

Parlementaire controle op EU-besluitvorming in Nederland

Ronald Holzacker

Ronald Holzacker is werkzaam bij de Universiteit Twente.

Samenvatting

De functie en de macht van het Nederlandse parlement als institutie en de manier waarop de belangrijkste spelers daarin – de regerings- en oppositiepartijen – op elkaar en op de regering reageren, is onder invloed van de EU aan het veranderen. Dit artikel wil de volgende vraag beantwoorden: Hoe functioneert het parlementaire toezicht op de EU-besluitvorming in Nederland en hoe heeft deze nieuwe taak de relatie tussen parlement en regering, en de wisselwerking tussen de partijen in het parlement veranderd? Voor dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van de typologie van King. De auteur heeft ook een groot aantal diepte-interviews bij Nederlandse Tweede Kamerleden afgenomen. In grote lijnen, zo luidt de centrale conclusie van dit onderzoek, is het proces van parlementaire controle over EU-zaken in Nederland niet meer exclusief gericht op het vinden van een nationale consensus vis-à-vis de buitenwereld, maar weerspiegelt het in steeds hogere mate de schermutselingen van de normale binnenlandse politiek.

Inleiding

De functie en de macht van het Nederlandse parle-

ment als institutie en de manier waarop de belangrijkste spelers daarin – de regerings- en oppositiepartijen – op elkaar en op de regering reageren is onder invloed van de EU aan het veranderen. Commentatoren weeklagen sinds jaar en dag over het democratisch tekort van de Europese Unie (EU). Critici wijzen met de vinger naar de supranationale instituties van de EU en klagen over het excessieve aantal beslissingen dat door ambtenaren wordt genomen in het Brusselse bureaucratische doolhof, het gebrek aan verantwoording van de Europese Commissie aan gekozen ambtsdragers en de ineffectiviteit van het Europese parlement bij de controle op, en legitimering van beslissingen. Tal van waarnemers stellen dat de EU en de lidstaten kampen met een democratisch tekort dat de parlementaire traditie van Europa uitslijt en het vertrouwen in de legitimiteit van het politieke stelsel ondermijnt.

Niettemin worden veel van de belangrijkste en verstrekkendste beslissingen in toenemende mate genomen binnen de intergouvernementele instellingen van de EU: de Europese Raad en de Raad van Ministers. Het is in deze instellingen dat de premiers (of staatshoofden) en andere vakministers samenkomen om hun posities af te bakenen en te

onderhandelen met hun tegenhangers uit andere lidstaten. Het proces van besluitvorming in de lidstaten, voorafgaand aan deze vergaderingen, kan onderworpen zijn aan de controle van de nationale parlementen. In Nederland is het parlement begonnen met het terugdringen van het democratisch tekort met betrekking tot de nationale besluitvorming over EU-aangelegenheden. Dit artikel wil de volgende vraag beantwoorden: Hoe functioneert het parlementaire toezicht op de EU-besluitvorming in Nederland, en hoe heeft deze nieuwe taak de relatie tussen parlement en regering en de wisselwerking tussen de partijen in het parlement veranderd?

1 Europeanisering

Een nieuwe golf van empirisch onderzoek is geïnteresseerd in de manier waarop de EU de lidstaten heeft beïnvloed en wat de onderliggende causale processen zijn voor het proces van Europeanisering (zie: Cowles, Risse en Corporaso 2001; Featherstone en Radaelli 2003; Goetz en Hix 2001; Holzacker en Haverland, nog te verschijnen). De EU beïnvloedt de lidstaten rechtstreeks door hen Europees beleid op te leggen waaraan deze zich moeten aanpassen. Dit gebeurt voornamelijk door het uitvaardigen van richtlijnen die moeten worden omgezet in nationale wetgeving. Ook wordt er een administratieve infrastructuur gevestigd in de lidstaten voor de behandeling van Europese zaken, in zowel de nationale hoofdsteden als de burelen in Brussel. Relatief onderbelicht blijven echter de effecten die per definitie indirect zijn, bijvoorbeeld de effecten op factoren aan de inputzijde van democratische processen zoals politieke tegenstellingen, partijen en patronen van democratische legitimatie in de lidstaten (Hix en Goetz 2000: 15).

De institutionele structuren van nationale parlementen zijn ontworpen om parlementaire controle uit te voeren, en de wisselwerking tussen regerings- en oppositiepartijen binnen deze instellingen is van centraal belang voor het systeem van democratische vertegenwoordiging en legitimering in de lidstaten. In het bestaande onderzoek naar de relatie parlement-regering met betrekking tot EU-zaken, ontbreekt vaak een empirische analyse van de belangrijkste strategische spelers in het parlement – de politieke partijen. De politieke partijen vormen de belangrijkste verbinding tussen de

massa en de elite in parlementaire democratieën en verbinden de stem van de kiezer in periodieke verkiezingen met het besluitvormingsproces van de regering en uiteindelijk met het beleid van de overheid.

De opkomst van ‘multi-level governance’ in de EU (zie Hooghe en Marks 2001) heeft de nationale parlementen van de lidstaten op twee fundamentele manieren beïnvloed. Ten eerste wordt soevereine besluitvorming op belangrijke beleidsterreinen in toenemende mate overgeheveld naar het EU-niveau, waardoor de onafhankelijke besluitvormingscapaciteit van de natiestaat afneemt. Ten tweede heeft er een overdracht plaatsgevonden van besluitvormingsbevoegdheid van het parlementaire niveau naar de uitvoerende macht van de lidstaten, voorzover de overdracht van bevoegdheid naar de EU is terechtgekomen bij de Europese Raad of de Raad van Ministers. De macht van nationale parlementen om besluiten te nemen op binnenlandse beleidsterreinen behoort nu toe aan de supranationale besluitvormingsinstellingen van de EU, of aan de nationale regeringen wanneer ze stemmen in de intergouvernementele besluitvormingsinstellingen van de EU.

2 Parlementaire controle

Parlementaire controle is de uitoefening van macht door de wetgevende macht om de besluitvorming van de regering te controleren, te beïnvloeden of te onderzoeken. Dahl definieert de term ‘invloed’ als ‘a relation among actors such that the wants, desires, preferences or intentions of one or more actors affect the actions, or predisposition to act, of one or more other actors’ (Dahl 1989: 32). Deze invloed kan ofwel ‘manifest’ zijn, als het parlement expliciet actie onderneemt om een bepaalde uitkomst te bereiken, ofwel ‘impliciet’, als het parlement succesvol is in het bereiken van een bepaalde uitkomst zonder dat openlijk actie wordt ondernomen, omdat de regering anticipeert op de reacties uit het parlement (Dahl 1989). Parlementen en partijfracties beschikken over tal van manieren om te proberen de besluitvorming van de regering met betrekking tot EU-zaken te controleren en na te trekken. Parlementaire controle op de besluitvorming van de regering met betrekking tot EU-vraagstukken kan publiekelijk plaatsvinden binnen de formele instituties van het parlement, zoals commissiever-

gaderingen, parlementaire vragen of plenaire debatten, of deze controle kan buiten de openbaarheid plaatsvinden binnen de partijfracties, zoals consultatie met ministers en ambtsdragers en beraadslaging binnen de partij.

Welke doelstellingen van partijfracties in het parlement liggen voor de hand bij de controle op de uitvoerende macht? Regeringsfracties zijn waarschijnlijk bezorgd over de stabiliteit en het voortbestaan van hun regering gedurende de regeerperiode en over de herverkiezing van de partij aan het einde van die periode. Fracties van de oppositiepartijen hebben ook een prikkel om de besluitvorming van de regering kritisch te bekijken. Deze fracties kunnen mogelijk het beleid van de regering ombuigen naar hun eigen voorkeuren, ze kunnen de regering destabiliseren en vroegtijdige verkiezingen veroorzaken, of ze kunnen punten scoren bij het electoraat die van belang kunnen zijn in de volgende verkiezingen. Het subjectief beleefde niveau van regeringsverantwoordelijkheid berust in hoge mate op het vermogen van concurrerende partijen om regeringsbesluiten gedurende de regeerperiode en gedurende de verkiezingscampagne te bekritisieren.

Vertegenwoordiging en legitimiteit van de besluitvorming van de regering vloeien in eerste instantie voort uit het parlement – het lichaam dat direct gekozen wordt door het volk in periodieke verkiezingen waarom fel gestreden wordt. Het is niet voldoende dat een parlement een regering installeert aan het begin van een termijn, of over de uiteindelijke macht beschikt om een regering te ontbinden. Vertegenwoordiging en legitimiteit vereisen een voortgaande, doorlopende rol voor het parlement. Traditionele opvattingen over de relatie wetgevende-uitvoerende macht benadrukken twee formele bevoegdheden van het parlement: 1) het installeren van een regering na de verkiezingen en het uitoefenen van de ontbindingsmacht, en 2) wetgevende macht. Maar parlementair toezicht en controle op de regering is een steeds belangrijker wordende taak van het parlement en onderwerp van een groeiende hoeveelheid onderzoek (Bergman 1997; Esaiasson en Heider 2000; Fitzmaurice 1996; Holzhaacker 2002; Judge 1995; Katz en Wessels 1999; Norton 1996; Raunio 1999; Maurer en Wessels 2001).

Een van de redenen waarom de controle door

nationale parlementen zo belangrijk is om de legitimiteit van, en participatie in het proces van Europese besluitvorming te vergroten, is dat het de primaire institutionele bron vormt voor de input van oppositiepartijen. In de Raad van Ministers zijn alleen regeringen – gekozen uit regerende partijen – vertegenwoordigd en nemen alleen zij deel aan de formulering van Europees beleid. Maar traditionele democratische structuren geven oppositiepartijen normaal gesproken enige mogelijkheid om mee te discussiëren en mee te debatteren over de wetsvoorstellen en het beleid van de regering. Het is belangrijk dat de stem van de oppositie wordt gehoord op het nationale niveau, omdat die stem zwak of non-existent is binnen de EU-instellingen zelf.

Betrokkenheid van het parlement bij de besluitvormingsprocessen van de nationale regeringen draagt bij aan de democratisering van alle lagen van bestuur in het EU-systeem. Het betekent dat een deel van het besluitvormingsproces verplaatst is van ambtenaren in ministeries en besloten kabinetsvergaderingen naar een bredere kring van vertegenwoordigers van zowel regerings- als oppositiepartijen. Het openbreken van het besluitvormingsproces brengt minimaal betrokkenheid van parlementsleden met een specialistische interesse in een bepaald onderwerp met zich mee, evenals de direct betrokkene die geïnteresseerd is in een kwestie en een paar belangengroepen. Maar in andere gevallen leidt het ertoe dat hele partijorganisaties, een breed scala aan concurrerende belangengroepen en de media het debat bij het bredere publiek onder de aandacht brengen ter discussie en overdenking. Deze processen verminderen het democratisch tekort van de EU en de lidstaten, verbeteren de vertegenwoordiging en verhogen het gevoel van democratische legitimiteit bij de Europese electoraten in het evoluerende systeem van bestuur.

3 De verhouding parlement-regering

Het is belangrijk om parlementair toezicht over EU-zaken in de bredere context te plaatsen van de verhouding tussen parlement en regering. De interactie tussen volksvertegenwoordigers en ministers wordt gewoonlijk geanalyseerd onder de rubriek 'uitvoerende-wetgevende verhouding' of een term die voor parlementaire democratieën meer gepast is: 'parlementaire-uitvoerende verhouding'. Waar

traditioneel regering en parlement worden gezien als twee constitutionele lichamen (een perspectief dat 'dualisme' wordt genoemd), worden de regeringspartijen en de regering beschouwd als één entiteit (een perspectief dat 'monisme' wordt genoemd). Doch, in toenemende mate beginnen wetenschappers zich een rijker beeld te vormen van de variatie in de interacties tussen het parlement en de regering (bijvoorbeeld: Polsby 1975; Stefani 1981; Davidson en Oleszek 1985). In feite is een breed scala aan interacties mogelijk tussen individuele volksvertegenwoordigers en regerings- en oppositiepartijen en tussen het parlement en de ministers.

King heeft een typologie ontwikkeld van uitvoerende-wetgevende verhoudingen (King 1976), die anderen op specifieke landen hebben toegepast (Duitsland: Saalfeld, 1990; Nederland: Andeweg 1992; Oostenrijk: Müller 1993). Hieronder wordt een modificatie van Kings typologie als voorgesteld door Andeweg en Nijzink (1995) weergegeven, die drie basistypen van de verhouding parlement-regering beschrijft: een partijloze variant, een interpartij variant en een partijdoorkruisende variant.

De partijloze variant

Leden van 'de' regering staan in wisselwerking met leden van 'het' parlement. Deze variant sluit aan bij het tweelichamen-beeld en de verhouding tussen de regering en parlement wordt beschouwd als de sleutel tot de verwezenlijking van hun constitutionele rollen.

De interpartij-variant

De ministers en volksvertegenwoordigers van één partij staan in wisselwerking met de ministers en volksvertegenwoordigers van een andere partij. Hier wordt het parlement opgevat als een arena waarin de ideologische strijd tussen de politieke partijen plaatsvindt. Binnen deze variant kunnen drie subvarianten worden onderscheiden:

- 1 *De intracoalitie-variant.* In het geval van een regeringscoalitie staan de ministers en parlementariërs van de ene regeringspartij in interactie met de ministers en parlementariërs van een andere regeringspartij.
- 2 *De oppositie-variant.* De ministers en parlementariërs van de regeringspartijen staan in interactie met de parlementariërs van de oppositiepartijen.
- 3 *De 'zwevende coalitie'-variant.* Parlementariërs die

behoren tot een regeringspartij staan in interactie met de parlementariërs van een of meer oppositiepartijen om een voorstel van de regering te beïnvloeden of amenderen.

De partijdoorkruisende variant

Ministers en parlementariërs gaan met elkaar om op basis van partijdoorkruisende belangen. Hier wordt het parlement opgevat als een markt waarin sectorale belangen, die uitstijgen boven de partijbelangen, worden uitgeruild.

Wanneer ze verwickeld zijn in parlementaire controle verschillen de doeleinden van de partijfracties naar gelang de variant van de verhouding tussen parlement en regering. Er zijn perioden waarin de verhouding tussen parlement en regering met betrekking tot de controle op EU-zaken functioneert in de partijloze variant. Soms treden parlementen als eenheid op om hun recht op tijdige informatievoorziening over EU-besluitvorming te waarborgen. In zulke gevallen treedt het parlement op in de partijloze variant als institutie, om te definiëren en te beschermen wat ze als haar rechtmatige grondwettelijke bevoegdheden beschouwt in het democratische staatsbestel.

Er kunnen ook voorbeelden zijn van parlementaire controle op EU-zaken die het karakter dragen van de partijdoorkruisende variant. In dat geval verenigen de parlementsleden van verschillende partijen zich om een minister onder druk te zetten om de sectorale of regionale belangen van de parlementsleden in overweging te nemen. Hoewel dergelijke partijdoorkruisende activiteit effectief kan zijn bij de beïnvloeding van de regering, vindt ze echter meestal plaats langs andere kanalen dan via de uitoefening van de formele bevoegdheden van het parlement. Formele uitoefening van parlementaire bevoegdheden die dwars door de partijen heen loopt, vormt een ernstig gevaar voor de cohesie van partijfracties en voor de stabiliteit van de regering in een parlementair stelsel.

De meeste interacties tussen het parlement en de regering vinden plaats in de interpartij-variant. Interpartij-zaken zijn die zaken waarin de doelstellingen van de regerings- en oppositiepartijen met betrekking tot de regering verschillen langs de partijlijn. Hier kan onderscheid worden gemaakt tussen de doelstellingen van de verschillende partij-

fracties in relatie tot de parlementaire controle op een bepaald issue: moet de regering worden verdedigd en beschermd (intracoalitie-variant); moet tegen de regering oppositie worden gevoerd (oppositie-variant); of moet er worden onderhandeld en overtuigd om het regeringsvoorstel samen met andere fracties te wijzigen (de 'zwevende coalitie'-variant)?

4 Controle in de Tweede Kamer

De Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer heeft twee tot drie keer per maand een open plenaire vergadering met de premier, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. In de commissie worden de agenda's voor de aankomende vergaderingen van de Europese Raad, de Raad voor Algemene Zaken en de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken besproken. De andere samenstellingen van de Raad van Ministers, zoals Economische Zaken, Vervoer, Financiële Zaken of Sociale Zaken worden besproken met de relevante vakministers in de vorm van een gezamenlijke commissie. Vergaderingen worden zowel gehouden vóór de vergaderingen van de Raad om de agenda te bespreken als na de vergaderingen om de uitkomst van de onderhandelingen te beoordelen. Formeel worden deze vergaderingen in de parlementaire agenda genoteerd als een gezamenlijke vergadering van de Commissie voor Europese Zaken en een relevante beleidscommissie. In de regel wordt de vergadering echter bijgewoond door slechts één volksvertegenwoordiger voor iedere grote partij – de woordvoerder voor het specifieke beleidsterrein. In de praktijk komt de vergadering neer op een soort subcommissie die bestaat uit de Commissie voor Europese Zaken en de beleidscommissie.

Overlappend lidmaatschap in de Commissie voor Europese Zaken is een manier om brede expertise in de commissie te brengen die haar kennis vergroot en versterkt, en de commissie in staat stelt om de gevolgen van het beleid op één terrein en voorbereid door één ministerie voor andere beleidsterreinen in te schatten. Een systeem van overlappend lidmaatschap brengt zowel brede expertise naar de Commissie voor Europese Zaken als expertise over de EU naar de andere commissies van het

parlement en betreft op deze manier grotere delen van het parlement bij de controle wanneer dat nodig is. Dit institutionele aspect versterkt duidelijk de macht van het parlement ten opzichte van de regering. Het is met name van belang voor de oppositiepartijen, omdat dergelijke partijen meestal minder leden hebben dan de regeringspartijen en omdat ze niet kunnen steunen op de expertise van de regering om ze te informeren over het beleid en de politieke implicaties van EU-voorstellen.

Het lidmaatschap in de Commissie voor Europese Zaken lijkt in Nederland op het eerste gezicht van overlappende aard te zijn, maar de voordelen die een dergelijke structurering van de instelling biedt, worden uitgehouden door het feit dat wat formeel een gezamenlijke vergadering is van de Commissie voor Europese Zaken en een beleidscommissie, in werkelijkheid slechts bestaat uit één persoon van iedere partij die lid is van zowel de ene als de andere commissie. De commissie als geheel komt slechts samen om de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Financiën en de minister-president te controleren.

De wijze waarop de andere commissies in het parlement eveneens EU-zaken en de aanstaande zaken op de agenda van de Raad van Ministers bespreken, is een andere dan waarop de macht van het parlement ten opzichte van de uitvoerende macht wordt versterkt. Hij stelt een specialistische commissie in staat om zaken die spelen voor de regering op EU-niveau in overweging te nemen vanuit haar eigen institutionele expertise op het beleidsgebied. Op deze manier gaat de bemoeienis van andere commissies nog verder dan een systeem van overlappend lidmaatschap. Dit maakt het mogelijk om de volle institutionele deskundigheid van de specialistische commissies in te zetten voor de analyse van EU-zaken, met als gevolg dat de macht van het parlement wordt vergroot. Omdat vaak beter wordt geluisterd naar de stem van de oppositiepartijen in de commissies dan in de plenaire vergadering, vergroten institutionele arrangementen die EU-besluitvorming aan specialistische commissies voorleggen de macht van de oppositie.

Soms pikken specialistische commissies in Nederland een issue op dat aan belang heeft gewonnen voor de commissie of een politieke partij vanwege de activiteiten van belangengroepen of

de aandacht in de media. Dit is overduidelijk het geval in de Milieucommissie, maar ook in toenemende mate in de Justitiecommissie vanwege het toenemende belang van besluitvorming op dit terrein. Daarnaast zal de Handelscommissie soms ook een EU-vraagstuk bespreken, al is de grootste hoeveelheid maatregelen om één open markt te creëren reeds genomen. Tot slot laat de Commissie voor Buitenlandse Zaken zich soms gelden, en weigert ze de Commissie voor Europese Zaken het alleenrecht om EU-besluitvorming te controleren. Ze bespreekt met name ontwikkelingen in de Tweede Pijler van de EU (Gezamenlijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid) en ze laat zich ook gelden tijdens perioden dat veranderingen in de verdragen worden besproken.

5 De doelstellingen en methoden van partijen bij de controle van de regering met betrekking tot EU-zaken

Van deze institutionele kenmerken van de controle gaan we nu naar de strategieën van de partijen die binnen deze instituties opereren. Het onderzoek dat hier wordt gepresenteerd legt de nadruk op de strategieën – de doelstellingen en methoden – die partijfracties gebruiken in hun pogingen de regering te controleren. Het idee is om de interacties te analyseren tussen de regeringsfracties en de oppositiefracties in de Tweede Kamer en de verschillen in coalitiedynamiek die zich zo nu en dan voordoen bij de controle van de EU-activiteiten van de regering. De belangrijkste bron van informatie voor deze studie vormen de persoonlijke diepte-interviews met parlementsleden die gedurende februari 2000 lid waren van de Commissie voor Europese Zaken. Extra interviews zijn afgenomen met parlementsleden die lid waren van een van de volgende twee beleidscommissies: de Commissie voor Economische Zaken en de Milieucommissie, die soms ook met EU-zaken van doen hebben. Wanneer een parlements lid onbereikbaar was, is een interview met een senior beleidsadviseur van de volksvertegenwoordiger of de fractie afgenomen.¹

In Nederland, waar coalitieregeringen normaal gesproken uit twee relatief gelijkwaardige partijen en één kleinere partij bestaan, moet de regering vaak overleggen met het parlement om deze brede coalities te onderhouden. Er zijn perioden geweest dat delen van de partijen in de regeringscoalitie tij-

delijk dreigden over te lopen naar een oppositiepartij om een beleidsvoorstel dichter naar de partijlijn te krijgen en weg van de politieke mengelmoes van de coalitie (gedurende dit onderzoek en vóór de twee meest recente verkiezingen) van de PvdA, de VVD en D66.

De macht van Nederlandse oppositiepartijen om de agenda te bepalen, wordt soms niet alleen ontleend aan de formele bevoegdheden van oppositiepartijen die alle parlementen in hun procedurele regels vastleggen, maar ook aan de mogelijkheid om zo nu en dan een regeringspartij tijdelijk te overtuigen over te lopen en een regeringsvoorstel te amenderen naar een positie die dichter bij haar eigen voorkeuren staat. Een regeringspartij zal dit niet doen als een regeerakkoord deze zaak heeft vastgelegd, maar veel EU-issues zijn aan het begin van de regeerperiode niet voorzien en zijn daarom geen onderdeel van het regeerakkoord. Op die manier kan een voorstel van de regering, dat is voortgekomen uit een compromis binnen de politiek verdeelde coalitie, worden aangepast omdat GroenLinks de regerende PvdA aanmoedigt om tijdelijk van de coalitie af te wijken en het beleid naar links bij te sturen. Op soortgelijke manier is het CDA soms succesvol in het overtuigen van de VVD om de coalitie in de steek te laten en het beleid meer naar rechts om te buigen. Dit is een aantal maal voorgekomen tijdens de regeerperiode waarover we nu spreken, waarbij GroenLinks het milieubeleid dichter bij haar voorkeuren kreeg en het CDA het landbouwbeleid dichter bij die van haar. Normaal gesproken proberen deserterende coalitiepartijen hun desertie te volbrengen zonder tegen een formeel voorstel van de regering te stemmen, dus worden deze acties besproken gedurende de voorbereidende gesprekken of wordt wellicht een motie over het issue aangenomen, welke minder bindend is dan een wet. Dit is een ontwikkeling die ook is opgetreden bij binnenlandse aangelegenheden:

(...) the characteristic lines of conflict are now between parties, rather than between the institutions of parliament and government, putting ministers and MPS of one party against (ministers and) MPS of another party. Of these lines of conflict, the one between ministers plus MPS of the governing parties on the one hand, and opposition MPS on the

other hand, is most visible, but also rather sterile in terms of policy outcome. By definition, the opposition is a minority, and therefore powerless except for the rare occasion when a wedge can be driven between the governing parties. Conflicts between the governing parties, both in government and Parliament, are much more interesting, as the outcome is less predictable and directly affects government policy (Andeweg en Irwin 1993: 147).

Regeringspartijen

De doelstellingen van de regeringspartijen in Nederland lijken voornamelijk gericht op de bescherming van hun partijbelang in het regeerakkoord, en niet op de verdediging van de regering als geheel. De regeringspartijen in de Tweede Kamer proberen over het algemeen bijvoorbeeld niet om een gedeeld standpunt te formuleren over issues die op de agenda van de Raad van Ministers staan. Met betrekking tot issues waarover een zekere politieke controverse bestaat, moeten de woordvoerders op het betreffende beleidsterrein overeenstemming binnen hun fractie bewerkstelligen, maar dit wordt normaal gesproken gedaan buiten de andere coalitiepartijen om. Een VVD-parlementariër die zitting had in de Commissie voor Economische Zaken zei bijvoorbeeld:

Ik bespreek zaken soms van tevoren in mijn fractie als er een politiek probleem is en ik niet zeker weet of mijn collega's dezelfde mening hebben (...) Dualisme maakt het mogelijk dat de VVD [in het parlement] zegt dat we het niet eens zijn met de minister van Economische Zaken, die ook lid is van de VVD. Meestal zijn we het eens, maar soms niet.

Regeringspartijen die zich vrij voelen om publiekelijk de ministers van de eigen partij te controleren, zijn extra ijverig in het controleren van de ministers van andere partijen om er zeker van te zijn dat ze de juiste lijn volgen. Een PvdA-parlementariër die zitting had in de Commissie voor Europese Zaken zei bijvoorbeeld:

Het is niet onze belangrijkste doelstelling om de ministers van onze eigen partij ten val te brengen, maar dat betekent niet dat we ze niet tegenspreken. Maar de neiging bestaat om kritischer te zijn tegenover de ministers van de andere coalitiepartners dan tegenover onze eigen ministers. Dit wordt gedaan om het partijbelang te beschermen (...) de grootste spanningen en tegenstellingen bestaan tussen de grootste coalitiepartners, met name tussen de PvdA en de VVD. Deze strijd wordt deels uitgevochten in het parlement en deels in de regering.

Als een regeringspartij in de coalitie ongelukkig is met een regeringscompromis, dan kan ze partners bij de oppositie zoeken die haar positie ondersteunen om het regeringsbeleid te veranderen. Toen bijvoorbeeld een D66-parlementariër werd gevraagd of D66 wel eens samenwerkt met GroenLinks of andere oppositiepartijen om een regeringsvoorstel dichter bij het partijstandpunt te brengen, antwoordde hij:

Soms kies je je bondgenoten, natuurlijk meestal binnen de regeringsfracties, afhankelijk van het onderwerp – aan de linkerkant of je kijkt of je ondersteuning kan krijgen van het CDA. Je probeert altijd het regeringsbeleid te beïnvloeden, dat is de rol van een parlementaire fractie.

Als in de plenaire vergadering over deze zaken openlijk wordt gedebatteerd, zijn er grenzen aan de mate waarin dit gedrag wordt geaccepteerd. De D66-parlementariër stelt dat de partij zich vrij voelt om zich uit te spreken in verschillende situaties gedurende de plenaire vergadering:

Om kritiek [te uiten] jegens het regeringsstandpunt, inclusief dat van de minister-president in een vergadering van de [Europese] Raad, om een oordeel te vellen over wat Europa heeft bereikt, als er slechte publiciteit is over de Commissie of de Raad, als er een gevoel bestaat dat de Raad kansen heeft gemist, of niet adequaat heeft gereageerd op dringende onderwerpen – dan voel ik me vrij om de regering hierop aan te spreken; uiteraard blijf ik gebonden aan de coalitiediscipline, ik kan niet te ver gaan.

Over wat voor soort issues heeft het parlement het meest te zeggen? Een lid van een van de regeringspartijen, een VVD-volksvertegenwoordiger die lid is van de Commissie voor Europese Zaken, stelde:

Het hangt af van de politieke gevoeligheid van het onderwerp. Sommige onderwerpen kunnen ons bijvoorbeeld nauwelijks watschelen. Maar praat je over een IGC [Intergouvernementele Conferentie], praat je over het veranderen van de Brusselse instellingen, of over politiek heel gevoelige zaken zoals BSE (...) dan neemt het parlement een standpunt in dat duidelijk maakt aan de regering dat ze niet zomaar naar Brussel kunnen afreizen om iets uit te onderhandelen zonder naar het parlement te luisteren.

Oppositiepartijen

De Nederlandse oppositiepartijen uiten hun frustratie over het gebrek aan informatie over Europese zaken. Een CDA-beleidsadviseur voor Europese vraagstukken stelde:

Zij hebben veel meer toegang tot de informatie en veel vroeger in het proces; regelmatig worden we volledig verrast door wat ze weten. Wij proberen via onze eigen kanalen dingen te weten te komen.

Oppositiepartijen trachten alternatieve informatiebronnen te gebruiken met betrekking tot EU-vraagstukken, omdat ze niet te veel op de regering kunnen vertrouwen. Deze informatie kan afkomstig zijn van belangengroepen in Brussel of van leden van hun partij in het Europees Parlement. Een beleidsadviseur van GroenLinks stelde dat hij sprak met mensen van de milieubeweging en met de woordvoerder van de Groenen in het Europees parlement.

De oppositiepartijen klagen ook dat het debat en de controle heel erg versplinterd en diffuus zijn. Met zo veel gezichtspunten moet de minister misschien wel luisteren, maar de vraag is of dit veel invloed heeft. De beleidsadviseur van GroenLinks wees erop dat je in commissievergaderingen:

(...) misschien tien minuten kan spreken en misschien twee of drie punten kan maken. Maar dan heeft de PvdA drie andere punten,

het CDA heeft drie andere punten, en de VVD (...) Nou ja, je eindigt met tien prioriteiten van de verschillende groepen. Wanneer de minister moet antwoorden, loopt hij ze gewoon langs in de laatste tien minuten van de vergadering. Er is geen tijd om nog een tweede vraag te stellen, of om te interrumperen of om echt een debat te hebben. Er zijn slechts de beproefde antwoorden en dan is de vergadering voorbij.

Om dit probleem te voorkomen is de strategie van de beleidsadviseur om een coalitie te bouwen:

[Ik] probeer in contact te komen met mijn collega's in de PvdA bijvoorbeeld, dan kunnen we misschien onze prioriteiten afstemmen in vergaderingen. Omdat we in deze vergaderingen, op deze kwesties, niet concurreren om de kiezers, omdat ze het toch niet zien. We proberen waar mogelijk samen te werken.

Als ministers terugkomen van vergaderingen van de Raad in Brussel, dan rapporteren ze aan de Commissie voor Europese Zaken, in een van haar samenstellingen, en aan een beleidscommissie over de gang van de onderhandelingen en de uiteindelijke uitkomst. De CDA-beleidsadviseur merkte op:

Het zal geen verrassing zijn dat de oppositie dit vaker doet dan de regeringsfracties. We proberen kritisch te zijn en zaken op de voet te volgen. Een heleboel zaken worden niet afgewerkt gedurende één vergadering van de Raad. Er is een marge voor het parlement om invloed uit te oefenen; als de regeringspartijen het met ons eens zijn, dan is dat een reden voor de regering om het beleid een beetje aan te passen. Maar we kunnen ook tot het uiterste gaan en een plenair debat aanvragen.

Gevraagd naar een voorbeeld van een oppositiepartij die in staat was om het beleid op deze manier te beïnvloeden, wees de CDA-beleidsadviseur erop dat zijn partij nauw samenwerkt met anderen op Europees sociaal beleid en op justitie en binnenlandse zaken: 'We hebben de mogelijkheid om onze standpunten over te dragen in bepaalde beleidsvelden.' Er zijn ook voorbeelden van dit

soort 'zwevende-coalitie'-gedrag die zich in de openbaarheid voordoen gedurende de plenaire vergadering. Maar hoe vaak komt het voor dat een motie ook werkelijk wordt aangenomen in de plenaire vergadering? Volgens de CDA-beleidsadviseur gebeurt dit slechts één of twee keer per jaar. Naar zijn mening is het even uitzonderlijk dat een 'zwevende coalitie' in staat is een motie aan te nemen in de plenaire vergadering.

6 Discussie

De Tweede Kamer heeft een Commissie voor Europese Zaken opgezet dat gebruikmaakt van de kennis en expertise van de specialistische beleidscommissies. De institutionele structuur van de Nederlandse Commissie voor Europese Zaken faalt evenwel in de formulering van een gezamenlijke parlementaire stem over Europese zaken omdat zij zelden bijeenkomt als één commissie. De commissie verzwakt haar eigen machtspositie door niet als voltallige commissie bijeen te komen, maar formeel in een gezamenlijke vergadering met een relevante beleidscommissie. In de praktijk bestaat deze vergadering niet uit iedereen die zitting heeft in de twee commissies, maar uit een vertegenwoordiger van iedere partij die lid is van beide commissies. Dit betekent dat er heel gespecialiseerde leden zijn van het Nederlandse parlement, over het algemeen één lid van iedere grote fractie, die de Europese vraagstukken op een bepaald beleidsterrein behandelen (bijvoorbeeld economische zaken of landbouw). Deze mensen hebben echter nauwelijks de mogelijkheid om een overzicht te krijgen van alle EU-kwesties waarvoor de regering gesteld staat. Dit tast de macht van het parlement aan om een gezamenlijk standpunt over EU-zaken in te nemen tegenover de regering.

De verhouding tussen de regerings- en oppositiepartijen in Nederland is hier belangrijk. De regeringscoalitie die gedurende dit onderzoek aan de macht was (en die bleef voortbestaan tot de parlementaire verkiezingen in 2002) bestond uit de PvdA, de VVD en D66. De oppositiepartijen waren het CDA, een partij met een lange traditie van regeringsverantwoordelijkheid, GroenLinks, de Socialistische Partij en een groep kleine christelijke partijen. Wat tamelijk eigenaardig is voor een parlementaire democratie is dat verschillende coalities zo nu en dan opkwamen (ook al was het

vrij zelden) om door middel van moties het regeringsbeleid te beïnvloeden.

In termen van de drie basistypen van verhoudingen tussen parlement en regering, volgens de typologie van King, gedraagt het Nederlandse parlement zich meestal als een interpartij-arena. De partijdiscipline van parlementaire fracties is groot, dus kan normaal gesproken de interactie in het parlement worden geanalyseerd in termen van de interactie tussen partijfracties, in plaats van individuele parlementariërs. Het gedrag van de Nederlandse fracties is echter ongewoon in de zin dat enige activiteit kan worden waargenomen buiten de traditionele procedures van interpartij-onderhandelingen om: de intracoalitie- en oppositie-varianten.

Een bescheiden hoeveelheid activiteit in het Nederlandse parlement die onderwerp is van dit onderzoek bestaat uit interacties tussen verschillende combinaties van regerings- en oppositiepartijen, die in staat zijn om tijdelijk samen te werken om een wetsvoorstel van de regering te amenderen of een motie over een bepaald onderwerp aan te nemen. Dit is ogenschijnlijk mogelijk zonder de stabiliteit van de coalitieregering in gevaar te brengen. Normaal gesproken gebeurt dit niet als de coalitiepartners overeenstemming hebben bereikt en het compromis over een vraagstuk onderdeel is van het regeerakkoord waaraan de partijen zich na de verkiezingen hebben gecommitteerd. Echter op vraagstukken die niet aan bod komen in deze overeenkomst, inclusief veel Europese kwesties, voelen regeringspartijen zich vrij om soms tijdelijke allianties aan te gaan met oppositiepartijen om een regeringsvoorstel te wijzigen. Dit is gebeurd tijdens de regeerperiode waarover we het nu hebben met milieuvraagstukken, toen de linkse oppositiepartijen het regeringsbeleid met succes dichter naar hun eigen standpunt wisten te manoeuvreren. In augustus 2001 slaagden de oppositiepartijen van rechts erin om de regering te bewegen een wetsvoorstel om te buigen in de richting van hun eigen partijvoorkeuren. Dit moet als een aparte variant worden beschouwd van Kings interpartij-modus, die hier de 'zwevende coalitie'-variant wordt genoemd.

Nogmaals, dit soort ontrouw zou niet getoleerd worden wanneer de kwestie expliciet genoemd wordt in het regeerakkoord van de PvdA, de VVD en D66. Een afwijking in het stemgedrag

van de fracties op deze punten zou zeker reden zijn voor de regering om het vertrouwen te verliezen in de noodzakelijke steun binnen het parlement voor haar voortbestaan. Echter, maatregelen die niet expliciet worden genoemd in het regeerakkoord staan open voor de vorming van nieuwe, tijdelijke coalities ter ondersteuning van een amendement of een motie. EU-zaken worden vaak niet behandeld in het regeerakkoord, omdat ze moeilijk te voorzien zijn op het moment dat het akkoord wordt gesloten aan het begin van een regeerperiode.

De Nederlandse regeringspartijen leggen veel nadruk op het beschermen van hun partijbelang binnen de coalitie. Met de drie partijen in de coalitie die hier wordt behandeld, en zonder dat een van de partijen duidelijk dominant is in het parlement, onderzoekt iedere partij in de coalitie een voorstel om te zien of het belang of het standpunt van de eigen partij voldoende tot zijn recht komt in het compromis dat binnen het kabinet is bereikt. Vanwege de incidentele ontrouw van regeringsfracties, kan een 'zwevende coalitie' ontstaan waarin oppositiepartijen tijdelijk succes kunnen hebben met het voor zich winnen van een van de regeringspartijen om hun positie te ondersteunen. In dat geval kunnen ze in staat zijn om een amendement of een motie aan te nemen die het regeringsbeleid dichter naar de partijvoorkeuren manoeuvreert. Ze streven deze doelstelling na door publiek en privé andere fracties te overtuigen het regeringsvoorstel aan te passen.

7 Verschillen met de controle op binnenlandse vraagstukken

In welke zin is de controle op EU-besluitvorming in eigen land anders dan de traditionele rol van het Nederlandse parlement in de puur binnenlandse arena? Er zijn drie hoofdverschillen:

- 1 Waar het Nederlandse parlement de grootste discretionaire bevoegdheid heeft als het nationale wetten aanneemt, daar is de ruimte om af te wijken van het regeringsstandpunt ernstig beperkt als het EU-richtlijnen moet omzetten. De omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving moet plaatsvinden binnen de nauwe marges van de richtlijn aangenomen door de Raad van Ministers.
- 2 In het besluitvormingsproces met betrekking tot EU-zaken heeft het parlement de meeste macht als het de positie van een minister controleert

voor de stemming in de Raad van Ministers. Dat wil zeggen voor de uitvaardiging van de richtlijn die later moet worden omgezet in nationale wetgeving. Maar hier heeft het parlement geen uiteindelijk wetgevende macht, maar alleen het recht om de regering op de hoogte te stellen van haar standpunten. (Een belangrijke uitzondering hierop is evenwel het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken onder de derde pijler, waar het parlement aanspraak maakt op het recht de regering een strikt mandaat te geven.)

- 3 Tot slot kan de interactie tussen de verschillende regeringspartijen in de coalitie en de oppositiepartijen soms verschillen van de nationale situatie. Hiervoor zijn twee redenen. Ten eerste kunnen EU-zaken over het algemeen niet van tevoren worden voorspeld en geregeld in het akkoord, hoewel het regeerakkoord aan belang heeft gewonnen en overeengekomen posities tracht te stipuleren voor de regeringspartijen in de coalitie. Ten tweede voelen partijen zich soms vrijer om compromissen die zijn bereikt tussen de partijen in het kabinet te wijzigen, omdat ze de bevoegdheid hebben de regering te adviseren en niet om bindende wetgeving aan te nemen.

8 Conclusie

De behoefte aan democratische inbreng in, en parlementaire controle op EU-besluitvorming heeft nieuwe mogelijkheden geschapen voor competitie en samenwerking tussen de regerings- en oppositiepartijen in Nederland. Dit artikel heeft met behulp van Kings typologie getracht deze processen te bestuderen.

Hoewel de parlementaire fracties soms met elkaar omgaan in de 'partijloze variant' om hun institutionele macht ten opzichte van de regering te bestendigen of om te garanderen dat ministeries het parlement tijdig informatie verstrekken, voldoet de meeste interactie aan de kenmerken van de 'interpartij-variant'. Dit betekent dat de interacties tussen partijen bij de parlementaire controle op EU-zaken steeds meer gaan lijken op die voor de besluitvorming over binnenlandse aangelegenheden. Op deze manier gaan privé-discussies binnen de fractie vooraf aan het onderhandelingsproces tussen de coalitiepartijen. Dit wordt gevolgd door interactie met de oppositiepartijen binnen de formele institutionele structuren van het parlement.

Maar we hebben ook gezien in dit onderzoek dat soms (in zeldzame gevallen) de partijen zich gedragen in een 'zwevende-coalitie'-variant en dat de oppositiepartijen in staat zijn om succesvol samen te werken met een deel van de coalitie om de regering aan te moedigen een voorstel voor het parlement te wijzigen.

In grote lijnen is het proces van parlementaire controle over EU-zaken in Nederland niet meer exclusief gericht op het vinden van een nationale consensus vis-à-vis de buitenwereld, maar weerspiegelt het in steeds hogere mate de schermutselingen van de normale binnenlandse politiek.

Noten

1 Interviews zijn afgenomen door de auteur. Van de geïnterviewde personen zijn de partij en de positie genoemd, maar

niet de naam, om vertrouwelijkheid te waarborgen en openhartiger antwoorden te stimuleren.

Literatuur

- Andeweg, Rudy B, 1992, 'Executive-legislative relations in the Netherlands: Consecutive and coexisting patterns'. *Legislative Studies Quarterly* 17 (2): 161-182.
- Andeweg, Rudy B. en Galen A. Irwin, 1993, *Dutch government and politics*, Londen: Macmillan.
- Andeweg, Rudy B. en Lia Nijzink, 1995, 'Beyond the two-body image: relations between Ministers and MP's. In: Herbert Doering, parliaments and Majority rule in Western Europe. Frankfurt am Main: St. Martin's Press, 152-178.
- Bergman, Torbjörn, 1997, 'National parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations'. *Journal of European Public Policy* 4 (3): 373-387.
- Cowles, Maria Green, James Caporaso en Thomas Risse (red.), 2001, *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Dahl, Robert A, 1989, *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press.
- Doering, Herbert, 1995, *Parliaments and majority rule in Western Europe*, Frankfurt am Main: St. Martin's Press.
- Eising, Rainer, 2003, 'Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. *Europäische Integration*'. In: M. Jachtenfuchs en B. Kohler-Koch. Opladen, Leske+Budrich UTB: 387-416.
- Esaiasson, Peter en Knut Heidar, 2000, *Beyond Westminster and Congress: The nordic experience*, Columbus: Ohio State University Press.
- Featherstone, Kevin en Claudio Radaelli (red.), 2003, *The politics of Europeanization*, Oxford/ New York: Oxford.
- Fitzmaurice, John, 1996, 'National parliamentary control of EU policy in the three new member states'. *West European Politics* 19 (1): 88-96.
- Heidar, Knut en Ruud Koole, 2000, *Parliamentary party groups in European democracies: political parties behind closed doors*, Londen: Routledge.
- Hix, Simon en Klaus H. Goetz, 2000, 'Introduction: European integration and national political systems'. *West European Politics*, Special Issue 23 (4): 1-26.
- Holzacker, Ronald L., 2002, 'National parliamentary scrutiny over EU issues: Comparing the goals and methods of governing and opposition parties'. *European Union Politics* 3: 4.
- Holzacker, Ronald en Markus Haverland (nog te verschijnen), *European research reloaded: Cooperation and integration among Europeanized States*.
- Hooghe, Liesbet en Gary Marks, 2001, *Multi-level governance and European integration*, Londen: Rowman & Littlefield.
- Judge, David, 1995, 'The failure of national parliaments'. *West European Politics* 18 (3): 79-100.
- Katz, Richard en Bernhard Wessels, 1999, *The European parliament, the national parliaments, and European integration*, Oxford: Oxford University Press.
- King, Anthony, 1976, 'Modes of executive-legislative relations: Great Britain, France and West Germany'. *Legislative Studies Quarterly* 1 (1): 11-36.
- Maurer, Andreas en Wolfgang Wessels (red.), 2001, *National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?*, Nomos: Baden-Baden.
- Mueller, Wolfgang C., 1993, 'Changing executive-legislative relations in Austria (1945-1992)'. *Legislative Studies Quarterly* 18 (4): 467-494.
- Norton, P. (red.), 1996, *National parliaments and the European Union*, Londen: Frank Cass.
- Olsen, Johan P, 2002, 'The many faces of Europeanization'. *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-950.
- Radaelli, Claudio, 2000, 'Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change'. *European integration online Papers* 4 (8).
- Raunio, Tapio, 1999, 'Always one step behind? National legislatures and the European Union'. *Government and Opposition* 34 (1): 1-23.
- Saalfeld, Thomas, 1990, 'The West German Bundestag after 40 years: The role of parliament in a party democracy'. *West European Politics* 13 (3): 68-69.