dan het Verdrag van Lissabon. Ik denk dat de inwerkingtreding daarvan niet zo belangrijk is geweest voor de samenwerking met de fractie. Het aantreden van de nieuwe fractie was dat evenmin.

Van der Ham geeft aan dat het werk van de EU-staf slechts een faciliterend karakter heeft. Als een fractielid wil reageren of anticiperen op een Europees besluit, dan kan de EU-staf belangrijk zijn. Doet een fractielid dat niet, dan is de betekenis van de EU-staf gering:

Het is een beetje hoe belangrijk een fractie het werk van de EU-staf maakt. Voor ons is het heel belangrijk, wij wijzen altijd op de informatie uit de notities die we krijgen. Andere fracties verwijzen er in de debatten minder naar. Dat is heel wisselend.

Van der Ham wijst erop dat ‘veel’ Tweede Kamerleden minder geïnteresseerd zijn in een Europees onderwerp als ze weten dat het niet leeft onder de bevolking of de media. ‘Als iets heel technisch wordt, dan wordt het heel lastig om er iets mee te doen. Zo’n onderwerp is ver van je bed en daardoor moeilijk politiek te maken.’

De afstemming tussen de fractie en de delegatie is in de praktijk vooral het werk van de verschillende beleidsmedewerkers. Ze maken daarbij overigens niet alleen gebruik van de diensten van de EU-staf, maar ook van die van de Permanente Vertegenwoordiger van het Nederlandse parlement bij de EU.²⁸⁰ De verbindingspersoon in Den Haag neemt initiatieven om fractiemedewerkers op het spoor van een Europees onderwerp te zetten. Als het goed is, zoeken ze dan de samenwerking met hun collega’s in Brussel. De fractieleden verwachten dat hun medewerkers hen alert houden op de ontwikkelingen die strategisch van belang zijn. Volgens Van der Ham is deze werkwijze eigen aan een politieke organisatie:

Politiek is veel minder strak en voorspelbaar dan de meeste managementachtige structuren. [...] Er kan zomaar ineens een debat over een Europese kwestie zijn, dan moet je korte lijnen hebben. Als ik iets wil weten, dan bel ik rechtstreeks met Sophie. In onze organisatie is het niet zo dat een medewerker niet mag bellen met een delegatielid. Medewerkers en bovengeschieden, dat zit heel erg door elkaar heen.

Behalve rechtstreeks vindt de afstemming tussen fractie en eurodelegatie ook indirect plaats, via een min of meer regelmatig strategisch overleg van de partijleiding. De partijvoorzitter, de partijleider annex fractievoorzitter in de Tweede Kamer, de fractievoorzitter in de Eerste Kamer, de delegatieleider en enkele adviseurs nemen hieraan deel. Er zijn perioden dat het overleg periodiek plaatsvindt, maar ook dat het onregelmatig gebeurt. In perioden van regelmatig komt de groep ongeveer maandelijks in het Kamergebouw bijeen. In verkiezingstijd ligt de frequentie volgens In ’t Veld een stuk hoger.²⁸¹ Het overleg is informeel en ad hoc. ‘Die vergaderingen ontstaan redelijk spontaan, wij zijn niet zo van de structuren en organen’, zegt ze. ‘We bespreken dagelijkse politieke zaken, maar kijken ook vooruit. Strategisch. Op welke thema’s willen we ons profileren en hoe?’ Europese zaken kunnen een gespreksonderwerp

²⁸⁰ Zie 6.5.

²⁸¹ In campagnetijd vindt het overleg zo’n twee keer per week plaats, aldus In ’t Veld.

zijn, maar vormen geen vast agendapunt, zoals in het wekelijkse fractieoverleg. In 't Veld is niet altijd bij het strategisch overleg aanwezig, omdat deelname hieraan zich moeilijk laat combineren met verplichtingen in het Europees Parlement. Degenen die bij het strategisch overleg betrokken zijn, schuiven in de regel ook aan bij de wekelijkse vergadering van de Tweede Kamerfractie. Ook hierbij is In 't Veld (lang) niet altijd present.

In tijden van regeringsdeelname vindt indirecte afstemming uiteraard ook plaats via het bewindspersonenoverleg. In 't Veld behoorde naar haar zeggen altijd tot de deelnemers ten tijde van het tweede kabinet-Balkenende (dat regeerde van mei 2003 tot juni 2006; In 't Veld werd in 2004 tot europarlementariër verkozen). Anders dan men wellicht zou verwachten, was de afstemming tussen Den Haag en Brussel in die periode volgens haar niet intensiever dan in de jaren daarna.²⁸² Aan het bewindspersonenoverleg werd deelgenomen door de ministers en staatssecretarissen, de partijvoorzitter, de partijleider en tevens fractievoorzitter in de Tweede Kamer, de fractievoorzitter in de Eerste Kamer en de delegatieleider. De agenda van het overleg bestond voor het overgrote deel uit zaken die de volgende dag in de minister-raad aan de orde kwamen. Van den Bos verving in zijn tijd soms delegatieleider Van der Laan en nam na haar vertrek haar plaats in.²⁸³ 'Als Europa aan de orde was,' zegt hij, 'keken ze vooral naar mij. "Wat vind jij ervan?" Ik zei altijd wel wat ik vond, maar het ging toch vooral om wat de Tweede Kamerfractie en de bewindsliden vonden. Die moesten niet uit elkaar gaan fietsen.' De ministers plachten het overleg te domineren, aldus Van den Bos. 'Zij kwamen met de initiatieven, met wetgeving. De anderen waren vaak volgend. Soms was dat niet het geval en moesten we proberen het eens te worden. Het liep zelden hoog op.'²⁸⁴

In de tijd dat In 't Veld aan het bewindspersonenoverleg deelnam, was de afstemming tussen Den Haag en Brussel minder intensief dan tegenwoordig, zegt zij. In 't Veld:

De Tweede Kamer en de regering zijn als instellingen sindsdien niet veranderd, maar het Europees Parlement is dat wel. Er zijn twaalf landen bijgekomen, er zijn verdragswijzigingen geweest, er is een banken- en schulden crisis gekomen. Het Parlement uit die tijd heeft helemaal niets meer te maken met het Parlement van nu. In het bewindspersonenoverleg waar ik bij zat, was de inhoudelijke input beperkt. Er was nauwelijks belangstelling voor Europese zaken. Toen ging het om informeren, nu om het maken van politieke keuzes. Het contact tussen Brussel en Den Haag verloopt minder gestructureerd dan in de periode dat we het bewindspersonenoverleg hadden. Maar het contact tussen Den Haag en Brussel is wel veel intensiever, inhoudelijker en politieker.

De toename van de onderlinge afstemming tussen de Kamerfractie en de eurodelegatie zou met een toename van onderlinge spanning gepaard kunnen zijn gegaan. De druk vanuit de ALDE-fractie enerzijds en de bemoeienis vanaf het nationale partijniveau anderzijds zijn immers sterker geworden. We hebben echter al geconstateerd dat de inhoudelijke verschillen tussen de ALDE-fractie en de eurodelegatie van D66 zijn afgenomen en dat de partij een nog

²⁸² Toen In 't Veld begon als europarlementariër, in 2004, was D66 vertegenwoordigd in het tweede kabinet Balkenende-II. Daarvoor maakte D66 deel uit van het eerste en tweede ('paarse') kabinet-Kok.

²⁸³ Van der laan vertrok in januari 2003 naar de Tweede Kamerfractie.

²⁸⁴ Van den Bos zegt hier ook over: 'Als je een regeringspartij bent, moet de coördinatie tussen Den Haag en Brussel strak zijn, maar wij hadden niet zoveel onenigheid. Brinkhorst zat toen in het kabinet. We hadden nooit zoveel moeite met het beleid van de regering' (interview).

duidelijker pro-Europese koers is gaan varen. Dat de Kamerfractie tegenwoordig meer op Europa is georiënteerd, maakt volgens In 't Veld een belangrijk verschil.

De neiging bestaat in Den Haag om Binnenhof-centrisch te denken. Dat is de laatste jaren erg afgenomen. Naarmate meer in het Europees Parlement gebeurt, is de samenwerking met de fractie meer op basis van gelijkheid komen te staan. De verhouding is niet meer hiërarchisch.

De delegatieleden hoefden en hoeven geen verantwoording af te leggen aan de Kamerfractie en doen dat ook niet, zegt ze. Ze leggen verantwoording af aan de partijleden, het congres. 'Verantwoording afleggen aan de fractie is zowel formeel als informeel onzin', zegt Van den Bos hierover. Noch in zijn tijd als europarlementariër, noch als lid van de Tweede Kamerfractie was er volgens hem sprake van dat de Kamerfractie kon bepalen welke standpunten de eurodelegatie diende in te nemen. In die zin bestond er geen hiërarchische verhouding tussen Tweede Kamerfractie en eurodelegatie, aldus Van den Bos.

De gelijkwaardiger verhouding tussen de fractie en de delegatie is mogelijk bevorderd door de wijze waarop D66 tegenwoordig zijn delegatieleden kiest. Eerder kozen de partijleden eerst de kandidaten voor de verkiezingen en daarna de lijsttrekker. Nu is de volgorde andersom, waardoor de positie van de delegatieleider ten opzichte van de andere delegatieleden is versterkt: de delegatieleider bepaalt, samen met de partijvoorzitter, na zijn of haar verkiezing wie op de verkiesbare plaatsen op de conceptkandidatenlijst komen (waarna de leden de volgorde vaststellen). Ook de positie van de delegatieleider ten opzichte van de partijleider is sterker geworden, doordat deze nu minder kans heeft om de Europese kandidaatstelling naar zijn hand te zetten.

Onenigheid over de vraag waar in het besluitvormingsproces over Europese aangelegenheden het politieke primaat is gelegen, lijkt er binnen D66 niet te bestaan. De eurodelegatie neemt haar beslissingen zelfstandig en zolang zich geen belangrijke inhoudelijke discrepanties voordoen, verloopt de samenwerking zonder problemen. Toch bestaat er tussen de Kamerfractie en de delegatie wel degelijk een zekere spanning, maar die is alleen niet zuiver van politieke aard. De fractieleden en delegatieleden bewegen zich in aparte werelden en die situatie werkt spanning of wrevel in de hand, zegt Van der Ham. Van den Bos wijst op de verschillende invalshoeken waar vanuit Den Haag en vanuit Brussel naar problemen wordt gekeken.

Europarlementariërs hebben over het algemeen een ander perspectief, omdat zij voortdurend geconfronteerd worden met andere Europese meningen. Die zijn daardoor minder gefixeerd op een nationale oriëntatie. Terwijl de nationale parlementsleden en soms ook de mensen van de nationale partijen meer de neiging hebben om de zaken vanuit het nationale perspectief te bekijken. "Wat willen wij?" Dat zie je ook in de benadering tussen nationale en Europese parlementsleden. Daar zit een permanente spanning, eigenlijk bij alle partijen. Dat heeft volgens mij te maken met de dagelijkse praktijk van politiek voeren. Europarlementariërs moeten dagelijks praten met collega's uit andere landen, mensen van de Raad, mensen van de Commissie, met Europese journalisten, zij hebben andere bronnen van informatie. [...] Je denken wordt anders beïn-

vloed dan nationaal. Hier is het heel erg, en volgens mij wordt dat steeds erger, dat nationale perspectief. We moeten vooral niet te veel soevereiniteit weggeven. De Nederlandse identiteit, de Nederlandse belangen. Dat leeft minder sterk op Europees niveau.

In het algemeen bestond tussen fractie- en delegatieleden rivaliteit. ‘Die zat onder de oppervlakte,’ zegt Van den Bos, ‘maar die was er onherroepelijk. In mijn tijd, in mijn partij viel dat nog wel mee, maar bij sommige andere partijen was er echt sprake van rivaliteit. Tussen partijgenoten die allemaal zelf de aandacht wilden.’ Als het om Europese zaken gaat, zegt hij, hebben delegatieleden vaak de meeste dossierkennis. Ze werken vaak ook heel hard. Tegelijkertijd gaat de aandacht van de media vaak uit naar de fractieleden, en dat geeft wrijving. Binnen sommige partijen bestond en bestaat wellicht nog enige vorm van *dedain* tegenover delegatieleden. Van den Bos:

Ik heb veel europarlementariërs horen mopperen over een gebrek aan belangstelling vanuit de eigen partij. Soms worden ze gezien als tweederangs politici. Dat heeft veel te maken met of ze wel of niet in de media komen. Men wil elkaar de loef afsteken. Er is geen natuurlijke behoefte aan samenwerking, het is de een of de ander die de aandacht krijgt.

Behalve de fysieke afstand werkt ook een praktische scheiding tussen de fractie en de delegatie een bepaalde spanning in de hand. De agenda’s van het Europees Parlement en de Tweede Kamer lopen niet gelijk, constateert de verbindingspersoon. Het gebeurt nog steeds dat een Europees onderwerp pas in Den Haag ter sprake komt wanneer er in Europa al voldongen feiten zijn gecreëerd. De Tweede Kamer beschikt sinds het Verdrag van Lissabon wel over instrumenten om enige greep op de Europese besluitvorming te krijgen, maar deze heffen het probleem van de ongelijktijdige besluitvorming niet helemaal op, aldus de verbindingspersoon.

Een andere ongemak is dat het Europees Parlement volgens een duidelijke planning werkt, met beslidsdata op dossiers die al maanden van tevoren bekend zijn. Maar de Tweede Kamer werkt veel minder zo, zegt In ’t Veld. Er bestaat wel een planning voor de langere termijn, maar ad hoc initiatieven leiden ertoe dat in de praktijk de horizon vaak op niet verder dan één week ligt.²⁸⁵ Daarbij komt dat de indeling in commissies en portefeuilles van het Europees Parlement niet parallel loopt met die van de Tweede Kamer. Dat bemoeilijkt het leggen van verbindingen tussen Europees en nationaal niveau, wat irritatie over en weer in de hand werkt.

Ook bij D66, net als bij de andere onderzochte partijen, hebben incidentele of persoonsgebonden factoren invloed op de afstemming tussen de fractie en de delegatie. In ’t Veld

²⁸⁵ In ’t Veld, interview. De verbindingspersoon, in dit verband: ‘Het is best lastig om tussen die twee werelden te zitten. De ene is in Brussel, die is heel inhoudelijk. Het zijn dikke rapporten die daar worden geproduceerd. En in de Tweede Kamer gaat alles heel snel. Héél snel. Maandag ben je weg omdat je in Brussel moet zijn. Wat er dan allemaal is gebeurd als je terug bent, zó veel. Er zijn zoveel verschillende onderwerpen die worden aangetikt en aangeraakt. Door de hele fractie, die klein is. In Brussel kiezen ze veel duidelijker: “Nou, we hebben twee commissies en daar gaan we de diepte in.” Het is breed versus smal.’

vertelde al dat delegatieleden verschillend omgaan met de overigens relatief beperkte druk vanuit de Tweede Kamerfractie of de partijleiding. Voor haarzelf geldt dat zij geen ervaring heeft in de nationale politiek en voor D66-leider Pechtold dat hij geen ervaring heeft in de Europese politiek. Dit gebrek aan kennis van de andere politieke arena is niet ideaal voor de onderlinge samenwerking, erkent In 't Veld. 'In zijn algemeenheid is die onbekendheid daarvoor nadelig. Dat wil zeggen, het zou een voordeel zijn als delegatieleden ervaring hebben als lid van de Tweede Kamer en fractieleden als lid van het Europees Parlement', licht zij toe. 'Ons werk maakt ook dat we elkaar weinig zien. Het is voor mij praktisch nauwelijks haalbaar om bij de fractievergaderingen in Den Haag te zijn. Soms ben ik twee keer per maand in Den Haag, maar het komt ook voor dat ik er een hele maand niet kom.' Pechtold, zegt zij, komt ongeveer eens per jaar op bezoek in Brussel. Hij werkt dan een serie gesprekken af met bijvoorbeeld een eurocommissaris, de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de EU, de leden van de eurodelegatie en partijleden van de afdeling Brussel.

Hoeveel aandacht een voorzitter van de Tweede Kamerfractie aan samenwerking en politieke afstemming met de eurodelegatie besteedt, hangt mede van het persoonlijke element af. De vroegere partijleider en fractievoorzitter Hans van Mierlo was volgens Van der Ham een groot voorstander van Europese samenwerking. Hij zou in het wekelijks fractieoverleg steevast de helft van de tijd aan Europese en andere buitenlandse zaken hebben besteed. In hoeverre Van Mierlo de samenwerking tussen de fractie en de delegatie bevorderde, is onduidelijk. Van den Bos wijst ook op de betekenis van persoonsgebonden factoren:

Sommige europarlementariërs vinden contact met fractieleden misschien nodig of aangenaam, anderen vinden dat niet. Dat hangt ook van persoonlijke verhoudingen af. Je belt makkelijker iemand waar je het snel mee eens bent dan wanneer je denkt: "Als ik die opbel, wordt het een moeizaam gesprek." De intensiteit van het contact hangt ook af van de persoonlijke relatie. Als je bij iemand iedere keer op problemen stuit, denk je: "Ik bel maar niet". Dat moet je niet onderschatten, dat belang ervan. De intensiteit van het contact wordt voor een belangrijk deel bepaald door de persoonlijke relatie.

Volgens Van der Ham is de kwaliteit van onderlinge relaties niet doorslaggevend voor het wel of niet onderling samenwerken van een fractie- en delegatielid. 'Het is nooit het allerbelangrijkste, maar het speelt wel mee.' De fysieke afstand tussen de fractie en delegatie is volgens hem een grotere belemmering voor goede persoonlijke contacten. 'Het is onnatuurlijker om je steeds te verhouden met het parlement ver weg. Dan kunnen dat soort dingen (minder goede persoonlijke contacten, EvR/GV) eerder in de weg zitten.'

10.6 Wisselwerking Tweede Kamerfractie en ELDR

De leden van de Tweede Kamerfractie hebben weinig tot geen contact met de ELDR. De europartij kan voor het leggen van contacten met andere nationale partijen van pas komen, maar is daar niet echt voor nodig, zegt Van der Ham. Contacten met andere nationale partijen ontstaan ook, of misschien wel eerder, op themagerichte internationale congressen. Met de Britse Liberal Democrats zijn de betrekkingen zodanig dat over en weer mensen worden uitgenodigd om op een partijcongres of in een parlementaire bijeenkomst te komen spreken. Met

Noord-Europese liberalen vindt meer uitwisseling plaats dan met Zuid-Europese en met links-liberalen meer dan met rechts-liberalen, aldus Van der Ham.

10.7 Bewindspersonen

Zoals vermeld spreekt de delegatieleider van D66 de bewindspersonen van de partij in het wettelijke bewindspersonenoverleg. Sinds 2006 heeft dat echter niet meer plaatsgevonden, omdat D66 na de val van het tweede kabinet-Balkenende geen deel meer heeft uitgemaakt van de regering. In het algemeen hebben de delegatieleden ook bilateraal contact met ministers en staatssecretarissen, of ze nu (zoals destijds) tot de eigen partij behoren of niet. Zijn ze van D66, dan verloopt het contact intensiever en lukt het de delegatieleden beter invloed op hen uit te oefenen dan wanneer zij geen partijgenoot zijn.²⁸⁶ De contacten ontstaan meestal op initiatief van de bewindspersoon en gaan in de regel over steunverzoeken. ‘Men gaat niet zomaar voor de gezelligheid bij elkaar zitten, er is altijd iets aan de hand’, zegt Van den Bos. ‘Een minister wil steun voor zijn beleid en een parlementslid geeft zijn steun niet zomaar weg. Er is een wederzijds belang om te praten.’ Meestal spreekt de bewindspersoon niet de verwachting uit dat het delegatielid zich binnen de ALDE-fractie voor een bepaald standpunt hard gaat maken. ‘Politici van dezelfde partij begrijpen natuurlijk dat dit de bedoeling is. Anders wordt dat wel duidelijk gemaakt.’ De gesprekken met Nederlandse bewindspersonen vinden in Brussel plaats. Meestal gaat het om een etentje ‘s avonds voorafgaand aan een Raadsbijeenkomst. Normaal gesproken worden alle ter zake betrokken Nederlandse europarlementariërs voor het informele overleg uitgenodigd. Hoe vaak zo’n etentje wordt gehouden, hangt mede af van hoe regelmatig de betreffende Raad bijeen komt. Van den Bos: ‘Tegenwoordig maken de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken heel veel wetgeving, in jaren negentig gebeurde dat vrijwel niet. Toen kwamen ze nauwelijks bij elkaar, nu heel veel. De ministers van Landbouw doen bijna al hun zaken in Brussel. Die zijn er voortdurend.’

Het zwaartepunt in de relatie tussen de delegatie en de bewindspersonen ligt volgens Van den Bos niet in het rechtstreekse contact met de bewindspersonen, maar in het contact met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger in Brussel. ‘Je moet de macht en de invloed van de ministers niet overschatten’, zegt hij:

De ministers doen Europa erbij, dat zijn Europese politici in deeltijd. Het overgrote deel van de onderwerpen is al afgehandeld, op ambtelijk niveau. De ministers lezen een dag van tevoren snel in de auto hun stukken. De ambtenaren in Brussel zijn wekenlang aan iets bezig, dag in dag uit. Met hen wordt onderhandeld, niet met de minister. Die komen ’s ochtends aan en ’s avonds gaan ze weer weg. Nou ja, tenzij een vergadering twee dagen duurt, dan blijven ze slapen.

De mate waarin de Permanente Vertegenwoordiger (PV) contact zoekt met delegatieleden hangt overigens af van de bevoegdheid van het Europees Parlement op een bepaald beleids-terrein. ‘Er is met de codecisie een enorm verschil ontstaan. Daarvoor hadden de mensen van de PV niet zoveel interesse in de delegatieleden. Op onderwerpen waarvoor de instemming

²⁸⁶ ‘Sociale politieke contacten vinden voornamelijk binnen partijkaders plaats’, aldus Van den Bos. ‘Je gaat niet zo makkelijk uit eten met een minister van een andere partij.’

van het Europees Parlement nodig is, ja, daar vindt een heel actieve diplomatie plaats. De PV bestookt de parlementariërs', aldus Van den Bos. In zijn tijd als delegatielid onderhielden twee *liaison officers* van de PV 'voortdurend' contact met alle Nederlandse delegatieleden. Het belang bij hun steun voor het Nederlandse standpunt was groot. De PV nam verschillende initiatieven, waaronder het houden van briefings op het eigen kantoor. Van den Bos:

Het overleg gebeurde bilateraal, maar we hadden ook bijeenkomsten met alle betrokkenen. Dan werd het standpunt van de Nederlandse regering uiteengezet. En dan zag je vaak al een splitsing tussen regeringspartijen en oppositiepartijen. Mensen die vanuit Den Haag in de oppositie zaten, die waren kritischer ten opzichte van het regeringsbeleid. Die probeerden dan argumenten te verzinnen om er tegenin te gaan. Het kon zijn dat ze in de eurofractie steun aan het mobiliseren waren tegen het regeringsstandpunt. De PV vond dat natuurlijk heel vervelend, die probeerde hen te overtuigen dat ook zij het Nederlandse belang moesten vertolken.

10.8 Conclusies

Europa is voor D66 een belangrijk thema geworden, maar anders dan bij PvdA, CDA en VVD heeft dit bij D66 niet geleid tot grotere politieke druk vanuit Den Haag op de eurodelegatie. De politieke betekenis van de besluitvorming binnen de ALDE-fractie is toegenomen, een ontwikkeling die mede het gevolg lijkt van het 'federalistische' fractievoorzitterschap van Verhofstadt en de zetelverdeling in het Europees Parlement na de Europese verkiezingen van 2009. Toch is de druk op de eurodelegatie afgenomen, doordat de inhoudelijke verschillen tussen de ALDE-fractie – die zich baseert op het verkiezingsmanifest van de ELDR – en de Kamerfractie – waarvoor het verkiezingsprogramma van D66 leidend is – een stuk kleiner zijn geworden. De noodzaak om binnen de ALDE-fractie afwijkende standpunten in te nemen, is voor de eurodelegatie zodoende niet meer zo groot. De betrokkenheid van de D66-leiding bij de opstelling van de delegatie lijkt weliswaar enigszins te zijn toegenomen, en dat geldt in veel grotere mate voor de Tweede Kamerfractie. Maar doordat tussen de inhoudelijke koers van de ALDE-fractie en de Kamerfractie betrekkelijk veel overeenstemming bestaat, heeft die toegenomen betrokkenheid niet tot veel politieke spanning geleid.

De wensen die vanuit Den Haag tot de eurodelegatie komen, worden door haar bezien in het licht van de besluitvorming van de ALDE-fractie. De delegatieleden moeten een goede reden hebben om binnen de ALDE-fractie een afwijkend standpunt in te nemen. Zij dienen immers bereid te zijn om compromissen te sluiten, anders verliezen ze aan gezag in de fractie. D66 neemt binnen de ALDE-fractie een minder sterke positie in dan de VVD, maar door de hoge mate van ideologische en programmatische overeenstemming met de eurofractie lijken de compromissen weinig politieke consequenties te hebben. Dit laatste verklaart wellicht ook waarom de delegatie niet investeert in het opbouwen van een positie binnen de ELDR. De delegatieleden van D66 zitten geen commissies voor, vervullen geen bestuursfuncties en bezoeken geen congressen van de ELDR. De europartij kan wel enige invloed uitoefenen op de ALDE-fractie, via haar voorzitter, maar de delegatie heeft daar weinig bij te winnen.

De Kamerfractie van D66 heeft tegenwoordig meer aandacht voor Europese zaken. De afstemming tussen de fractie en de eurodelegatie verloopt intensiever en een groter deel van de fractie dan vroeger is er bij betrokken. De 'vriendelijke desinteresse' in Den Haag lijkt ver-

leden tijd. Een belangrijk moment in deze ontwikkeling was het referendum over de Europese Grondwet in 2005. Na het Nederlandse ‘nee’ koos de partij voor een meer uitgesproken pro-Europese programmatische koers, wat op nationaal niveau behalve inhoudelijke ook praktische implicaties heeft gekregen. Het meer op Europa georiënteerde handelen van de fractie werd door de aan Europa aangepaste werkwijze van de Tweede Kamer versterkt.

De samenwerking tussen de Kamerfractie en de eurodelegatie wordt vooral gedragen door de medewerkers van beide partijgeledingen. Een belangrijke rol hierbij speelt de door de delegatie aangestelde maar in Den Haag gestationeerde verbindingspersoon. De indienstneming van deze speciale medewerker heeft ervoor gezorgd dat de interactie tussen de fractie en de delegatie meer gestructureerd verloopt. De verbindingspersoon zorgt voor een uitwisseling van informatie en ontplooit inhoudelijke initiatieven, die medewerkers in Den Haag en Brussel tot samenwerking aanzetten. De Kamerfractie heeft Europa altijd op de agenda staan van het wekelijkse fractieoverleg, maar er bestaat geen afspraak dat bij het overleg een delegatielid aanwezig is. In het verleden was dat wel zo geregeld. In deze periode had de delegatie ook een verbindingspersoon en een eigen kantoor dichtbij het Binnenhof. Dat de samenwerking tussen de fractie en de delegatie destijds sterker was georganiseerd, houdt verband met de beschikbaarheid van middelen. Bij de Europese verkiezingen van 2009 was D66 van één naar drie zetels gegaan, wat haar financieel de mogelijkheid bood een verbindingspersoon aan te stellen. In de genoemde eerdere periode bestond de delegatie uit vier personen.

Binnen D66 lijkt geen belangrijk verschil van opvatting te bestaan over waar het politieke primaat bij Europese aangelegenheden is gelegen. De partijleiding wordt de laatste jaren wat meer bij het politieke opereren van de delegatie betrokken, maar van een intensieve afstemming van standpunten op het hoogste politieke niveau lijkt geen sprake. De delegatieleider is op onregelmatige basis aanwezig bij het wekelijks fractieoverleg en het gremium waarin strategisch overleg met de partijtop zou moeten plaatsvinden, functioneert niet optimaal en wordt niet altijd door de delegatieleider bezocht. Zou binnen D66 de opvatting bestaan dat belangrijke Europese beslissingen op het nationale partijniveau moeten worden genomen, dan zou de partijtop de organisatorische mogelijkheden om politieke pressie op de eurodelegatie uit te oefenen waarschijnlijk beter benutten. De verhoudingen binnen de andere partijen wijzen in deze richting. Het is aannemelijk dat binnen D66 de Kamerfractie en de delegatie meer op gelijke voet zijn gaan opereren. De toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement dragen daaraan bij, alsook de veranderde wijze waarop de kandidatenlijst van de partij tot stand komt.

Regeringsdeelname lijkt van invloed te zijn op de mate van afstemming tussen de Kamerfractie en de eurodelegatie. Van den Bos heeft ervaren dat de delegatieleider in het bewindspersonenoverleg een zwakkere positie inneemt dan de ministers en fractievoorzitter in de Tweede Kamer. In 't Veld merkt dat de coördinatie tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie nu meer inhoudelijke betekenis heeft en politieker van aard is dan tussen de delegatie en de bewindspersonen in de periode 2004-2006, ten tijde van het tweede kabinet-Balkenende. Een nog intensievere afstemming tijdens een volgende regeringsdeelname zou met zich kunnen brengen dat het politieke primaat (weer) in de richting van Den Haag verschuift. In hoeverre dit daadwerkelijk zal gebeuren, lijkt in elk geval van twee factoren afhankelijk te zijn. Ten eerste van de mate waarin er inhoudelijke overeenstemming bestaat tussen de ministers – het regeerakkoord – en de delegatie – het Europees verkiezingsmanifest.

Hoe groter de onderlinge overeenstemming, hoe makkelijker de afstemming en hoe minder belangrijk de plaats van het politieke primaat. De ervaring van Van den Bos wijst hierop. Ten tweede hangt dat af van de statuur van de delegatieleider. In 't Veld neemt een sterke positie in binnen de partij en kan zich makkelijker verzetten tegen interne politieke druk dan een delegatieleider met een mindere status.

De wisselwerking binnen D66 heeft als belangrijkste kenmerken dat de eurodelegatie niet tot de belangrijkste delegaties van de S&D-fractie behoort en zich binnen de ELDR niet laat gelden, dat de partij geen speciaal coördinerend overleg heeft waaraan leden van de delegatie en van de Tweede Kamerfractie kunnen deelnemen (zoals bij de PvdA), dat de delegatieleider in een naar verhouding zwakke verbinding staat met het nationale partijniveau, en dat de delegatie slechts af en toe vertegenwoordigd is bij het wekelijks overleg van de Tweede Kamerfractie (vergelijk de VVD). De D66-Kamerfractie heeft geen eigen verbindingspersoon in dienst en wordt niet geleid door een fractievoorzitter die de samenwerking tussen fractie en delegatie bevordert (zoals bij de VVD). Daar staat tegenover dat de eurodelegatie wel een in Den Haag gestationeerde verbindingspersoon heeft voor het contact met Tweede Kamerfractie, dat Europa standaard op de agenda van het Kamerfractieoverleg staat, en dat de delegatie wekelijks schriftelijk de fractie informeert over relevante ontwikkelingen in het Europees Parlement. Een duidelijk wisselwerkingsmodel valt hieruit niet te destilleren. We herkennen het gecompartmenteerde karakter van de situatie bij de PvdA, omdat ook de delegatie van D66 een tamelijk geïsoleerde positie in Brussel inneemt en zij behoorlijk gescheiden van de Kamerfractie opereert. Ook zien we gelijkenis met het model van de VVD, vanwege de tamelijk pragmatische wijze waarop de wisselwerking binnen D66 verloopt.

Hoofdstuk 11: Conclusies

In het tweede gedeelte van dit onderzoek stond de vraag centraal hoe en in hoeverre Europese en Nederlandse partijen in parlementaire zin samenwerken. Het was de bedoeling hierbij zicht te krijgen op de mechanismen en invloedsstromen tussen de relevante partijgeledingen in Europese aangelegenheden. Het accent lag daarbij op de relatie tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie van de partijen.

De studies van de PvdA, het CDA, de VVD en D66 hebben verschillende interactie-modellen blootgelegd. Binnen de PvdA opereren de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie naar verhouding nogal van elkaar gescheiden en functioneert de delegatie in Brussel tamelijk geïsoleerd, ook binnen de europartij. Anders dan deze gecompartmentaliseerde modus operandi van de PvdA werkt het CDA volgens een inclusief-gestructureerd model, waarin de samenwerking tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie in belangrijke mate is geïnstitutionaliseerd en de delegatie zich actief opstelt binnen de europartij. De VVD werkt inclusief-pragmatisch, wat inhoudt dat tussen Den Haag en Brussel een intensieve politieke samenwerking bestaat, de eurodelegatie zich in Brussel ondernemend en coöperatief opstelt, maar dat een duidelijke organisatorische structuur ontbreekt. Dit laatste is ook van toepassing op D66, die daarnaast een relatief geïsoleerd optredende eurodelegatie kent en een tamelijk los van elkaar functionerende eurodelegatie en Tweede Kamerfractie.

De samenwerking tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie is bij alle vier politieke partijen de laatste jaren toegenomen. De afstemming tussen leden van de Tweede Kamerfractie en de delegatie is intensiever geworden en elke Tweede Kamerfractie kent meer leden die actief bij Europese aangelegenheden betrokken zijn. De Kamerfracties zijn zich meer bewust geworden van het belang van de Europese besluitvorming. De nieuwe werkwijze van de Tweede Kamer en de Europese financiële crisis hebben hieraan zeker bijgedragen, evenals de toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement en de ondersteunende activiteiten van de EU-staf van de Tweede Kamer. Doordat leden van de Tweede Kamerfracties actiever zijn gaan opereren op het Europese vlak, is de rol van de Europawoordvoerder van de fractie veranderd. Hij is minder de aanjager, degene die zijn fractiegenoten oproept om de Europese aspecten van hun inhoudelijke portefeuilles ‘op te pakken’, en meer de persoon die hen strategisch adviseert. Daarnaast is de politieke betekenis van zijn woordvoerderschap door de Europese financiële crisis toegenomen.

In de ‘parlementaire’ interactie tussen de politieke partijen op nationaal en Europees niveau spelen de europartijen slechts een marginale rol. Niet alleen zijn zij voor de Tweede Kamerfracties niet relevant, maar ook hebben zij weinig betekenis voor de eurodelegaties. Alleen de eurodelegatie van het CDA is actief binnen ‘haar’ europartij, om zo op indirecte wijze enige invloed te kunnen uitoefenen op de inhoudelijke koers van de eurofractie. De delegaties van de andere partijen zien hiervan af, vooral omdat hun europartijen een zwakke positie innemen ten opzichte van de eurofracties. Een sterke voorzitter van een europartij kan zijn organisatie een zekere politieke betekenis geven. De EVP beschikt over een dergelijke partijvoorzitter. De eurodelegatie van het CDA schat de strategische betekenis van haar europartij hoger in dan de delegaties van PvdA, D66 en wellicht ook VVD de betekenis van hun europartijen inschatten. De strategische waarde van de EVP lijkt ook daadwerkelijk

groter, gegeven de rol van de partijvoorzitter en de betrekkelijk sterke verbindingen die binnen de christendemocratische partijfamilie lijken te bestaan: tussen de europartij en de eurofractie, en tussen de eurofractie en de Europese Commissie lijken meer afstemming en uitwisseling van informatie plaats te vinden dan binnen de sociaaldemocratische en liberale partijfamilie.

De eurofracties hebben de meeste invloed op de eurodelegaties. De discipline binnen de eurofracties is niet zo groot als binnen de Tweede Kamerfracties. Elke eurofractie bestaat uit een groot aantal europarlementariërs, die onderling langs nationale lijnen en soms ook in ideologisch opzicht verdeeld zijn en veel minder de druk voelen van hun achterban of de media. De cohesie in het stemgedrag van de eurofracties is in de afgelopen periode wel toegenomen. Dit kan worden verklaard uit de toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement, die de pressie op de eurofracties om unaniem te stemmen hebben vergroot. De voorzitters van de eurofracties maken nu, meer dan in het verleden, onderling afspraken over in te nemen standpunten. In deze situatie is er de fractievoorzitters veel aan gelegen om hun fractie op één lijn te krijgen. Het ligt voor de hand dat de Europese Commissie, waarmee het Europees Parlement in wetgevingsprocedures onderhandelt, nu ook meer invloed uitoefent op de eurofracties. Het wekt daarom geen verbazing dat de eurodelegatie van het CDA de Europese Commissie beoordeelt als een belangrijke sturende factor voor haar eurofractie. Het merendeel van de Europese Commissie bestaat uit eurocommissarissen van EVP-huize.

De positie van de eurodelegaties binnen hun eurofractie is zwak in het geval van PvdA en CDA en tamelijk sterk bij de VVD en wat minder sterk bij D66. PvdA en CDA hebben een kleine delegatie binnen hun eurofractie, terwijl de beide liberale partijen tot de middelgrote delegaties van hun fractie behoren. Factoren die behalve het zetelstal op de positie van een eurodelegatie binnen de eurofractie van invloed zijn, zijn het voorzitterschap van de fractie en de programmatische koers van de delegatie. De ene fractievoorzitter staat meer open voor inbreng van kleine delegaties in zijn fractie dan de andere. De delegatie van de PvdA heeft dit deze zittingsperiode ondervonden. Zit een eurodelegatie op dezelfde inhoudelijke lijn als de meerderheid van de eurofractie, dan neemt deze delegatie vanzelfsprekend een comfortabelere positie binnen de fractie in dan een delegatie die op belangrijke onderdelen een afwijkende visie huldigt. Het aantal coördinatorschappen dat een eurodelegatie binnen een fractie bezet, vormt een indicatie van de interne positie van die delegatie. Afgaande hierop heeft de VVD een hogere status binnen de ALDE-fractie dan D66. Tegelijkertijd is de VVD de partij die meer van de algemene lijn van de Europese liberalen afwijkt dan D66, die daardoor zijn inhoudelijke doelen wellicht makkelijker kan verwezenlijken.

De europarlementariërs laten hun standpunten in uiteenlopende mate door hun eurofractie bepalen. Ze zijn zich allemaal bewust van het belang om als fractie tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Ze weten ook dat het de belangen van hun delegatie schaadt als ze te vaak een afwijkende positie binnen de fractie innemen. De negatieve gevolgen die dit kan hebben, lijkt de PvdA in de afgelopen jaren te hebben ervaren. Niettemin is de ene europarlementariër meer geneigd tot het meestemmen met de eigen eurofractie dan de andere; het ene delegatielid is meer Europees gezind dan het andere. De Europese gezindheid van een delegatielid lijkt mede het resultaat van de duur van iemands lidmaatschap van het Europees Parlement. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is Jan Mulder, de VVD'er die sinds 1994 (met een onderbreking van één jaar) europarlementariër is en een veel duidelijker Europese

oriëntatie heeft dan delegatieleider Hans van Baalen, die sinds 2009 zitting heeft in het Europees Parlement. In mindere mate lijkt dit verschil ook te bestaan tussen Ria Oomen-Ruijten, europarlementariër namens het CDA sinds 1989, en Wim van de Camp, de delegatieleider die in 2009 lid van het Europees Parlement werd.

Binnen de PvdA, het CDA en de VVD is de politieke spanning tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie gegroeid. De druk op de delegatie vanuit de eurofractie is toegenomen, terwijl de Tweede Kamerfractie zichzelf meer laat gelden bij de Europese besluitvormingsprocessen. De fracties van genoemde partijen stellen zich sinds het referendum van 2005 terughoudender op tegenover de Europese samenwerking en handelen in de praktijk vaak vanuit het principe dat het politieke primaat ten aanzien van de Europese politiek bij hen ligt – en niet bij de eurodelegaties. Leden van de Tweede Kamerfracties nemen standpunten in waarmee ze hun collega's in Brussel voor voldongen feiten plaatsen.²⁸⁷ Het hangt mede van de delegatieleider af in hoeverre dit tot conflicten leidt. Neemt hij binnen de partij een sterke positie in, dan kan die de druk vanuit Den Haag makkelijker weerstaan en een binnen de nationale partij onwelgevallig standpunt van de eurofractie makkelijker verdedigen dan wanneer zijn positie zwak is.²⁸⁸ Van invloed is ook de mate waarin en wijze waarop de onderlinge samenwerking is georganiseerd. Bestaat er een degelijke organisatorische verbinding en vindt er intensieve coördinatie plaats, dan kunnen conflicten in de kiem worden gesmoord. Een uitzondering is D66. De druk vanuit de eurofractie en de bemoeienis vanuit de Tweede Kamerfractie zijn weliswaar toegenomen, maar dit lijkt niet te hebben geleid tot een verhoogde politieke spanning tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie. Dit kan worden verklaard uit het feit dat de inhoudelijke overeenstemming tussen de eurofractie (het verkiezingsmanifest van de ELDR) en de Tweede Kamerfractie (het verkiezingsprogramma van D66) betrekkelijk groot is.

In zijn algemeenheid is de bemoeienis vanuit de nationale partij met de eurodelegatie toegenomen. In enige mate geldt dit ook voor D66. De voorzitter van de Tweede Kamerfractie is niet geneigd zich met Europese zaken te bemoeien, tenzij zich een kwestie van groot politiek belang aandient of een conflict met de eurodelegatie is ontstaan. In het geval van de VVD ondersteunt de fractievoorzitter initiatieven om dwarsverbanden tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie te bevorderen. Bij de PvdA is de partijvoorzitter een intensiever contact gaan onderhouden met de eurodelegatie. De behoefte hieraan ontstond door de toegenomen relevantie van Europese besluitvorming en de toegenomen politieke betekenis van Europese zaken op nationaal niveau. De PvdA bevond zich op het moment dat het contact werd geïntensiveerd in de oppositie, maar was voor het eerste kabinet-Rutte in Europese aangelegenheden een cruciale partij.

Regeringsdeelname leidt ertoe dat vanuit de nationale partij meer politieke druk op een eurodelegatie wordt uitgeoefend. Dit gebeurt in belangrijke mate door de ministers, die

²⁸⁷ Dit is gebleken in de studie naar het CDA en lijkt in elk geval ook binnen de PvdA te gebeuren.

²⁸⁸ De studie naar het CDA laat zien dat de positie van delegatieleider Van de Camp sterk is, met als gevolg dat de eurodelegatie in het spel van geven en nemen binnen de EVP-fractie goed lijkt te slagen. Anders ligt het bij de eurodelegatie van de PvdA, die binnen de S&D-fractie meer de strijd lijkt aan te gaan. Delegatieleider Berman beaamt met zoveel woorden dat zijn positie binnen de PvdA betrekkelijk zwak is. Zie Leon van Damme en Hilde Reiding, 2013, 'Democratie krijg je nooit cadeau – Interview met drs. M. (Thijs) Berman', *Brusselse verhalen. Europarlementariërs over de dagelijkse praktijk van het Europees Parlement vanaf 1979*. Amsterdam: Boom Uitgevers, 161.

hiervoor het bewindspersonenoverleg benutten, het gremium van de partij waarin zij steun verwerven voor te nemen beleidsmaatregelen. Afgaande op het CDA kan de invloed van de ministers op een delegatieleider behoorlijk oplopen. Het uitoefenen van invloed doen de ministers ook bilateraal, voorafgaand aan overleggen van een Raadsbijeenkomst in Brussel. Een deel van het contact tussen de ministers en europarlementariërs verloopt via de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de EU.

Binnen de Tweede Kamerfracties van PvdA, CDA, VVD en D66 zijn weinig leden die contact onderhouden met parlementsleden uit andere EU-lidstaten. Fractieleden met buitenlandse zaken, defensie of Europa in hun portefeuille bewegen zich in internationale gremia als de Raad van Europa en ontmoeten daar buitenlandse parlementsleden. Ook gaan leden van de Eerste en Tweede Kamer twee keer per jaar naar bijeenkomsten van de COSAC, het Europese interparlementaire orgaan. Buiten deze verbanden vindt weinig internationale uitwisseling en wisselwerking plaats. Voor zover hiervan in partijverband sprake is, lijkt dit buiten de europartijen om te gebeuren: het contact verloopt dan bilateraal, al dan niet via de zusterpartijen.

Voor al deze ontwikkelingen binnen de politieke partijen is een aantal verklaringen aan te wijzen. Om te beginnen zijn er de institutionele veranderingen. Zoals van belangrijke ontwikkelingen in de Europese integratie een constituerende invloed uit is gegaan op de europartijen, zo hebben de toename van bevoegdheden van het Europees Parlement en de verandering in de positie en werkwijze van de Tweede Kamer een belangrijke invloed gehad op de genoemde trends binnen de partijen. De ruimere bevoegdheden van het Europees Parlement gaven de europarlementariërs een sterkere positie ten opzichte van de nationale politici, maar werkten ook in de hand dat de belangstelling voor het handelen van hun partijgenoten in Brussel toenam. De formele plaats van nationale parlementen in het Verdrag van Lissabon, die een sterkere informatiepositie kregen en zich voortaan op de 'gele' en 'oranje kaart'-procedure konden beroepen, alsmede de aangepaste werkwijze van de Tweede Kamer, die de mogelijkheid kreeg een parlementaire voorbehoud in te roepen en die prioriteiten ging stellen bij het Wetgevings- en Werkprogramma van de Europese Commissie, gaven de bewustwording van de Tweede Kamerleden van de mogelijkheden binnen de Europese besluitvormingsprocedures een flinke impuls. Daarmee kwam het zwaartepunt in de politieke overwegingen meer bij de Tweede Kamerfracties te liggen, althans bij de PvdA, het CDA en de VVD. De wijze waarop het CDA de afstemming tussen Den Haag en Brussel organiseert, geeft hier blijk van: leidend voor die afstemming zijn de accenten die de Tweede Kamerfractie binnen het Wetgevings- en Werkprogramma van de Commissie heeft gelegd.

Het effect van de institutionele veranderingen gaat niet zover dat die tot enige samenwerking tussen parlementariërs van dezelfde Europese partijfamilie heeft geleid. Deze samenwerking is logisch wanneer de nationale parlementen de gele en oranje kaart-procedure optimaal willen benutten. Het organiseren van grensoverschrijdende parlementaire samenwerking tussen partijen blijkt echter geen eenvoudige opgave.

De Europese financiële crisis is de tweede belangrijke verklarende factor. Die heeft Europa hoog op de nationale politieke agenda geplaatst en de belangstelling voor de Europese besluitvorming binnen de politieke partijen sterk vergroot. De besluitvorming in de zogeheten eurocrisis is in handen van de EU-lidstaten, waardoor in de controle daarop een belangrijke taak is weggelegd voor de nationale parlementen. De Tweede Kamerfracties raken zo meer bij

de Europese besluitvorming betrokken, zoals dat overigens ook op andere, Europees geïntegreerde beleidsgebieden geldt.

De toegenomen Europese betrokkenheid op nationaal partijniveau kan ook in verband worden gebracht met een derde verklarende factor, de politieke positie – de programmatische koers – van de partij. Sinds het referendum over het Europese Grondwettelijk Verdrag in 2005 stellen PvdA, CDA en VVD zich terughoudender op tegenover de Europese samenwerking en zijn in elk geval de Tweede Kamerfracties van CDA en VVD een kritischer houding ten aanzien van zowel Europese wetsvoorstellen als hun eurodelegatie in het Europees Parlement gaan aannemen. Dit vertaalt zich in een grotere bereidheid van de fracties om Europese besluitvorming actief te volgen en invloed op de eurodelegaties uit te oefenen. De politieke stellingname van de partij is ook van belang in relatie tot de europartij. Komen de keuzes van de eigen nationale partij in grote mate overeen met die van de europartij, dan is de kans klein dat tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie conflicten zullen ontstaan. Een dergelijke situatie – waarbij tussen Kamerfractie en delegatie weinig inhoudelijke verschillen bestaan – lijkt wel een zekere afstandelijkheid tussen de beide partijgeledingen in de hand te werken: de noodzaak voor onderlinge afstemming op het hoogste niveau is dan slechts in beperkte mate aanwezig. De situatie bij D66 suggereert dit. Van invloed op de noodzaak van afstemming is ook de status van regeringspartij. Neemt een partij deel aan een regering, dan is die urgentie groter dan wanneer een partij tot de oppositie behoort.

Dit onderzoek heeft verder de verklarende waarde van persoonsgerelateerde en tijdelijke factoren aan het licht gebracht. Organisatorische maatregelen om de samenwerking tussen de Tweede Kamerfractie en de eurodelegatie te verbeteren, zijn dikwijls ontstaan nadat fractieleden naar Brussel of delegatieleden naar Den Haag zijn verhuisd. Voorbeelden hiervan zijn te vinden bij de PvdA, het CDA en de VVD. In hoeverre een eurodelegatie in staat is om via de europartij indirect invloed uit te oefenen op de eigen eurofractie, hangt mede af van de persoon van de partijvoorzitter. Heeft deze een hoge internationale status en kan die goed overweg met de voorzitter van de eurofractie, dan hebben heeft een dergelijke strategie enige kans van slagen. Is de delegatieleider toevallig ook voorzitter van de internationale partij, zoals in het geval van Van Baalen, de delegatieleider van de VVD die tevens de Liberale Internationale voorzit, dan versterkt dat de positie van de eurodelegatie binnen de eurofractie en de europartij. En heeft de delegatieleider reeds een nationale politieke carrière van betekenis achter de rug, dan vergroot dit de kans dat hij intensieve contacten zal onderhouden met het nationale partijniveau.

Factoren van tijdelijke aard zijn bijvoorbeeld het aantal zetels dat een eurodelegatie in het Europees Parlement inneemt. Hoe groter dit aantal, hoe meer middelen de delegatie tot haar beschikking heeft en hoe makkelijker zij organisatorische maatregelen kan nemen om de verbinding tussen de delegatie en de Tweede Kamerfractie te verbeteren. De studies naar de PvdA en D66 geven hiervan blijk: een gebrek aan middelen stond het aanstellen van een verbindingspersoon in de weg. Het aantal zetels dat een eurodelegatie inneemt, bepaalt goeddeels ook de machtspositie van de delegatie binnen de eurofractie.

De persoonsgerelateerde en tijdelijke factoren suggereren dat de interactie binnen de partijen kan veranderen als deze factoren zich wijzigen. Boekt de PvdA bij de volgende Euro-

pese verkiezingen een of enkele zetels winst, dan kan dit tot een betere organisatorische samenwerking tussen de eurodelegatie en de Tweede Kamerfractie leiden. Besluit de delegatieleider van de VVD om zijn carrière elders voort te zetten, dan kan dit lossere banden tussen de delegatie en de Tweede Kamerfractie tot gevolg hebben. Wordt D66 een regeringspartij, dan betekent dit waarschijnlijk dat de afstemming tussen de delegatieleider en de partijleiding wordt geïntensiveerd.

Blijft over de vraag waarom binnen de ene politieke partij intensiever en meer gestructureerd wordt samengewerkt tussen Den Haag en Brussel dan de ander. De institutionele veranderingen en de Europese financiële crisis hebben immers een gelijke invloed op genoemde vier partijen. De politieke positie van deze partijen tegenover Europa heeft tot op zekere hoogte ook een gelijke invloed, althans bij de PvdA, het CDA en de VVD. Niettemin bestaan tussen deze partijen natuurlijk wel ideologische verschillen en (mede daardoor) verschillende tradities. Het lijkt er bijvoorbeeld op dat binnen de VVD meer ruimte bestaat voor zelfstandig politiek handelen dan binnen de PvdA. Daarnaast wordt elke partij beïnvloed door een ander samenstel van persoonsgebonden en toevallige factoren, die dus ook een andere uitwerking hebben.

Bijlage 1. Overzicht van geïnterviewde personen

Joop Nijssen, griffier Europese Zaken in de Tweede Kamer, december 2010 te Den Haag.
Jeffrey van Haaster, adjunct-griffier Vaste Commissie voor Europese Zaken in de Tweede Kamer, 21 februari 2012, telefonisch.

PvdA

Marije Laffeber, internationaal secretaris, 13 oktober 2008 te Amsterdam.
Monika Sie Dhian Ho, directeur Wiardi Beckman Stichting, 6 juli 2009 te Den Haag.
Kirsten Meijer, voorzitter PES-delegatie en lid campagneteam Europese verkiezingen 2009.
Jan Marinus Wiersma, voorzitter commissie Europese verkiezingen 2009 en lid Europees Parlement.
Thijs Berman, lid Europees Parlement en delegatieleider, juni 2011 te Brussel.
Hans van Oort, beleidsmedewerker Tweede Kamerfractie, oktober 2010 te Den Haag.
Nebahat Albayrak, lid Tweede Kamer en Europawoordvoerder, 9 november 2011 te Den Haag.

CDA

Corien Wortmann-Kool, lid Europees Parlement en vice-voorzitter van de EVP, 23 maart 2009 te Den Haag.
Ria Oomen-Ruijten, lid Europees Parlement, juni 2011 te Brussel.
Wim van de Camp, lid Europees Parlement en delegatieleider, juni 2011 te Brussel.
Huibert van Rossum, oktober 2010 te Den Haag.
Jean Penders, lid programmacommissie Europese verkiezingen 2009, 18 november 2009 te Leidschendam.
Antonio López-Istúriz, secretaris-generaal EVP, 21 maart 2009 te Brussel.
Jan Jaap van Halem, internationaal secretaris, 12 mei 2009 te Den Haag.
Henk Jan Ormel, lid Tweede Kamer en Europawoordvoerder, 5 oktober 2011 te Den Haag.

VVD

Hans van Baalen, lid Europees Parlement en delegatieleider, juni 2011 te Den Haag.
Jan Mulder, lid Europees Parlement, 31 mei 2011 te Brussel.
Han ten Broeke, lid Tweede Kamer en Europawoordvoerder, november 2010 te Den Haag.
Florus Wijsenbeek, voormalig lid Europees Parlement, januari 2011 en 29 augustus 2011 te Den Haag.
Federica Sabbati, secretaris-generaal ELDR te Brussel.
Mark Dijk, internationaal secretaris, 7 december 2009 te Den Haag.
Lucie Wigboldus, medewerker internationaal secretariaat en secretaris programmacommissie Europese verkiezingen 2009, 23 juni 2009 te Den Haag.

D66

Corina Hendriks, medewerker Mr. Hans van Mierlo Stichting en secretaris programmacommissie Europese verkiezingen 2009, 17 april 2010 te Den Haag.
Gerard Brunsveld, secretaris verkiezingscommissie Europese verkiezingen 2009, 3 juni 2009 te Den Haag.

Robert Strijk, directeur landelijk bureau D66, 23 juni 2009 te Den Haag.

Federica Sabbati, secretaris-generaal ELDR te Brussel.

Sophie in 't Veld, lid Europees Parlement en delegatieleider, juni 2011 telefonisch.

Boris van der Ham, lid Tweede Kamer, 5 september 2011 te Amsterdam.

Bob van den Bos, voormalig lid Europees Parlement, juni 2011 te Den Haag.

Anne van Meer, liaison officer eurodelegatie, oktober 2010 te Den Haag.