

Parlementaire besluitvorming over Europese kwesties, vóór en na de Europese verkiezingen

M. P. C. M. van Schendelen

'Het is . . . van essentieel belang dat er een zekere band blijft bestaan tussen de nationale parlementen en het Europese parlement. Zou er geen enkele band bestaan, dan kan het Europese parlement, met betrekkelijke bevoegdheden uitgerust, spoedig in de verleiding komen in een soort van Europees vacuum te gaan leven en zich af te sluiten van de nationale realiteiten . . . en zouden die nationale parlementen de neiging krijgen zich op te sluiten in een enghartige positie, waarbij zij de Europese dimensie zouden buitensluiten.'

(Staatssecretaris Brinkhorst in de Eerste Kamer, 28 juni 1977)

Inleiding ¹

Na de beslissing van de Europese top van regeringsleiders dat er binnenkort directe verkiezingen voor het Europese parlement zullen plaatshebben en na de aanvaarding door het nationale parlement van deze Europese beslissing, zijn recentelijk door de Nederlandse regering twee wetsvoorstellen ingediend met betrekking tot de organisatie en uitvoering van die verkiezingen, welke volgens huidig plan in juni 1979 gehouden zullen worden.² Met deze indiening komt de Nederlandse regering als laatste van de regeringen in de Europese Gemeenschap.³

Eerder is hier gesteld dat de leden van het Europese parlement, in ieder geval de Nederlandse leden, niet opereren in een betrekkelijk gesloten systeem, dat afgekeerd zou zijn van het nationale politieke stelsel en slechts gericht op (moeilijk toegankelijke) organen als de Europese Commissie en de Raad van Ministers.⁴ Er werd integendeel benadrukt dat er politiek belangrijke verbanden zijn tussen het Europese en het nationale parlement (hier af te korten als respectievelijk EP en NP). Europese kamerleden laten zich enerzijds inspireren door nationale politieke acteurs (zoals bewindslieden, fractiegenoten, pressiegroepen, ambtenaren) en proberen anderzijds langs 'de weg terug' de nationale acteurs te beïnvloeden met betrekking tot Europese beleidskwesties. Er leek als het ware een systeem van draaitonelen te bestaan, waarvoor de eenheid van handeling wel, maar de eenheid van persoon niet geldt.

In dit artikel zullen deze stellingen verder worden geadstrueerd. Het zal blijken dat het functioneren van het Europese parlement sterk bepaald wordt door de werkverdeling binnen dat parlement. In

feite is er een heerschappij van wisselende commissieleden; zij worden door de andere Europarlementariërs gevolgd. Mede op basis van interviews met Nederlandse kamerleden zal blijken dat dit verschijnsel ook geldt voor het parlementaire gedrag in de nationale context.

Tegen deze achtergronden zullen de wetsvoorstellen inzake de uitvoering van de Europese verkiezingen beoordeeld worden. De vraag is: sluiten de wetsvoorstellen aan bij de huidige praktijk van parlementaire besluitvorming?

Stemming en debat in het Europese parlement

Gemeten naar formele status en tijdslast is de belangrijkste bezigheid van het Europese parlement de behandeling van voorstellen, die voornamelijk van de Europese Commissie afkomstig zijn. Hoewel de parlementaire uitspraken over die voorstellen, de zogeheten resoluties, formeel niet bindend zijn voor de andere EEG organen, kan er wel een moreel en politiek bindende kracht van uitgaan. Zoals *tabel 1* laat zien, worden verreweg de meeste voorstellen aanvaard. Weinig wordt verworpen, terugverwezen of niet afgehandeld binnen het zittingsjaar. Het Europese parlement lijkt een voorbeeld te zijn van Harold Laski's 'registreermachine'.⁵

De behandeling van voorstellen heeft overigens niet zonder discussie plaats. Het Europese parlement komt maandelijks gedurende een dag of vier plenair bijeen.⁶

De deelname aan het debat in het Europese parlement is ongelijk verdeeld over de organen en de leden. *Tabel 2* laat zien dat, uitgedrukt in kolommen tekst, het merendeel van het debat voor reke-

Dr. M. P. C. M. van Schendelen (1944) is verbonden aan de afdeling politicologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Publiceerde recentelijk onder meer *Politieke wetenschap in bedrijf* (Intermediair 1978, nummer 25 en 26). Publiceert samen met V. Herman binnenkort *The European parliament and national parliaments* (Saxon House, London). Adres: Floris Versterlaan 5, 3055 BM Rotterdam, tel. 010-220503.

Tabel 1: Behandeling van resoluties in het Europese parlement in zittingsjaar 1975-76 (N = 271)

aangenomen	235
waarvan concept-resoluties *	34
waarvan zonder debat **	17
waarvan na hoofdelijke stemming ***	1
verworpen	6
teruggetrokken	4
teruggezonden naar commissies	3
nog in behandeling	23

bron: berekend uit *Resoluties 1975-76*, Handelingen van het Europese parlement

* volgens artikel 25 van het reglement van het Europese parlement;

** volgens artikel 27 van het reglement van het Europese parlement;

*** Verslag Bertrand over de Europese Unie, d.d. 9-10 juli 1975.

ning komt van de parlementsleden zelf. De leden van de Europese Commissie spelen hier een ondergeschikte rol. De leden van de Raad van Ministers nemen slechts bij grote uitzondering deel aan het debat.

Tabel 2: Deelname aan het plenaire debat (in aantal kolommen, kalenderjaar 1973)

Totaal aantal kolommen debat	
Europese Parlement	3249 (100%)
Leden van de Europese Commissie	607 (19%)
Leden van de Raad van Ministers	73 (2%)
Leden van het Europese parlement	2569 (79%)
Totaal aantal kolommen debat	
Nederlandse EP-leden	198 (100%)
als % van alle parlementsleden	8% —
in rol van commissievoorzitter	1,3 (1%)
in rol van commissierapporteur	42,3 (21%)
in rol van fractiewoordvoerder	83,3 (42%)
in 'onbekende' rol	71,1 (36%)

bron: berekend uit *Handelingen van het Europese parlement*.

De parlementsleden zelf participeren eveneens zeer ongelijk. Een nadere analyse van het aandeel van de Nederlandse parlementsleden, dat overigens dicht ligt bij hun percentuele zetelaandeel (8% versus 7%), leert dat men vooral in een specifieke rol debatteert: als fractiewoordvoerder of als commissierapporteur. De categorie 'onbekend' verwijst naar die sprekers, wier specifieke hoedanigheid niet

vermeld is in de Handelingen; uit de context van het debat blijkt wel dat het hierbij doorgaans gaat om leden van de parlementaire commissie of (voor zover van toepassing) een fractiecommissie, die zich met het onderwerp van debat van te voren heeft beziggehouden.

Een aanvullend beeld van parlementaire rolspecificatie komt naar voren uit tabel 3, waar het parlementaire debat over de 37 landbouwresoluties, die in het zittingsjaar 1975-76 aan de orde waren, geanalyseerd wordt.⁷ De meeste deelnemers aan het debat (107 van de 129 participanten ofwel 83%) waren leden van de Landbouwcommissie. Dat geldt meer in het bijzonder ook voor degenen die als fractiewoordvoerder of simpelweg als 'overige deelnemer' aan het debat deelnamen. Dit gegeven vult derhalve de informatie van tabel 2 aan: ook de fractiewoordvoerders en overige debaters zijn voor het merendeel gerelateerd aan de parlementaire commissie, die zich met het onderwerp van debat van te voren heeft beziggehouden. De verschillende rollen zijn in hoge mate overlappend en gekoppeld aan een commissielidmaatschap.

Tabel 3: Deelname aan het plenaire debat over 37 landbouwresoluties (zittingsjaar 1975-76)

	aantal deel- nemers	aantal desbe- treffende resoluties
<i>deelnemersrol</i>		
a commissierapporteur	37	37
b plaatsvervangend rapporteur	8	8
c commissievoorzitter	4	2
d fractiewoordvoerder	36	15
e overige deelnemers	44	19
f commissieleden onder d	30	12
g commissieleden onder e	29	17
Totaal aantal commissieleden	107	37
Totaal aantal deelnemers	129	37
gemiddeld aantal deelnemers	3,4	—
gemiddeld aantal commissieleden	2,9	—

bron: berekend uit *Handelingen 1975-76* en *Resoluties 1975-76*.

Omdat een commissie van het Europese parlement zelden meer dan 35 leden telt (welk aantal voor de Landbouwcommissie geldt), impliceert het geconstateerde feit dat het plenaire debat beheerst wordt door de desbetreffende commissieleden, dat verre-

weg de meeste Europarlementariërs zich steeds onthouden van het plenaire debat over een specifiek onderwerp. Tengevolge van het steeds wisselende karakter van de onderwerpen van debat zijn het steeds wisselende minderheden van commissieleden, die het debat beheersen. Deze talrijke, kleine en circulerende elites van zogeheten specialisten domineren in de collectieve parlementaire besluitvorming. Als commissieleden doen zij een voorstel voor de plenaire beslissing; in het plenaire debat roeren vooral zij zich.

De meeste leden van het Europese parlement zijn hierbij toeschouwer (en wachten tot bij een andere kwestie hun beurt komt). Toch moeten ook zij hun stemhouding bepalen; afwezigheid bij de stemmingen is geen alternatief, dat door de meesten gekozen wordt of vanwege de quorumregeling gekozen kan worden.⁸

Theorieën van stemhouding

De belangrijke vraag is nu hoe de meeste parlementsleden aan hun stemhouding komen.

Een eerste hypothese biedt de theorie van het *aristocratische parlement*.⁹ Op basis van de norm dat parlementsleden zich behoren te gedragen als individueel verantwoordelijken, wordt verondersteld dat de parlementsleden zich zelfstandig een oordeel vormen over alle kwesties, die aan de orde komen; ook over die, waarmee zij zich niet uit hoofde van een commissielidmaatschap van te voren hebben beziggehouden. Deze veronderstelling moet hier echter als ongeldig verworpen worden vanwege de situatie van relatieve overbelasting, waarin ook de Europese kamerleden opereren. Gedurende de paar dagen per maand, dat men bijeen is, moet men over een 250 voorgestelde resoluties (op jaarbasis; zie tabel 1) een collectieve beslissing nemen. De voorstellen betreffen vaak zeer verscheiden kwesties, van technisch ingewikkelde aard, en vol problematische aspecten van integratie tussen de lidstaten. Deze overbelasting van kwantitatieve en kwalitatieve aard maakt het nagenoeg onmogelijk voor een Europarlementariër om zich over elke kwestie zelfstandig een oordeel te vormen; het puur 'at random' of gevoelsmatig stemmen is wel een theoretisch, maar nauwelijks een praktisch alternatief.

Een tweede hypothese biedt de theorie van *het parlementaire elitisme*.¹⁰ Hierbij wordt empirisch en soms ook normatief gesteld dat een kleine, vaste

groep van parlementaire leiders het doen en laten van de parlementaire niet-leiders ('backbenchers') bepaalt. De laatstgenoemden vormen zich niet zelfstandig een oordeel over allerhande kwesties, maar krijgen door hun leiders een stemhouding opgedragen. Incidenteel kunnen zij aan de formulering daarvan hebben bijgedragen, maar in het algemeen zijn zij niet meer dan stemmers, die als 'la bouche qui parle' de stemopdracht van de fractieleiding uitvoeren. Voor de geldigheid van deze tweede veronderstelling is noodakelijk, maar niet voldoende, dat er tussen verschillende partijen een scherpe concurrentie om de politieke heerschappij is alsmede een reële kans om die te verwerven. Die heerschappij bestaat dan doorgaans vooral uit de mogelijkheid exclusief de regering te vormen dan wel een bepaald regeringsbeleid af te dwingen. Aan deze voorwaarden voldoet het Europese parlement niet. Het heeft geen enkele formele kans de Europese 'regering' (Raad van Ministers en/of Europese Commissie) te vormen dan wel de richting en inhoud van het Europese beleidsproces af te dwingen. Tussen de fracties van het Europese parlement bestaat op deze punten dan ook nauwelijks enige concurrentie, die een elitistische organisatievorm en stemopdrachten vanuit de leiding nodig maakt.

Een derde en laatste hypothese biedt de theorie van *de stemadvisering*.¹¹ De kern hiervan is dat de parlementsleden, die zich niet van te voren hebben beziggehouden met een kwestie waarover zij zich moeten uitspreken, op zoek gaan naar een of meer stemadviesgevers en dat de leden, die zich met een kwestie wel van te voren hebben beziggehouden, op zoek gaan naar politieke steun, dus naar stemadviesnemers.

Aan de noodzakelijke voorwaarde, dat er per specifieke kwestie twee, qua informatiegraad verschillende categorieën van parlementsleden zijn, voldoet het Europese parlement. Boven bleek dat er steeds een (per kwestie wisselende) minderheid van zogeheten specialisten is, naast een meerderheid van niet-specialisten, welke laatsten noch aan de commissoriale voorbereiding noch aan het plenaire debat deelnemen. De specialisten zijn voornamelijk commissiegewijs georganiseerd. Omdat de samenstelling van elke commissie verscheiden is naar fractie en naar nationaliteit, is er ook een gevarieerd aanbod van stemadviezen, waaruit gekozen kan worden; hier geldt geen elitistisch leiderschap.¹²

De (per kwestie wisselende) meerderheid van niet-specialisten verwerft zich een stemhouding door zich een oordeel te vormen, niet over de kwestie zelf die aan de orde is, noch over de geldigheid van het stemadvies, maar wel over de betrouwbaarheid van de stemadviesgever. Die betrouwbaarheid heeft zowel een zakelijk als een politiek aspect: heeft de stemadviesgever zich behoorlijk in de materie verdiept en heeft hij de 'juiste' politieke keuze gedaan? De parlementaire ervaring leert hoe zakelijk betrouwbaar een stemadviesgever is; de politieke betrouwbaarheid wordt vooral bepaald door iemands fractielidmaatschap en (in de Europese context!) door iemands nationaliteit.

Indien de theorie van stemadvisering geldt voor het Europese parlement, mag verwacht worden dat de niet-specialisten gewoonlijk die stemadviesgevers volgen die eenzelfde fractielidmaatschap en nationaliteit hebben.¹³

Deze besluitvormingssituatie kan ook gelden voor de stemadviesgever zelf. Het totaal van de kwesties, waarmee hij zich uit hoofde van vooral zijn commissielidmaatschappen bezig houdt, kan voor hem een situatie van overload betekenen. Als iemand, van wie door andere parlementsleden een stemadvies verwacht wordt, gaat hij op zoek naar derden, die hem van betrouwbaar advies kunnen dienen. Dat kunnen fractiegenoten in dezelfde commissie zijn, maar ook actors op Europees niveau (zoals leden van de Europese Commissie of van de 'Eurokratie') of op nationaal niveau (zoals collega's in het nationale parlement of nationale ambtenaren).

Stemadvisering in het Europese parlement

In het voorjaar van 1978 zijn dertien Nederlandse leden van het Europese parlement mondeling ondervraagd over onder meer het verschijnsel stemadvisering. Deze groep respondenten is geen steekproef uit een groter geheel, maar vormt de bijna volledige populatie ingewerkte Nederlandse leden van het Europese parlement op dat moment.¹⁴

Op één lid na, zijn alle respondenten het er volledig mee eens dat *'over de meeste zaken, die in het EP in stemming gebracht worden, doorgaans slechts een handvol leden gedetailleerd geïnformeerd is'*, zoals de hun voorgelegde uitspraak luidde.

Het stemadvies van de fractiewoordvoerder maakt het uitbrengen van een stem toch mogelijk. Op de

uitspraak *'als parlements lid van het EP stem je bij zaken, die je niet zelf behandeld hebt en die in de algemene vergadering aan de orde komen doorgaans volgens het advies van de fractiewoordvoerder'* antwoordden alle respondenten, alweer op één na, dat zij het daar volledig mee eens zijn; de ene uitzondering stelt dat de uitspraak gedeeltelijk waar is. Alle respondenten, zonder uitzondering, zijn het er over eens dat *'fractiewoordvoerder is doorgaans vooral degene, die ook in de desbetreffende parlementaire commissie zit.'*

De toevoeging 'doorgaans' in de verschillende uitspraken duidt er op dat enige variatie op het gebruikelijke patroon mogelijk is. Om die reden zijn de respondenten vervolgens gevraagd met wiens standpunt zij vaak mee gaan, wanneer in de plenaire vergadering van het Europese parlement een onderwerp, dat zij niet zelf hebben voorbereid, in stemming komt. Op één na noemden alle respondenten wederom allereerst de fractiewoordvoerder. Andere relatief vaak belangrijk genoemde stemadviesgevers zijn de Nederlandse specialist binnen het Europese parlement en de fractiespecialist in het Nederlandse parlement; in geringe mate werden genoemd de Europese Commissie, de commissierapporteur in het Europese parlement, en Nederlandse ambtenaren. Deze antwoorden duiden er op dat de fractiewoordvoerders wel verreweg de belangrijkste aanbieder van een stemadvies is, maar niet de enige.

Bij de meeste specifieke onderwerpen, die plenair in stemming komen, is het parlements lid stemadviesnemer. Soms echter maakt hij deel uit van de kleine minderheid van geïnformeerden en treedt hij op als stemadviesgever voor anderen. Op één na hebben alle respondenten wel eens een bepaald onderwerp moeten voorbereiden en daarover een stemadvies geproduceerd; de ene uitzondering is een pas onlangs benoemd Europees parlements lid. Alle twaalf leden met ervaring als stemadviesgever stellen dat zij zowel aan de fractiegenoten als aan de commissiegenoten een stemadvies verschaffen. Volgens elf van hen wordt dat advies doorgaans ook opgevolgd door de fractiegenoten; het advies aan de commissiegenoten wordt in dit opzicht door zes respondenten effectief geacht. Stemadviesgeving aan Nederlandse Europarlementariërs, die niet in dezelfde fractie of commissie zitten, komt bij vijf respondenten voor; op één na achten zij het ook

effectief.

Uit deze gegevens kan men afleiden dat er niet alleen op institutioneel niveau een vergaande werkverdeling is, die zich bij uitstek manifesteert via het commissiestelsel, maar ook binnen de fracties en zelfs in beperktere mate binnen de commissies. Steeds houden sommigen zich méér met een specifiek onderwerp bezig dan (doorgaans de mééste) anderen. Binnen de commissie is relatief de meeste deskundigheid over een specifiek onderwerp verzameld. Binnen de fractie vormen de specialisten inzake een specifiek onderwerp echter al een minderheid. Op de vraag hoeveel andere fractieleden zich doorgaans bezighouden met dezelfde onderwerpen en voorstellen als waarmee de respondent zich bezighoudt, antwoorden namelijk alle respondenten met een klein aantal: twee noemen 7 à 8 Europese fractiegenoten gespecialiseerd op het beleidsterrein, dat zijzelf behartigen, terwijl alle overige respondenten een nog kleiner aantal noemen. Een andere indicator van de vergaande werkverdeling binnen de fractie is dat, op twee na, alle respondenten erkennen dat zij voor hun werk in de commissie feitelijk een mandaat van de fractie hebben.

Dit alles impliceert dat het parlementslid, dat als specialist optreedt en geacht wordt een stemadvies te produceren, in hoge mate 'Einzelgänger' is. In die hoedanigheid kan hij geconfronteerd worden met vergelijkbare problemen van besluitvorming als gelden voor de meerderheid van niet-specialistische parlementsliden, die op zoek is naar een stemhouding en deze via stemadviesneming verwerft. De specialist, die een stemadvies moet formuleren, kan bij zichzelf te rade gaan, maar ook bij andere groepen en personen binnen of buiten het Europese parlement. Zoals de meerderheid van parlementsliden koerst op een stemadviesgever, zo kan de laatstgenoemde koersen op een externe adviseur.

Aan de respondenten is de vraag voorgelegd welke groepen en personen een beslissende rol spelen bij hun oordeelsvorming over een onderwerp, waarmee zij zich als zogeheten specialist in het bijzonder bezighouden. Tabel 4 geeft het antwoord hierop in de rangorde van het aantal malen dat een actor als zodanig is genoemd.

De actor, waaraan door alle respondenten een beslissende rol werd toegekend, is de Europese fractie. Dit gegeven impliceert dat het systeem van

stemadvisering nauw verbonden is aan het fractiestelsel en ook fractiegewijs gesegmenteerd is: de meeste leden ontlenen hun stemadvies aan de fractiespecialist, annex woordvoerder; deze specialist geeft zijn stemadviezen voornamelijk en het meest effectief aan zijn fractiegenoten; zijn basis-opinies ontleent hijzelf weer vooral aan zijn fractie.

Het oordeel van de specialist wordt echter niet exclusief door zijn fractie gevormd of geïnspireerd. Elke in de tabel onderscheiden groep of persoon werd door een of meer respondenten belangrijk genoemd. Actors van buiten het Europese parlement blijken voor relatief veel respondenten van groot belang voor hun specialistische oordeelsvorming te zijn. Dat geldt zowel voor het Europese niveau (met name leden van de Europese Commissie en het Europese ambtelijke apparaat) als voor het nationale niveau (met name Nederlandse ambtenaren en in mindere mate fractiegenoten in Nederland).

Tabel 4: De specialisten (N=13) en hun actors van oordeelsvorming (rangorde)

Europese fractie	13
Europese Commissie	11
Wetenschappelijke bronnen (publikaties, etc.)	11
Eigen ervaring, geheugen, archief	9
EP commissie	9
EEG ambtenaren	7
EP stafleden	7
Economisch en Sociaal Comité	6
Nederlandse ambtenaren	6
Pressiegroepen	6
Massamedia	4
Raad v. Ministers, Permanente Vertegenwoordigers	4
Andere Nederlandse EP leden	4
Eigen fractie in Nederland	4
Eigen partij in Nederland	4
Nederlandse bewindsliden	2
Publieke opinieingen	1

Zowel uit de grote mate van unanimititeit tussen de respondenten op de verschillende vragen als uit het patroon van antwoorden kan geconcludeerd worden dat de theorie van stemadvisering een grote geldigheid bezit voor de besluitvorming in het Europese parlement. Er is een heerschappij van wisselende minderheden van specialisten. Deze specialisten zijn één door commissielidmaatschap, maar verscheiden door fractielidmaatschap. Vooral zij bieden stemadviezen aan, welke door de meerder-

heid van niet-specialisten doorgaans fractiegewijs worden aangenomen. Hierdoor bepalen zij feitelijk de besluitvorming van het Europese parlement, zoals die in het plenaire stemgedrag tot stand komt. Op hun beurt leunen zij bij hun oordeelsvorming, die tot een stemadvies moet leiden, aan tegen een groot aantal groepen en personen, zowel uit het Europese als uit het nationale politieke stelsel.

Stemadvisering en het nationale parlement

Zowel voor het nemen als voor het geven van stemadviezen in het Europese parlement bleek het nationale politieke stelsel van belang te zijn. De stemadviesnemer oriënteert zich dan bijvoorbeeld op een (fractie-)specialist in het Nederlandse parlement of op een Nederlandse ambtenaar. De stemadviesgever bleek zich eveneens te kunnen oriënteren op bijvoorbeeld ambtenaren en kamerleden in Nederland.

Het is denkbaar dat het nationale politieke stelsel, met name het nationale parlement, niet alleen een inputstructuur (informatiebron, stemadviesgever, relevante actor) is voor leden van het Europese parlement, maar ook een outputstructuur. De Europarlementariërs kunnen van hun kant eveneens informatie en (stem-)adviezen geven aan hun nationale collega's. Er is, kortom, tussen de twee parlementen tweerichtingverkeer mogelijk.

Tabel 5 geeft de antwoorden van de respondenten op zes vragen terzake. De eerdergenoemde respon-

dent, die pas sinds kort deel uitmaakt van het Europese parlement, is op bijna alle vragen als enige het antwoord schuldig gebleven.

Zowel de grote unanimiteit tussen de respondenten als het patroon van antwoorden wijzen wederom sterk in de richting van vergaande werkverdeling en stemadvisering in het Nederlandse parlement.¹⁶ De Nederlandse Europarlementariër is vrijwel steeds fractiespecialist, fractiewoordvoerder en stemadviseur over 'Europese zaken' in het nationale parlement. Hij is daarover geïnformeerd, in tegenstelling tot de overige kamerleden, getuige ook het antwoord op de uitspraak: *'over de meeste onderwerpen betreffende de EEG, die in het Nederlandse parlement aan de orde komen, zijn doorgaans alleen de Europese leden gedetailleerd geïnformeerd.'* Negen respondenten zijn het hiermee volledig eens, twee enigermate en twee niet.

Alle respondenten zeggen wel eens onderwerpen, waarmee zij zich in het Europese parlement bezighouden, binnen hun nationale fractie aan de orde te stellen. Ook hier geldt de mogelijkheid van tweerichtingverkeer: in het fractiebestuur kan het Europese lid informatie en stemadviezen zowel geven als nemen (zoals ook naar eerder bleek geschiedt). Bovendien blijken de meeste respondenten in het nationale parlement vragen te stellen, die zij eerder in het Europese parlement stelden. Elders bleek eerder dat de Europese leden in het Nederlandse parlement relatief het grootste deel van de

Tabel 5: Nederlandse EP leden (N=13) in het nationale parlement

	ja	nee	geen antwoord
1. Wordt U door Uw fractie in het Nederlandse parlement beschouwd als fractiespecialist voor 'Europese' zaken?	11	1	1
2. Bent U degene in Uw fractie, die haar adviseert over EEG onderwerpen, die aan de orde zijn?	12	0	1
3. Wordt Uw advies aan de fractie doorgaans gevolgd?	9	2	2
4. Bent U bij EEG-onderwerpen in de plenaire vergadering doorgaans de woordvoerder van Uw fractie?	9	4	0
5. Stelt U binnen Uw Nederlandse fractie wel eens zelf onderwerpen aan de orde, die U binnen het EP bezighouden?	13	0	0
6. Stelt U wel eens vragen in het Nederlandse parlement, die U ook in het Europese parlement hebt gesteld?	9	3	1

schriftelijke vragen en het mondelinge debat over EEG-zaken voor hun rekening nemen.¹⁶

Men kan uit deze gegevens concluderen dat voor de Nederlandse Europarlementariërs het nationale parlement ook een belangrijke outputstructuur is. Veel van hun activiteiten zijn gericht op besluitvormingsprocessen binnen het nationale parlement. Daar zijn zij een heersende minderheid van Europese specialisten.

De wetsvoorstellen voor de directe verkiezingen

De voorgaande gegevens bevestigen dat er een belangrijk tweerichtingverkeer is tussen het Europese en het nationale parlement. Het verkeer is in handen van vooral de Europarlementariërs.

Blijft deze situatie voortbestaan? Een van de factoren, die tot een verandering zouden kunnen leiden, zijn de aanstaande Europese verkiezingen en de juridische regelingen daaromtrent.

In juni 1977 is het Nederlandse parlement accoord gegaan met de Europese akte, waarin tot rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europese parlement besloten wordt.¹⁷ Deze akte is een nogal verlate realisering van een principebesluit, dat eerder genomen was bij de verdragen van Parijs (EGKS, 1951) en Rome (EEG, 1957). Sinds de akte door Nederland en de andere lidstaten is aanvaard, is het zeker dat er rechtstreekse Europese verkiezingen zullen komen. De termijn waarop is, na veel aarzeling en besluiteloosheid, uiteindelijk vastgesteld op juni 1979. De uitvoeringsregeling wordt overgelaten aan de lidstaten. Zeer recentelijk zijn twee wetsvoorstellen dienaangaande door de Nederlandse regering ingediend bij het parlement.¹⁸

Nu de Europese verkiezingen een aanstaand feit zijn, zullen we ons hier niet bezighouden met de argumenten pro of contra, de voor- of nadelen terzake.¹⁹ Van de nog te regelen zaken, zoals behandeld in de beide nu aangeboden wetsvoorstellen, zullen wij ons bovendien beperken tot die, welke de relaties tussen het Europese en het nationale parlement regarderen. Tot dusver worden die relaties vooral bepaald door het feitelijke primaat van de Nederlandse Europarlementariërs over hun nationale collega's. Dit primaat berust op het geldende systeem van werkverdeling en stemadvisering, dat tussen beide groepen van parlementsleden tot ontwikkeling is gekomen. Het huidige primaat is mogelijk door

het dubbele lidmaatschap: de Nederlandse leden van het Europese parlement zijn tevens lid van de Tweede of de Eerste Kamer (resp. 10 en 4 leden). Kernvragen zijn nu dan ook of dit dubbele lidmaatschap in stand blijft en zo ja, op dezelfde wijze gebruikt zal worden.

Ten aanzien van de kwestie van de lidmaatschappen kan men de volgende mogelijkheden onderscheiden.

(1) *Dubbel lidmaatschap.* Hiervan zijn in de discussies binnen het Nederlandse parlement drie varianten naar voren gebracht: (a) het dubbele lidmaatschap, zoals tot voorheen, (b) het dubbele lidmaatschap wordt facultatief gesteld en (c) het lidmaatschap van het nationale parlement krijgt een zwakkere, meer adviserende status.

(2) *Enkel lidmaatschap.* Zowel de verplichte als de facultatieve variant is in discussie geweest. De facultatieve valt samen met de tweede variant hierboven.

Alle verschillende mogelijkheden hebben in het Nederlandse parlement hun vóór- en tegenstanders gehad. Vooral onder druk van externe omstandigheden zijn de meeste mogelijkheden echter inmiddels buiten de discussie geplaatst.

De mogelijkheid van een verplicht dubbel lidmaatschap is vervallen door het Europese besluit, vervat in artikel 5 van de akte, dat stelt: '*de hoedanigheid van vertegenwoordiger in het Europese parlement is verenigbaar met die van lid van het Parlement van de lidstaat*'. Het dubbele lidmaatschap mag dus wel, maar hoeft niet. De mogelijkheid van een verplicht enkelvoudig mandaat, in Nederland vooral bepleit door de Europarlementariër Berkhouwer, is om dezelfde reden nu buiten de orde. De tekst van de akte komt materieel immers neer op een verbod aan de lidstaten om het dubbele lidmaatschap *niet* toelaatbaar te verklaren. Bovendien zou deze variant een wijziging van de Grondwet noodzakelijk maken, omdat het om een nieuwe incompatibiliteit voor het passief kiesrecht zou gaan.²⁰ De mogelijkheid van een speciale status voor de Europarlementariër is vooral bepleit door de (oud-)Europese leden Patijn (PvdA), De Koning en Van der Sanden (beiden CDA). Noch de regering, c.q. de minister van Binnenlandse Zaken, noch een parlementaire meerderheid leken voor dit voorstel erg geporteerd te zijn.²¹ Om die speciale status binnen het nationale parlement moge-

lijk te maken zou ook voor dit voorstel een Grondwetswijziging nodig zijn. Deze is wel informeel overwogen door de minister van Binnenlandse Zaken²², doch niet formeel bij het parlement ingediend vóór de jongste landelijke verkiezingen van 1977. Extra, alsnog te houden verkiezingen speciaal hiervoor, zijn in de huidige politieke verhoudingen volstrekt ondenkbaar, zo voor het voorstel al een parlementaire meerderheid zou bestaan.

Aldus zijn nogal onder druk van deels Europese omstandigheden (de akte) en deels binnenlandse (onvoldoende parlementaire steun; verstrijken van de termijn voor Grondwetswijziging; politieke weerzin tegen extra verkiezingen), de meeste mogelijkheden voor de lidmaatschapsverhouding tussen het Europese en het nationale parlement als bijna vanzelf geëlimineerd.

Blijft over de mogelijkheid van een facultatief dubbel of enkelvoudig lidmaatschap. De regeling dienangaande is in feite een 'non-regeling': de wetgever onthoudt zich van enige regeling en laat de keuze voor een dubbel of een enkelvoudig lidmaatschap over aan de betrokkenen zelf. Door in de nu ingediende wetsvoorstellen ten aanzien van de uitvoering van de Europese verkiezingen inderdaad te zwijgen over de kwestie van de lidmaatschappen, 'spreekt' de Nederlandse wetgever zich impliciet uit ten gunste van de facultatieve 'regeling'.

De betrokkenen, aan wie de keuze wordt overgelaten, zijn de politieke partijen en hun (verkozen) kandidaten voor het Europese parlement.²³ Men kan dus straks de situatie krijgen dat sommige Nederlandse Europarlementariërs wel lid zijn van het nationale parlement, doch andere wellicht niet. Deze situatie kan zowel voor als na de verkiezingen duidelijk worden. Personen, die momenteel niet lid zijn van het Nederlandse parlement, kunnen voor het Europese parlement toch gekandideerd worden. Ook is mogelijk dat huidige Nederlandse kamerleden, na tot het Europese parlement verkozen te zijn, afzien van een verder lidmaatschap van het nationale parlement. Er ontstaan twee categorieën Europarlementariërs: met en zonder nationaal kamerlidmaatschap.

Dat die situatie zal ontstaan, is om meerdere redenen waarschijnlijk. Ten eerste gaat met de Europese verkiezingen een verhoging van het aantal Nederlandse leden in het Europese parlement gepaard. Inplaats van de huidige veertien leden komen er

vijfentwintig. Indien zij allen tevens lid van het Nederlandse parlement zouden zijn, leidt dat tot een niet geringe verstoring van de huidige werkverdeling binnen het nationale parlement. Bijna tweemaal zoveel leden als nu het geval is, zullen ongeveer een week per maand in het Europese parlement aanwezig moeten zijn en zich in de rest van de tijd, voorzover nodig, daarop moeten voorbereiden. Veel nationale fracties zullen zich die verschuiving van de werklast niet willen of kunnen veroorloven en zullen de voorkeur geven aan tenminste enkele full-time Europeanen. Een tweede reden is dat in sommige andere lidstaten het streven bestaat om enkele weliswaar vergrijsde, maar toch nog vermaarde nationale politieke coryfeeën kandidaat te stellen voor het Europese parlement. Zouden de Nederlandse partijen dit voorbeeld volgen, om op die wijze de kans te verhogen dat het Europese parlement door zowel het electoraat als de andere Europese instellingen meer serieus genomen wordt, dan zullen ook zij vermoedelijk deels aangewezen zijn op het kandideren van personen, die geen nationaal parlamentslid zijn. Een derde reden tot slot is dat wellicht nieuwe partijen, die niet in het Nederlandse parlement vertegenwoordigd zijn, zich presenteren voor de Europese verkiezingen. Zij zullen onvermijdelijk een enkelvoudig lidmaatschap kennen. De Europarlementariërs met een enkelvoudig lidmaatschap beschikken niet over een vast entree tot het nationale parlement. Fractiewoordvoerder kunnen zij daar niet zijn. In beginsel kunnen zij weliswaar voor de nationale kamerleden stemadviesgevers en -nemers zijn, maar in de politieke praktijk beschikken zij niet over dat arsenaal van politieke (sanctie-)middelen, om de stemadvisering te effectueren, waarover de leden met een dubbel lidmaatschap beschikken.

Men mag verwachten dat de Europarlementariërs, die naar dubbel of enkelvoudig lidmaatschap van elkaar verschillen, zich ook naar feitelijk gedrag van elkaar zullen gaan onderscheiden. De leden met een enkelvoudig lidmaatschap zullen zich meer op 'hun' Europees parlement oriënteren en zich daarmee meer (kunnen) bezighouden dan de leden, die zich ook nog in het nationale parlement moeten manifesteren.

Bij deze tweede categorie zal, alleen al door de tijdnood, de neiging aanwezig zijn om relatief veel Europese werkzaamheden over te laten aan de le-

den met een enkelvoudig lidmaatschap, die immers full-time Europarlementariër kunnen zijn. De laatstgenoemden zullen zich vermoedelijk meer 'Europees' opstellen bij de besluitvorming in het Europese parlement en zich minder gelegen laten liggen aan specifiek Nederlandse belangen en beleidswensen dan de leden die zich ook in het nationale parlement dienen te verantwoorden en te handhaven. Ook hun effectiviteit binnen het Europese parlement zal vermoedelijk relatief groot zijn: als leden van enkel en alleen het Europese parlement kunnen zij daar relatief vaak optreden als fractiewoordvoerder, als commissierapporteur, en uit hoofde daarvan als stemadviesgever.

De boven beschreven en tot dusver geldende wijze van besluitvorming in zowel het Europese als het nationale parlement (voorzover het om Europese onderwerpen gaat), kan kortom belangrijke wijzigingen ondergaan door de facultatief gelaten kwestie van de lidmaatschappen. Dat geldt niet alleen voor de processen van besluitvorming en voor de politieke verhoudingen binnen elk van beide parlementen, maar eveneens voor de koppeling tussen beide parlementen.

Ook het functioneren van de fracties en de commissies, op Europees of op nationaal niveau, wordt hierdoor geraakt.²⁴ Tussen de enkelvoudig en de dubbel gekozen leden van een Europese fractie kunnen tegenstellingen ontstaan, waarbij elk van beide groepen zich op een electorale legitimatie kan beroepen. De nationale fractie kan daarbij moeilijk optreden als vredestitcher omdat de enkelvoudig gekozen leden daarvan immers geen deel uitmaken; de nationale of Europese politieke partij is in het algemeen te zwak ontwikkeld voor die vredestitcherende rol. De Europese commissies zullen relatief veel leden met een enkelvoudig lidmaatschap aantrekken; de band met de commissies in het nationale parlement zal daardoor verzwakken.

Zelfs de verhoudingen tussen de lidstaten in het Europese parlement kunnen door het facultatieve lidmaatschap verschuiven. Naarmate meer enkelvoudig verkozen leden worden afgevaardigd naar het Europese parlement en minder dubbelverkozen leden, zal de nationale inbreng daar minder 'nationaal' gevoed en georiënteerd zijn.

Het gaat er hier niet om deze ontwikkelingen positief of negatief te waarderen. De 'supranationalisering' en verzelfstandiging van het Europese par-

lement ten opzichte van het nationale parlement, die de komst van enkelvoudig verkozen leden vermoedelijk met zich zal brengen, kan men verschillend waarderen, al naar gelang men zijn prioriteiten kiest.

De volgende twee conclusies, met betrekking tot de onderlinge verhouding tussen het Europese en het nationale parlement, worden hier wel getrokken. Ten eerste is aannemelijk dat het tweerichtingverkeer tussen beide parlementen relatief minder intensief wordt en dat, door de daarmee samenhangende processen van stemadviesing, ook de besluitvorming in beide parlementen (voorzover het om Europese zaken gaat) van karakter en uitkomst verandert, zoals hierboven geschetst is.²⁵

Ten tweede kan geconcludeerd worden dat het in de aanhef van dit artikel geciteerde credo van de terzake verantwoordelijke staatssecretaris, door de regering nauwelijks geoperationaliseerd is.²⁶ In beide, nu ingediende wetsvoorstellen met betrekking tot de Europese verkiezingen, wordt gezwegen over de fundamentele kwestie van de lidmaatschappen en wordt impliciet gekozen voor facultativiteit. Het percentage dubbele lidmaatschappen kan gaan variëren tussen 0 % en 100 %, afhankelijk van wat de politieke partijen, de kandidaten en de gekozenen willen. Het credo dat 'de zekere band blijft bestaan tussen de nationale parlementen en het Europese parlement' is door de regering wel verbaal beleden, maar niet wettelijk gewaarborgd.

Noten

¹ Dit artikel, afgesloten op 4 juni 1977, is gedeeltelijk gebaseerd op M. P. C. M. van Schendelen: *Cue Relationships within and between the European and the Dutch Parliaments*, paper for the *European Consortium for Political Research*, Grenoble 1978; een herziene versie hiervan zal verschijnen in V. Herman and M. P. C. M. van Schendelen (eds.): *European Parliament and National Parliaments*, London, 1978. Het gehele onderzoek, waarvan slechts een klein deel van de resultaten hier wordt gepresenteerd, wordt financieel gesteund door de Juridische en de Sociale Faculteit van de Erasmus Universiteit. Speciale dank komt toe aan de onderzoeksmedewerkers V. den Dubbelden, H. van der Leur en P. Portier.

² De Europese akte is van september 1976. Het Nederlandse parlement aanvaardde de akte in juni 1977 (*kamerstuk 14.383*; *Tractatenblad 1976, 175*). Voor de twee uitvoeringswetsvoorstellen zie men de *kamerstukken 15.044 en 15.045*, beide gedateerd 26 mei 1978.

³ Herhaalde aandrang is door het parlement uitgeoefend, recentelijk nog in het debat over de Europese Raad, *Handelingen Tweede Kamer 13 april 1978*.

⁴ M. P. C. M. van Schendelen: De EEG en Nederland: de weg tussen Europees en nationaal parlement, in *Beleid en Maatschappij*, 1977, blz. 97-104 en 140.

⁵ H. A. Laski: *Parliamentary Government in England*, London, 1968 (8e druk), blz. 172. Laski bedoelt de kwalificatie overigens niet pejoratief, zoals anderen na hem wèl.

⁶ Ter vergelijking: het Nederlandse parlement kent ongeveer tweemaal zoveel zittingsdagen en, uitgedrukt in kolommen plenaire debattekst, ongeveer 2½ maal zoveel discussie.

⁷ Afkomstig van de Landbouwcommissie en vier ermee verbonden bijzondere adviescommissies, hetgeen het aantal commissievoorzitters verklaart. De nauwkeurige lezer zal niet 107 maar 108 commissieleden verwachten, doch één van de plaatsvervangende rapporteurs was geen lid van de commissie. Deze exceptie (mr. De Clercq op 15 mei 1975) wordt verklaard door de aan de fracties opgehangen procedure voor aanwijzing van rapporteurs. Per debat is elke verschillende deelnemer, ongeacht de lengte en frequentie van zijn opmerkingen, als één deelnemer gewogen; nam hij bij een volgend debat wederom deel, dan werd hij uiteraard opnieuw gewogen. De gemiddelde waarden zijn gevoelig voor extreme scores (uiterst veel deelnemers aan debat), waartoe de resoluties over de volgende drie verslagen gerekend kunnen worden: (1) het verslag van Scott Hopkins op 17 juni 1975, (2) het verslag van Della Briotta op 10 juli 1975 en (3) het verslag van Gibbons op 15 januari 1976.

⁸ Tenminste 66 leden. Zie *Reglement van het Europese parlement*, artikel 33, lid 2.

⁹ Bijvoorbeeld J. March: *The Myth of parliament*, Ontario, 1975. Men zie daarvoor M. P. C. M. van Schendelen: Parlementen in discussie, in *Acta Politica*, 1978, blz. 107-137, met name blz. 122 en volgende.

¹⁰ Bijvoorbeeld R. J. Jackson: *Rebels and whips*, London, 1968.

¹¹ Bijvoorbeeld D. Matthews and J. Stimson: *Yeas and Nays*, New York, 1975; M. P. C. M. van Schendelen: *Parlementaire informatie, besluitvorming en vertegenwoordiging*, Rotterdam, 1975; M. P. C. M. van Schendelen: Information and decisionmaking in the Dutch Parliament, in *Legislative Studies Quarterly*, 1976, blz. 231-250.

¹² Over dit essentiële verschil tussen politiek advies en politieke invloed zie men ook Van Schendelen: Information and Decisionmaking, *op. cit.*, blz. 247.

¹³ Voor uitzonderingen op de regel zie men Van Schendelen: Parlementen in discussie, *op. cit.*, blz. 113-114.

¹⁴ Vier leden, alle lid van de Eerste Kamer, weigerden een interview, deels omdat ze pas zeer kort Europees lid waren en 'dus niets te vertellen hadden'. Wegens sterfgeval was een zetel vacant. Vier parlementsleden, die juist het Europees parlement verlaten hadden, mede om in het kabinet Van Agt zitting te nemen, zijn wel respondent. De interviews hadden plaats in een periode met duidelijk veel mutaties in de Nederlandse afvaardiging naar het Europees parlement.

¹⁵ Uitvoeriger gaat op de Nederlandse situatie in Van Schendelen: *Parlementaire informatie, op. cit.*, met name hoofdstuk 5.

¹⁶ Zie noot 4 supra.

¹⁷ Zie noot 2 supra.

¹⁸ Zie noot 2 supra.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld V. Herman and J. Lodge: *The European Parliament and the European Community*, London, 1978.

²⁰ Niet ieder is het daarmee eens. Men zie het verslag van de Openbare Vergadering van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, 21 maart 1977, *Handelingen Tweede Kamer 1976-1977*, met name de discussie tussen staatssecretaris Brinkhorst en kamerlid Van Mierlo.

²¹ Zie *kamerstuk 13.859*.

²² *Kamerstuk 13.859*, 3, blz. 2 geeft de tekst. Het komt neer op een zodanige voorziening in de Grondwet dat een nadere regeling later bij gewone wet mogelijk is.

²³ Door het 'landelijke' tarief voor de waarborgsom, zullen vooral de landelijke politieke partijen in aanmerking komen of, zoals in de Memorie van Toelichting op kamerstuk 15.044, blz. 18 nogal polemisch wordt opgemerkt: 'slechts serieuze partijen'.

²⁴ De relatie tussen Eerste en Tweede Kamer laten we hier buiten beschouwing, omdat zij de Europese dimensie mist. Toch is zij aandacht waard, niet in het minst omdat straks de figuur van het rechtstreeks gekozen Eerste Kamerlid kan ontstaan, zij het dat zijn verkiezing het Europese parlement betreft.

²⁵ *Kamerstuk 15.044*, artikel 30-36 biedt nog een interessante constructie: het toezicht op de naleving van de nationale regeling met betrekking tot de Europese verkiezingen wordt uitgeoefend door de Tweede Kamer, c.q. haar voorzitter. Dit toezicht strekt zich nota bene ook uit over de Europarlementarirës, die van de Tweede Kamer geen deel uitmaken (omdat zij alleen Europees parlements lid of Eerste Kamerlid zijn).

²⁶ Bron van het citaat zijn de *Handelingen Eerste Kamer*, 28 juni 1977, blz. 31. In iets andere bewoordingen vindt men het credo ook in *Handelingen Tweede Kamer*, verslag Openbare Vergadering Commissie voor Buitenlandse Zaken, 21 maart 1977, blz. 693.