

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/101724>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Goede raad is duur

Het Nederlandse parlement en de Europese Raad¹

Wim van Meurs

De Europese Unie is niet alleen het Europa van inmiddels 500 miljoen burgers, maar ook het Europa van sinds kort (met Kroatië) 28 staten. Deze dubbele representatie doordeesemt de hele Europese architectuur en de Europese besluitvormingsprocedures. Sinds de invoering van directe verkiezingen in 1979 is het Europees Parlement het meest democratische orgaan van de Unie. De Europese Raad als regelmatige ontmoeting van staatshoofden en regeringsleiders representeert daarentegen de wil van de Europese burgers slechts indirect en onttrekt zich aan het oog van de publieke opinie en aan democratische controle.

Europese regeringen nemen immers in Brussel achter de gesloten deuren van de Europese Raad besluiten over reddingspakketten van honderden miljarden euro's en 'ombuigingen' in de nationale begrotingen voor miljarden euro's. In Zuid-Europa worden nationale regeringen gedwongen om door Brussel gedicteerde bezuinigingspakketten uit te voeren en wordt de bijbehorende wetgeving meer slecht dan recht door het parlement geloodst. Ook in het Noord-Europa van de 'nettobetalers' voelen de nationale parlementen en de kiezers zich door Europa in hun democratische rechten beknot. De democratische volksvertegenwoordiging in elke lidstaat staat voor een grote uitdaging: hoe kan ze in deze fase van strategische koersbepaling haar stem laten horen en zo invloed en controle uitoefenen?² Deze spanning tussen nationale democratie en Europese besluitvorming is het duidelijkst bij de Europese Raad, de in 1975 geïnstitutionaliseerde regelmatige ontmoeting van staatshoofden en regeringsleiders. Pas sinds het Verdrag van Lissabon (2007/2009) is de Europese Raad een orgaan van de EU en heeft hij met Van Rompuy een eerste vaste voorzitter.

De meerwaarde van de intergouvernementele kant van de EU ligt juist in de eigen dynamiek van de vergaderingen van de Europese Raad en de Raad van Ministers: belangen worden uitgeruild, compromissen gevonden en knopen doorgemaakt.³ Geen minister of premier kan en wil in de Kamer vooraf uit de doeken doen wat de Nederlandse onderhandelingsstrategie is en waar de grenzen van zijn compromisbereidheid liggen. Met lede ogen ziet de Kamer echter hoe menig premier vóór de Europese Raad in algemene bewoordingen de Nederlandse positie schetst. Na terugkeer kan de premier immers bijna elk onderhandelingsresultaat als fait accompli presenteren.

Het democratische tekort van Europa

In verschillende lidstaten zijn initiatieven genomen om de legislatieve macht meer te betrekken bij het tot stand komen van Europees beleid. De Duitse Bundestag heeft de ratificatie van het Verdrag van Lissabon aangegrepen om zijn positie te versterken. De Duitse federale regering moest zich verplichten om het parlement 'frühzeitig, fortlaufend und schriftlich' over alle

beleidsplannen in het kader van de EU te informeren.⁴ In het Eurosceptische Groot-Brittannië heeft het House of Commons naast een vaste parlementscommissie voor EU-zaken een apart European Scrutiny Committee, dat als cerberus functioneert en de regering kan verbieden om in te stemmen met Europese wet- en regelgeving zolang die nog in het parlement aanhangig is, het zogenaamde behandelingsvoorbehoud.⁵

In Brussel zelf maken ook de Europese Commissie en de Raad zich zorgen over de erosie van het maatschappelijke draagvlak voor het Europese project. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2000) en het Europees Grondwettelijk Verdrag (2004) waren bedoeld om de legitimiteit van de EU te verbeteren. Na het fiasco van de referenda in Frankrijk en Nederland werd het Verdrag van Lissabon (2007/2009) echter uiteindelijk achter gesloten deuren ontworpen door een commissie van wijze mannen, die was benoemd door de Europese Raad. De nieuwe democratische instrumenten, zoals de gele kaart voor nationale parlementen en het burgerinitiatief voor één miljoen Europeanen,⁶ zijn wederom vooral symbolisch en nauwelijks geschikt om de praktijk van de Europese besluitvorming dichter bij de burgers (en hun nationale representanten) te brengen.⁷

Het referendum van 2005 en het Verdrag van Lissabon hebben ook binnen het Nederlandse democratische bestel de omgang met Europa veranderd. De onuitvoerbare suggestie van het kabinet-Balkenende om nationale parlementen in zekere zin te laten delen in het medebeslissingsrecht van het EP werd door de andere regeringsleiders in de onderhandelingen voor Lissabon omgebogen tot de beroemde gele en oranje kaart: de Commissie is formeel slechts verplicht om het voorstel 'te heroverwegen' dan wel uitvoerig toe te lichten.⁸ Deze Lissabon-bepaling heeft er indirect wel voor gezorgd dat de Kamers door de Europese Commissie en door hun kabinet thans beter geïnformeerd worden over initiatieven vanuit het Berlaymontgebouw met de bijbehorende standpunten van de Nederlandse regering (de zogenaamde BNC-fiches – Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen).⁹

De weliswaar nog prille praktijk van het Verdrag van Lissabon is dat nationale parlementen zelden met een eigen positiebepaling direct reageren op voorstellen van de Europese Commissie. Gezien de heterogeniteit in werkwijze en prioriteiten van de nationale parlementen is dit een zware coördinatietask voor de COSAC in Brussel om de kritische massa voor een gele of oranje kaart te mobiliseren. Bovendien is het waarschijnlijk dat in een dergelijk geval al meerdere coalitieregeringen en hun vertegenwoordigers in de Europese Raad veel effectiever aan de bel hebben getrokken. In 2011 werd de gele kaart overwogen bij een voorstel van de Europese Commissie over vennootschapsbelasting. Pas in juni 2012 werd de kaart daadwerkelijk getrokken tegen een verordening over stakingsrecht die het ook in de Raad van Ministers niet gehaald zou hebben.¹⁰

Kortom, het duivelse dilemma tussen beleidsmatige effectiviteit en democratische legitimiteit is steeds hoger gestegen op de politieke en maatschappelijke agenda, maar het is een open vraag of de nieuwe controle-instrumenten en informatiestromen daadwerkelijk een beter evenwicht opleveren. Al in mei 1950 boog een regeringscommissie onder leiding van staatsrechtgeleerde Willem van Eysinga zich over de kennelijk als problematisch ervaren samenwerking van parlement en regering op het vlak van de internationale betrekkingen en Europese samenwerking. Het ging de commissie toen al om het teveel aan bewegingsvrijheid voor de executie als gevolg van de sterk toenemende internationalisering.¹¹ De tweede adem van het Europese integratieproces, onder Commissievoorzitter Jacques Delors (1985-1994),



Premier Ruud Lubbers vergezeld van zijn staatssecretarissen Wim van Eekelen (tweede van links) en Frits Bolkestein (rechts) op bezoek bij Commissievoorzitter Jacques Delors, 5 maart 1985
 [© European Union, 2012]

en de toenemende overdracht van soevereiniteit aan Brussel vormden een bedreiging voor de democratische rechten en taken van de Staten-Generaal zoals Van Eysinga die zich in zijn stoutste dromen nooit had kunnen voorstellen. In deze bijdrage wordt de Europese Raad als meest ‘ondemocratische’ van alle Europese instanties uitgelicht om de veranderende kijk van de volksvertegenwoordiging op het dilemma van democratie versus effectief bestuur scherp te krijgen. De invoering van de reguliere Europese Raad van staatshoofden en regeringsleiders in 1975 werd meteen gevolgd door het Nederlandse voorzitterschap van het kabinet-Den Uyl in de eerste helft van 1976. Een kwarteeuw later, in 1991, werd de Kamer geconfronteerd met het democratische dilemma van een nationale executieve die zich niet alleen achter de gesloten deuren van de Europese Raad terugtrok, maar als voorzitter bovendien tegenover de Kamer nog een fijn onderscheid moest maken tussen de nationale belangen en haar Europese verantwoordelijkheid als *honest broker*. In 1991 werd deze situatie nog verergerd door het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en Joegoslavië en vooral door de Intergouvernementele Conferenties (IGC) ter voorbereiding van het Verdrag van Maastricht (1992/1993). Het meest recente en extreme voorbeeld was de oprichting van de Europese begrotingsunie op 9 december 2011: de urgentie en de noodzaak om tot een compromis te komen lieten bij dit initiatief van de Europese Raad nagenoeg geen ruimte voor inbreng van de nationale volksvertegenwoordigingen.

De Kamer heeft in het afgelopen decennium drie keer – met toenemende urgentie en assertiviteit – een reflectierapport laten opstellen over haar verhouding tot ‘Europa’ en over de democratische controle op de regering. Talrijke andere adviesorganen in Den Haag hebben zich sinds het referendum van 2005 eveneens gebogen over coördinatie, taakverdeling en strategie van het Nederlandse Europabeleid.¹² Zij besteedden echter nauwelijks aandacht aan het parlement. In hun optiek was het euvel niet een gebrek aan communicatie en openheid van Raad en Commissie, maar bleef de volksvertegenwoordiging zelf in gebreke.¹³

Den Uyl, de Europese Raad en het Nederlandse voorzitterschap, 1975-1976

Als de *Handelingen* een spiegel zijn van de zielenroerselen van de volksvertegenwoordigers, dan was een kwarteeuw na ‘Van Eysinga’ de stemming omgeslagen. De meeste Kamerleden maakten zich vooral zorgen over de ongecontroleerde bedilzucht van de Europese Commissie en – verrassend genoeg – over de ‘wilde haren’ van het Europees Parlement. Minister Van der Stoep en Kamerlid Van Mierlo bespraken naar aanleiding van de Europese Raadsvergadering van juli 1976 plenair verschillende opties om de eensgezindheid tussen de twaalf lidstaten te bevorderen en Europa met één stem te laten spreken.¹⁴ Van Mierlo constateerde dat de minister zijn teleurstelling over de ostentatieve onenigheid tussen sommige lidstaten deelde. De d’66’er voegde hier een zinsnede aan toe die veel zegt over hoe hij de rolverdeling tussen regering en Kamer ten aanzien van de Europese Gemeenschap zag: ‘Ik vind het verheugend dat de Minister de boosheid van de Kamer eigenlijk nu al heeft overgenomen, een boosheid die hij van Brusselse kant heeft [voor]zien, dus met een wat diplomatiekere verfijning. Dat is ook zijn rol en ieder zijn rol.’¹⁵ De Kamer – ten minste een van haar leden met een neus voor het constitutionele en principiële – was graag bereid om de regering het monopolie van de communicatie met Brussel te gunnen en zag hier voor zichzelf geen zelfstandige rol weggelegd.

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap stelde de ervaren PvdA’er Gerard Nederhorst de institutie van de Europese Raad in de Eerste Kamer ten principale ter discussie: ‘Mijn fractie was met het in het leven roepen van een nieuw orgaan, de Europese Raad van Ministers [sic!], waarbij het periodiek overleg van de regeringsleiders werd geïnstitutionaliseerd niet onverdeeld gelukkig. Wij zagen hierin het zoveelste orgaan, dat de vertraging van de vooruitgang in de gemeenschap moest maskeren door het ontplooiën van een nieuw initiatief.’¹⁶ Nederhorst richtte zijn pijlen op de besluiteloosheid en het gebrek aan daadkracht van dit nieuwe orgaan en repte met geen woord over het ontbreken van een democratische legitimatie en controle of een *teveel* aan daadkracht.¹⁷ Kortom, de volksvertegenwoordigers maakten zich zorgen om de positie van Nederland en de eenheid van Europa, maar niet over het democratieprobleem in deze beide kwesties: ze waren tevreden met controle achteraf, ook om de regering bij de belangenbehartiging niet voor de voeten te lopen. Als democratische controle al op de agenda stond, dan ging het om de directe verkiezing van het Europees Parlement.

Het Haagse parlement en het Verdrag van Maastricht, 1991-1993

In de omgang met het kabinet-Den Uyl inzake Europa was de Kamer zich terdege bewust geweest van de lastige dubbelrol van de regering: representant van een van de negen lidstaten en tegelijkertijd de halfjaarlijkse voorzitter van de gehele Europese Gemeenschappen. Drie

Europese voorzitterschappen later, in de tweede helft van 1991, was de Kamer duidelijk assertiever geworden. Toch waren de woordvoerders er ook toen van doordrongen dat de positie van premier Lubbers en minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek in de communicatie met de Kamer en de vaste Kamercommissies voor EG-zaken en buitenlandse zaken nog gevoelig lag. Nederland was als voorzitter ook nog eens verantwoordelijk voor de regeringsconferentie voor de totstandkoming van een nieuw Europees verdrag. Met vergaande voorstellen voor de Economische en Monetaire Unie, het gemeenschappelijke buitenlandse beleid, het medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement en de oprichting van de Europese Unie op tafel kon hier geschiedenis geschreven worden.

Bijna Kamerbreed voelden ook de woordvoerders van de partijen deze verantwoordelijkheid. Graag wilden ze vroegtijdig en volledig geïnformeerd worden over de stand van de onderhandelingen, al was het maar om een lans te breken voor het medebeslissingsrecht voor hun collega's in het Europees Parlement in Straatsburg. Tegelijkertijd stond ook de Nederlandse reputatie op het spel: er werd op het scherp van de snede onderhandeld en een volledige mislukking was niet uitgesloten. In de plenaire en commissievergaderingen ten tijde van de onderhandelingen vóór de beslissende Raadsvergadering toonden de volksvertegenwoordigers zich ontevreden met de informatievoorziening door het kabinet en onderstreepten zij verontwaardigd dat ze belangrijke informatie, zoals het Brits-Franse voorstel voor een Europees veiligheidsbeleid, uit buitenlandse media hadden moeten vernemen. Toch werd de vordering van vvd'er Weisglas 'dat op weg naar Maastricht de informatievoorziening aan de Kamer op een andere leest zal worden geschoeid' niet met al te veel nadruk gesteld. De Kamer zou hiermee geen noemenswaardige invloed op het onderhandelingsproces krijgen, zelfs als de regering bereid was geweest (wat ze niet was) om formuleringsvoorstellen voor de verdragstekst vooraf aan de Kamer voor te leggen of om op papier te zetten met welke positie zij het vooroverleg van de ministers van Buitenlandse Zaken in dacht te gaan. Dat de vraag 'welke positie de regering [innam] (niet in de hoedanigheid van het voorzitterschap)' onbeantwoordbaar was, voelden ook de parlementariërs aan. De afgevaardigden relativeerden hun eisen door de toevoeging dat 'volledige openheid van zaken niet altijd gewenst is' en dat Nederland gezien het stadium van de onderhandelingen 'niet al te boude uitspraken' kon doen.

De obligate en nauwelijks informatieve antwoorden van de bewindslieden onderstreepten het gedeelde besef dat de Kamer in dezen moest vertrouwen op de eerlijkheid en diplomatieke vaardigheid van de ministers. Als pleister op de wonde benadrukte staatssecretaris Dankert in een commissieoverleg de positieve invloed van een parlement als het Nederlandse op de onderhandelingen: 'Niet alleen het Nederlandse parlement maar ook de Bondsdag en het Italiaanse parlement werden tijdens de IGC ten tonele gevoerd als parlementen die bepaalde minimumeisen aan het integratieproces stellen.'¹⁸ De staatssecretaris meende te kunnen zeggen dat die opstelling zijn uitwerking niet had gemist.

Na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht op 7 februari 1992 maakten de vaste Kamercommissies de balans op.¹⁹ De meeste tijd en woorden werden daarbij enerzijds besteed aan diverse beleidsterreinen en de daarop al dan niet geboekte vooruitgang en anderzijds aan een sterkte-zwakteanalyse van het Nederlandse voorzitterschap. Terwijl het ene Kamerlid vooral zijn waardering tot uitdrukking bracht en een andere van een 'concert in mineur' sprak,²⁰ was men het erover eens dat Russische en Joegoslavische crises en de attitude van de

grote lidstaten het voorzitterschap van Europa ongemeen zwaar hadden gemaakt. De internationale waardering voor de Nederlandse prestatie werd met gepaste trots geïncasseerd.

Gezien de frequente stekelige opmerkingen over het gebrekkige informeren van het parlement door de regering voorafgaand aan Maastricht, is het opvallend dat dit pijnpunt tijdens de zeven uur durende vergadering niet één keer aan de orde gesteld werd. De reflectie op het voorzitterschap leverde talrijke suggesties op om de coördinatie binnen het kabinet (om de departementale ambtelijke ‘verkokering’ tegen te gaan) en de onderhandelingspositie van een klein land op het Europese parket te versterken. ‘Shuttlediplomatie’ tussen de Europese hoofdsteden hoorde daarbij, maar ook de kwestie van de typisch Nederlandse constitutionele positie van de premier als *primus inter pares*. De teneur was het versterken van de slagvaardigheid van het kabinet als Europees onderhandelaar. Gezien de crises op het continent werd ook de opwaardering van de Europese Raad algemeen toegejuicht. Toch sneed bijna elke spreker tevens het thema van de democratisering van Europa aan.²¹ Het ging daarbij steevast om de *co-decision* voor het Europees Parlement als een van de belangrijkste bouwstenen uit het Nederlandse concept die in de Luxemburgse blauwdruk voor het Verdrag van Maastricht verdwenen was.²² Het EP moest tenslotte democratische controle uitoefenen op Commissie en Raad als sterke Europese uitvoerende macht. Het sleutelbegrip ‘democratische controle’ riep bij geen van de aanwezigen associaties op met de nationale parlementaire controle op ‘Europa’ in het algemeen en op de Europese Raad dan wel een IGC in het bijzonder. Opnieuw lag kennelijk bij geen van de volksvertegenwoordigers de bitse vraag op de tong hoe het kabinet bij een volgend voorzitterschap, in het voorjaar van 1997, zorg dacht te dragen voor een adequatere informatievoorziening aan de Tweede Kamer als het orgaan bij uitstek voor democratische controle in Nederland. Kortom, zelfs op momenten van reflectie en zonder de hectiek van een lopend voorzitterschap wilde de kwestie van hun gefnuikte controle en invloed op de Europese Raad, de IGC en de Nederlandse delegatie de volksvertegenwoordigers pardoes niet te binnen schieten. Dit bevestigt het vermoeden dat de Kamer begin jaren negentig haar beperkte rol niet echt als een nijpend probleem ervoer.

Reflectie op Europa²³

Gezien de sinds Maastricht door de binnenmarkt en Economische en Monetaire Unie duidelijke toenemende macht van Europa is het opvallend hoe lang het duurde voordat de Kamers zich bewust werden van hun veranderende positie. Het eerste rapport over de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij Europese wetgeving van de Kamercommissie-Van Baalen (2002) was nog betrekkelijk defaitistisch en bescheiden: ‘De Europese besluitvorming is nauwelijks te stoppen en neemt de vorm van een lappendeken van onnavolgbare compromissen aan, waarvan de praktische waarde betwijfeld kan worden. Brussel wordt het moderne Byzantium.’ Hierdoor, aldus de rapporteur, zou een proactieve Kamer als ze zich verlaat op de officiële Haagse kanalen vanwege de informele Brusselse circuits achter de feiten aan lopen. De commissie koesterde wel de hoop dat de aangekondigde Europese Grondwet tot een democratischer en transparantere besluitvorming in Brussel zou leiden. Haar aanbevelingen hadden vooral betrekking op Den Haag en het gebrekkige functioneren van het nationale parlement in het Europabeleid – een probleem dat ook met een grondwettelijk verdrag zou blijven bestaan. Het rapport was opvallend zelfkritisch: noch de regering, noch Brussel werd

als schuldige aangewezen, maar de Kamerleden zelf hielden zich niet intensief en strategisch genoeg met Europa bezig. De adviezen volgden op de geschilderde zwart-wittegenstelling tussen Thorbeckes ideaal van democratische controle en de schemerige byzantijnse machinaties in de EU. De aanbevelingen voor de Kamer om de vinger achter de informele processen te krijgen, bleven bescheiden: een Expertisecentrum Europa voor beide Kamers, meer overleg met partijgenoten in het Europees Parlement en detachering van één ambtenaar naar Brussel als ‘antenne’ en liaison.²⁴ Kennelijk maakte de Kamer zich weinig zorgen over haar nationale controleplicht tegenover de regering en had ze vertrouwen in de democratische bevoegdheden van het Europees Parlement. Licht brengen in de spelonken van het Brusselse Byzantium was de hoogste prioriteit. Het uitzenden van die ene ambtenaar naar Brussel, de Permanente Vertegenwoordiger (PV) van de Staten-Generaal, wekt echter toch de indruk van een Theseus in het labyrint. De lange lijst met (informele) kanalen die de Kamer effectiever en intensiever zou moeten gebruiken en het nadrukkelijke pleidooi tegen nieuwe geïnstitutionaliseerde overlegorganen suggereren juist méér Byzantium en minder transparantie.

In hoofdlijnen herhaalt het rapport van 2006 *Parlement aan zet* deze aanbevelingen. Zoals de titel ook al aangeeft, heeft de Kamer het volgens de rapporteurs van de commissie vooral aan zichzelf te wijten als ze te laat over te weinig informatie beschikt en geen greep krijgt op het voortraject van de Brusselse besluitvorming. Centrale zorg was nog steeds de verbetering van de eigen informatiekanalen, waardoor het parlement beter in staat zou zijn om als gelijkwaardige gesprekspartner van de regering op te treden. Via deze intergouvernementele weg hoopte men in Brussel op de cruciale dossiers een vinger in de pap te krijgen. Merkbaar is wel dat de crisisstemming na het fiasco van de Europese Grondwet en het referendum het rapport meer urgentie en nieuwe doelstellingen gaven. Meer *directe* invloed van de volksvertegenwoordiging werd als middel gezien om de vervreemding van de burgers van Europa tegen te gaan. Meer Nederlandse ambtenaren door het Brusselse labyrint laten dolen was geen remedie en was ook geen idee dat het vertrouwen van de kiezers zou herstellen. Vandaar dat subsidiariteit (als gegarandeerd controlemechanisme voor nationale parlementen dat in eerste instantie met de Grondwet gesneuveld was)²⁵ plotseling een centrale eis werd. Naast vroegtijdige en volledige informatie uit eigen kanalen om haar nationale controletaak te vervullen zette de Kamer in op de subsidiariteitstoets als paardenmiddel om indien nodig zelf namens de Nederlandse kiezer onwelkome Commissievoorstellen een halt toe te roepen. De onuitgesproken verwachting was dat dergelijke interventies ruime media-aandacht zouden krijgen en bij een Eurosceptische achterban goed aan zouden komen.²⁶ In de partijpolitieke constellatie van 2006, vóór de grote electorale successen van de Eurosceptische SP en PVV, kon de commissie nog over het hoofd zien dat het publiek werkzame maar botte instrument van de subsidiariteitstoetsing op gespannen voet zou komen te staan met het streven naar meer diepgang en kwaliteit in de parlementaire omgang met Europadossiers. Subsidiariteit is immer al te vaak een politiek-mediale kwestie en geen vraag van beleidsinhoud.

Het rapport *Bovenop Europa* van een nieuwe Kamercommissie constateerde in 2011 dat de praktijk van het Kamerwerk verbeterd was sinds het vorige rapport: door een substantiële inbreng in de regeringsreactie op de groen- en witboeken van de Commissie, door strategische keuzen uit het Europese wetgevingsprogramma en door Kamerdebatten over Europadossiers. Dankzij actieve en bredere informatievergaring (onder andere COSAC-overleg, werkbezoeken en videoconferenties met het EP) was de Kamer minder afhankelijk geworden van de regering

en haar standpunten op de BNC-fiches. Uit het rapport sprak een grote mate van tevredenheid over het nieuwe instrumentarium, maar ook berusting: als de Kamer niet bedolven wil worden onder EU-gerelateerde stukken uit al deze nieuwe kanalen, zal ze voor een eerste selectie ook moeten vertrouwen op de loyaliteit van de regering: 'Het is de verantwoordelijkheid van de regering om in te schatten of bepaalde besluiten die in het Brusselse mechaniek zijn verworpen tot hamerstuk, in de binnenlandspolitieke context desalniettemin van dusdanig gewicht zijn dat de Kamer in staat moet worden gesteld om er kennis van te nemen en erover met de regering te spreken voordat in Brussel de hamer valt.'

Mede door de groei van de EU naar bijna dertig lidstaten is directe 'inspraak' voor de Kamer in Brussel – ook met de gele en oranje kaart achter de hand – minder interessant geworden. Op nationaal niveau wordt ook daarom het overleg met de regering intensiever en beter gevoerd, met het behandelvoorbehoud naar Engels voorbeeld als stok achter de deur. De Kamer respecteert het dilemma van het kabinet om een gulden middenweg tussen democratische verantwoording in Den Haag en onderhandelingsvrijheid in Brussel te vinden – net als Van Mierlo ruim veertig jaar geleden. De executieve waardeert de bijdrage van de legislatieve als het erom gaat de burger bij Europa te betrekken, ook al doet 'het uitgangspunt van een soeverein en alvermogend Parlement dan nu eenmaal niet meer onverkort opgeld', aldus de rapporteurs.²⁷

Goede Raad

De controlefunctie van het parlement namens het soevereine Nederlandse volk staat op gespannen voet met het regelmatige maar oncontroleerbare strategische overleg van staatshoofden en regeringsleiders in de Europese Raad. De pijlen van de critici richten zich vaak op de zondebok van de Europese Raad als meest intergouvernementele van de Brusselse instanties. Ook de beschuldigende vinger naar de bewindslieden in de plenaire en commissievergaderingen van de Kamers is sinds de beginjaren van de Europese Gemeenschappen een terugkerend verschijnsel. De volksvertegenwoordigers veronderstellen (vaak niet geheel ten onrechte) dat de bewindslieden het Europese topperoverleg in de luwte van de democratie als niet onprettig ervaren. Soms resignerend, soms op hoge toon eisen ze dat de regering de Kamer eerder en uitgebreider informeert over de plannen van Europa. De Kamerrapporten nemen deze wens tot transparantie over, maar pogen vooral de juiste schakel en het juiste moment in de Brussels besluitvormingsketen te identificeren waarop de Kamer effectief en constructief zou kunnen interveniëren. Wie terugblijkt op deze steeds luider klachten en kritiek van de laatste halve eeuw en vooral van de laatste tien jaar, ontkomt niet aan de indruk van 'barking up the wrong tree'. Is het werkelijk zo dat de geografische en institutionele afstand tussen Den Haag en Brussel of Straatsburg en het democratische deficit van de EU debet zijn aan de spanning tussen Kamer en Raad? Ontsnappen de premier en zijn ministers willens en wetens aan het keurslijf van de democratische controle door zich in Brussel aan richtingskeuzen van de Raad te committeren zonder ruggespraak met de Kamer?

Opvallend is dat, hoewel de commissie-Van Eysinga al in 1950 de vinger op de wonde gelegd had, de Tweede Kamer pas een halve eeuw later echt in het geweer kwam. De beleidsbevoegdheden van Brussel zijn in deze vijf decennia inderdaad immens toegenomen, maar ook is de EU door de Europese verkiezingen en de medebeslissingsprocedure voor het Europees

Parlement aanmerkelijk democratischer geworden. Of deze balans in de richting van een Europees machtsmonopolie of van Europese democratie door zal slaan, is een open vraag.

De hausse aan integratieprojecten van het gemeenschappelijke buitenlands beleid tot de monetaire unie is echter al onder Commissievoorzitter Jacques Delors tot stand gekomen. De sensibilisering van Kamer en publieke opinie een decennium later is dus eerder te verklaren uit de stijgende verwachtingen van de burgers met betrekking tot inspraak en democratie *tout court*. De Conventies voor grondrecht en grondwet en zelfs het Grondwettelijk Verdrag waren pogingen om op Europees niveau aan deze tijdgeest tegemoet te komen. Hetzelfde gold voor het Nederlandse referendum over de Europese Grondwet. Deze democratiseringsroep van de kiezers en hun vertegenwoordigers heeft dus minder te maken met gevoelde noodzaak om *juist* Europese beleidsvorming te sturen als met de behoefte om *elke* vorm van politiek transparanter en communicatiever te maken.

Net als in het EP zijn er ook op nationaal niveau talrijke technische wetsvoorstellen die door ambtelijke commissies worden voorbereid en die dan in een bijna lege Kamervergadering besproken worden. Het leeuwendeel van de Europese wet- en regelgeving van de Commissie heeft een vergelijkbaar technisch karakter. Door de concurrentie tussen regeringscoalitie en oppositie en door de verbinding tussen Kamermeerderheid en regering beschikt de volksvertegenwoordiging over gevoelige antennes om 'politieke' wetgevingskwesaties te identificeren. Niet alleen ontbreekt in het EP de dynamiek van regering en oppositie, maar partijen functioneren ook niet als informatiekanaal tussen de gekozen vertegenwoordigers in Straatsburg en de apolitieke Commissie of de intergouvernementele Raad. Daardoor bereiken signalen over 'politieke' wetsvoorstellen die bij de Commissie in opdracht van de Europese Raad in de maak zijn de Kamer indirect en met een zekere vertraging.²⁸ Onder andere met de BNC-fiches en regelmatig vooroverleg van Kamerleden voor Raadsvergaderingen in Brussel zijn er in de afgelopen jaren stappen gezet om deze situatie te verbeteren. Nationale parlementen maken nog zelden gebruik van de mogelijkheid om met eigen voorstellen te reageren op de beleidsplannen van de Commissie, laat staan om samen met andere parlementen een vuist te maken. Zowel de noodzaak van werkbare mandaten voor de nationale regeringsvertegenwoordigers in Brussel als het vermijden van een kakofonie van nationale stemmen in Brussel betekent dat het ideaal van volledige en vroegtijdige informatie en inspraak voor de Kamers een illusie zal blijven.²⁹

Het verlangen van alle nationale parlementen (en van vele grote partijen in die parlementen) om over eigen voorposten in Brussel te beschikken die proberen de ideeën van de Europese Raad te sonderen en het voorwerk van de Europese Commissie te onderscheppen of beïnvloeden, maakt deze werkwijze nog moeizamer en ontransparanter. En dat terwijl de Kamer over veel 'democratischer' instrumenten beschikt. Democratischer is het aanhalen van de banden met het Europees Parlement, het orgaan van de democratische controle op Europees niveau, en met de nationale regering als vertegenwoordiger van nationale belangen. Het laatste wel in het besef dat de Europese Raad niet kan functioneren als de Staten-Generaal van de Republiek met de 'last en ruggespraak'. Zolang de Europese Ministerraad niet gedegradeerd wordt tot een Europese 'senaat', zal deze schakel in de Europese besluitvorming immuun blijven voor de wensen en kritiek van nationale parlementen. Een sublieme demonstratie van deze parlementaire machteloosheid leverden in juli 2012 premier Rutte en D66-Kamerlid Pechtold toen de premier een motie over de voorafgaande vergadering van de ministers van de Eurozone meende te moeten ontraden tenzij deze Kamer motie woordelijk de betreffende passage uit de

besluiten van de Europese ministers overnam. Dit ontlokte zelfs de pro-Europese D66'er de vraag of de motie dan ook meteen in het Engels opgesteld moest worden.³⁰

Achter het streven naar meer informatie en inspraak gaat nog een wezenlijk probleem schuil. Vergeleken met nationale parlementen slagen lobbyorganisaties, denktanks en ngo's er opvallend goed in om invloed uit te oefenen op de Europese agenda- en beleidsvorming. Zij beschikken niet over een democratisch mandaat dat ze in de strijd kunnen werpen, en niet over een gegarandeerd recht om gehoord te worden. De politisering van de 'Europadossiers' bij de nationale parlementen heeft tot gevolg dat vooral uitgesproken wordt wat de volksvertegenwoordigers *niet* willen of wat ze *zonder* Europa willen bereiken. Organisaties zonder democratisch mandaat komen door een pragmatische en selectieve omgang met de Brusselse agenda echter verder als het gaat om de inhoud. De architectuur van de Europese Unie is goed in staat om een veelheid aan conflicterende stemmen en constructieve voorstellen te absorberen (de ambtelijke beleidsvorming door de Commissie is hier zelfs in belangrijke mate van afhankelijk), maar te veel direct of indirect democratisch gelegitimeerde instanties in de politieke besluitvorming naast en tegenover elkaar is fnuikend – zelfs in Brussel.

Noten

- 1 Met dank aan Marij Leenders en Carla Hoetink voor commentaar en suggesties en aan Celine Giesbers voor vooronderzoek in de *Handelingen*.
- 2 Peter van Grinsven, Mendeltje van Keulen en Jan Rood, *Over verkiezingen, politisering en het Nederlands Europa-beleid*, CESP Paper Instituut Clingendael (Den Haag 2006) p. 17-23 (<http://www.clingendael.nl/publications/2006/20061100_cesp_paper_grinsven_keulen_rood.pdf> [geraadpleegd op 25 juni 2012]); Rapport Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, DIE-297/2005 (<<http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vviiasdcklgijj/vh44hrhslwxu?key=vh44hrhslwxu/>> [geraadpleegd op 26 juni 2012]).
- 3 Luuk van Middelaar, *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin* (Groningen 2009) p. 39-56.
- 4 Sebastian Fischer, 'Ja zu Begleitgesetzen. Bundestag macht Weg für EU-Vertrag frei', *Der Spiegel*, 8 september 2009; Peter-Christian Müller-Graff, 'Europa kann mit dem Lissabon-Urteil leben', *EurActiv*, 24 september 2009.
- 5 European Scrutiny Committee of the UK House of Commons: <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/>> [geraadpleegd op 18 juni 2012]).
- 6 'EU proposes rules on new democratic instrument', *EU Observer*, 31 maart 2010.
- 7 Sarah Seeger, 'Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon' in: Werner Weidenfeld (red.), *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union* (Baden-Baden 2010) p. 63-98.
- 8 Paul de Hen, 'Nederlands plan tegen ongewenste EU-wetten', *Elsevier*, 22 april 2008; Raad van de Europese Unie, Protocol 1 en 2, Geconsolideerde versie van het Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, 655/08 (15 april 2008) p. 262-269 (<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/sto6655.nlo8.pdf>> [geraadpleegd op 9 juni 2012]).
- 9 HEK 2011-2012, Bijl. 22 112, nr. FJ, Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie.

- 10 ‘Tweede Kamer overweegt “gele kaart” tegen EU-plan winstbelasting’, *Europa NU*, 30 maart 2011 (<http://www.europa-nu.nl/id/vio2ofiuux7zu/nieuws/tweede_kamer_overweegt_gele_kaart_tegen?ctx=vhcogh59fsmg>); Willem de Goede, “Gele kaart” voor voorstel Monti II, VNO-NCW (<http://www.vno-ncw.nl/blik-op-europa/Pages/Gele_kaart_voor_voorstel_Monti_II_24.aspx/> [geraadpleegd op 1 juni 2012]).
- 11 Carla Hoetink en Karin van Leeuwen, ‘Dilemmas of democracy. Early postwar debates on European integration in the Netherlands’ in: Joris Gijsenbergh e.a. (red.), *Creative crises of democracy* (Brussel 2012) p. 187-212.
- 12 Mendeltje van Keulen, ‘Nederlands Europabeleid. De moeizame weg van norm naar inhoud’, *Internationale Spectator* 60 (2006) p. 297-300; Raad voor het openbaar bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid. Een politiek en proactief proces* (Den Haag 2004); Raad van State, *Invloed EU op de Nederlandse staatsinstellingen* (Den Haag 2005).
- 13 ROB, *Nationale coördinatie van EU-beleid*, p. 55.
- 14 HTK 1976-1977, p. 3819-3831.
- 15 *Ibidem*, p. 3822.
- 16 HEK 1975-1976, p. 906. Nieuw was in 1975 de *periodieke* vergadering van de staats- en regeringsleiders, niet de Europese Raad van vakministers.
- 17 HEK 1975-1976, p. 930.
- 18 HTK 1991-1992, Verslag nr. 33, p. 6.
- 19 HTK 1991-1992, Nota 22053, p. 13, 16; HTK 1991-1992, UCV 38, p. 1-46.
- 20 CDA’er Hans Hillen, HTK 1991-1992, UCV 38, p. 1.
- 21 HTK 1991-1992, UCV 38, passim. Idem voor de commissie-Deetman inzake ministeriële verantwoordelijkheid (1992-1993).
- 22 HTK 1991-1992, UCV 38, p. 5 en passim.
- 23 Met dank aan Susan Manders, Juul Stinges, Jasper Uiterwaal en andere studenten van de jaargang 2011-2012 van het programma ‘Politiek en Parlement’ van de master Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen.
- 24 HTK 2002-2003, Bijl. 28 632, Liaisonfunctie Brussel-Den Haag en ondersteuning inzake Europees beleid. Brief met de rapportage ‘Op tijd is te laat’ van het lid Van Baalen, nr. 1, Brief van de algemene commissie voor Europese Zaken, p. 4-5.
- 25 Europese Conventie, Eindverslag van Werkgroep IV betreffende de rol van de nationale parlementen, CONV 353/02, IV 17 (2002) p. 1-15.
- 26 HTK 2005-2006, Bijl. 21 501-20, nr. 360, Parlement aan zet. Voorstellen ter versterking van de parlementaire betrokkenheid bij Europa, p. 1-23. Zie ook: HTK 2005-2006, Bijl. 30 303, Staat van de Europese Unie 2005-2006, nr. 6, Motie van het lid Van Aartsen c.s. en nr. 17, Brief Presidium over moties ingediend tijdens het debat over de Staat van de Europese Unie.
- 27 HTK 2010-2011, Bijlage bij Kamerstuk 32 726, nr. 1, Rapport ‘Bovenop Europa – Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer 2007-2011’, p. 15-28.
- 28 E. van Raalte, *Het Nederlandse parlement*, bewerkt door P.P.T. Bovend’Eert en H.R.B.M. Kummeling (7de druk; Den Haag 1991) p. 106-109.
- 29 Van Keulen, ‘Nederlands Europabeleid’, p. 297-300.
- 30 Jeroen Visser, ‘Debat EU-top: Rutte belooft Kamer inspraak bij bankensteun’, *de Volkskrant*, 5 juli 2012.