



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De gevolgen van een Europese ‘vierde’ bestuurslaag: Kanttekeningen bij het rapport van een werkgroep van de Europese Beweging Nederland

Rozemond, S.

Citation

Rozemond, S. (1993). De gevolgen van een Europese ‘vierde’ bestuurslaag: Kanttekeningen bij het rapport van een werkgroep van de Europese Beweging Nederland. *Acta Politica*, 28: 1993(3), 363-373. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450085>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450085>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag: Kanttekeningen bij het rapport van een werkgroep van de Europese Beweging Nederland

S. Rozemond

1. Inleiding

In de zomer voorafgaand aan de intergouvernementele conferentie van Maastricht verscheen het zogeheten rapport-Donner van een werkgroep vol zwaargewichten onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken (Donner 1991). De arbeid van dit gezelschap richtte zich vooral op de structurele implicaties van de interne markt en is derhalve door het proces van herziening van de Europese verdragen en de creatie van een Europese Unie niet op wezenlijke punten achterhaald. De werkgroep pretendeerde een bestandsopname en analyse af te leveren die hooguit voor een decennium goed zouden blijven. Uitgangspunt is dat de economieën weliswaar hun nationale karakter verliezen en dat de lidstaten hun beleidsmarges zowel juridisch als feitelijk zien ingeperkt, maar dat zij via de 'vierde' bestuurslaag tezamen maatschappelijke en economische ontwikkelingen kunnen ordenen en sturen. Via Europa wordt zo nog iets van de maakbaarheid van de samenleving over-eind gehouden.

2. Het rapport

De interne markt vereist aanpassing en harmonisatie van veel nationale regels die hetzij zelf belemmerend werken hetzij controle aan de grenzen veronderstellen. Hierbij gaat het, zo waarschuwt de werkgroep, niet alleen om technische voorschriften en nationale keuringen: 'Steeds vaker is ook wetgeving in het geding die van fundamentele betekenis is voor het functioneren van de sociale rechtsstaat' (p. 18). Als voorbeelden gelden hier belastingwetten, wetgeving over de sociale zekerheid en de strafwetgeving. De ene stap roept voorts de andere op. Nationale beslissingsbevoegdheid over hoofdlijnen van beleid en wetgeving gaat in steeds meer opzichten

over op organen van de Gemeenschap. Deze overgang betekent niet zonder meer het afstaan van zeggenschap: 'Vaak is er zelfs sprake van winst, omdat ontwikkelingen die de nationale greep te boven gaan, zich op gemeenschapsniveau wellicht wél laten ordenen' (p. 19). Dit is bijvoorbeeld het geval met de vaststelling van het rentepeerl.

De werkgroep wijst erop dat de Gemeenschap vooralsnog bovenal een wetgevende functie vervult, terwijl uitvoering en handhaving van deze regelgeving doorgaans aan de lidstaten zijn overgelaten. Het zwaartepunt van de communautaire activiteiten ligt derhalve nog bij de lidstaten. Uitzonderingen hierop vormen het mededingingsbeleid en de sturende werking van gemeenschapsfondsen en subsidievoorwaarden.

De besluitvorming is in hoofdzaak te zien als een onderhandelingsproces tussen twaalf lidstaten en de Europese Commissie. De vierde bestuurslaag draagt aldus 'op het eerste gezicht sterk het karakter van een overheid door en voor overheden. De burger merkt er rechtstreeks weinig van' (p. 20). Een ander kenmerk is dat de vierde bestuurslaag tot dusver vooral betrekking heeft op economische integratie. Dit 'bergt overigens wel het gevaar in zich dat economische aspecten in beleid en wetgeving een overwicht krijgen op andere overwegingen en belangen' (p. 21). Bij dit alles geraakt de nationale overheid meer en meer in een tussenpositie tussen Gemeenschap en nationale samenleving. Zij is tegelijk deelhebber aan communautaire besluitvorming en behartiger van nationale belangen en uitvoerder van de communautaire rechtsorde.

De werkgroep stelt vast dat te vaak de inpassing van nationaal beleid in communautair kader wordt benaderd als een vraagstuk van verenigbaarheid van uit een binnenlandse optiek ontwikkelde beleidsvoornemens met bestaande communautaire rechtsregels. De symbiose tussen overheid en samenleving binnen de welvaartsstaat moet echter worden getransponeerd op Europese schaal. Om gebruik te maken van de mogelijkheden die de interne markt biedt, dienen bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties hun aandacht te verleggen van de nationale naar de communautaire overheid, een opwekking die het rapport eigenlijk alleen voor grote bedrijven overbodig acht.

Om te voldoen aan nieuwe en steeds stijgende behoeften van hun kiezers zijn de nationale overheden op integratie aangewezen voor de noodzakelijke economische groei, maar ook voor sociaal gewenste correcties op het marktmechanisme en voor arbitrage tussen conflicterende belangen. Het communautaire bestel moet soortgelijke sociale goederen kunnen leveren als de nationale staten, die hierbij hun soevereine autonomie, voorzover inmiddels niet al illusoir, inruilen voor invloed op communautair niveau.

Bij het aantrekken van economische activiteiten (goederen- en dienstenverkeer en vestiging) geraken de overheden meer dan voorheen in onderlinge beleidsconcurrentie. Tegelijk nemen de beleidsalternatieven af door communautaire marktregels. Deze verzetten zich, in het bijzonder bij privatisering van dienstverlening, tegen aan gunningen te verbinden sturende voorwaarden. Maar ook reeds de toegenomen mogelijkheden voor bedrijven om hun oorspronkelijke markt vanuit een andere lidstaat te gaan bedienen, met alle gevolgen van dien voor werkgelegenheid en belastingheffing in het land met de strengere voorschriften, perken de beleidsruimte in. Hoewel dit zich tot dusver nog vooral voordoet in verband met het vrije goederenverkeer, zal op den duur ook de mobiliteit van personen nopen tot beleidsconvergentie, met name ook bij sociale zekerheidsrechten.

Ordening en overheidsingrijpen op communautair niveau dragen intussen volgens de werkgroep een wezenlijk ander karakter dan ingrijpen op nationaal niveau. De Gemeenschap gaat naar haar aard (haar omvang, maar ook de relatief stroeve besluitvorming) globaler en grofmaziger te werk en heeft, ondanks haar vaak gedetailleerde regelgeving, een per saldo deregulerend effect. En zijn eenmaal communautaire regels gesteld, dan laten deze zich niet eenvoudig en snel wijzigen wanneer omstandigheden in bepaalde lidstaten daartoe aanleiding geven.

Hoewel de gewone burger veelal slechts op versluierde wijze te maken krijgt met de Gemeenschap, brengt het functieverlies van de nationale overheid mee dat het bedrijfsleven en andere maatschappelijke belanghebbenden niet kunnen volstaan met zich te richten op de medebeslissende rol van de eigen regering via de Raad. De grondtrekken van de besluitvorming worden immers doorgaans al bepaald door het voorstel van de Commissie. Bovendien kan een lidstaat worden overstemd. En hoe dan ook zal vaak het nationale standpunt al een compromis zijn tussen betrokken belangen.

Het Brusselse apparaat zit dikwijls in de voorfase verlegen om goede raad. Hier liggen, aldus de werkgroep, mogelijkheden voor maatschappelijke actoren om hun invloed te doen gelden. Nationale overheid en private belanghebbenden dienen hun optreden in Brussel zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. De interessen van staat en bedrijfsleven vallen binnen de interne markt samen in de mate waarin lidstaten met elkaar concurreren bij het aantrekken van economische activiteiten terwille van werkgelegenheid en belastinginkomsten.

In het algemeen staart Nederland zich nog te veel blind op de eisen vanuit de Gemeenschap zonder voldoende toe te komen aan de mogelijkheden die deze biedt. Factoren van wezenlijk belang hiertoe zijn: ten eerste het vergaren, selecteren en verspreiden van informatie (enerzijds over de gevolgen van een open economie, ook in samenhang met een oostwaarts

verschuivend Duits zwaartepunt, en anderzijds over voornemens tot en neveneffecten van regelgeving zowel in de Gemeenschap als in andere lidstaten); ten tweede een slagvaardige en consistente keuze van prioriteiten; en ten derde het inwerken op de communautaire besluitvorming onder vermijding van een Nederlands isolement. Wat dit laatste betreft is lobbyen onmisbaar om gelijk te krijgen. 'De lidstaat die erin slaagt de keuze van onderwerpen en de voorstellen van de Commissie te doen beantwoorden aan de nationale wensen en belangen, behoeft in de onderhandelingen in de Raad slechts de Commissie te steunen' (p. 63). Nederlanders zijn geneigd vooral de formele kant van het proces van besluitvorming te zien. Dat zij het uitbuiten van informele relaties als minder normaal beschouwen komt doordat hun eigen bestuur binnenslands beschikt over tal van vaste kanalen voor overleg en inspraak teneinde problemen in de samenleving gewaar te worden. Daarentegen verdient in het Europese vlak vooral ook het lobbyen door het midden- en kleinbedrijf een meer uitgekende ondersteuning van overheidswege.

Het onderhouden van intensieve contacten met Nederlandse functionarissen bij de Commissie geldt nog te veel als ongepast, hetgeen overigens in tegenspraak lijkt met het algemeen aanvaarde streven landgenoten op voldoende posten in Brussel benoemd te krijgen. Wel dienen degenen die in Brussel private of nationale belangen willen bepleiten, behalve kennis van talen en procedures, ook het vermogen te bezitten anderen vanuit een bredere optiek dan de nationale te overtuigen. Met name voor Haagse ambtenaren geldt dat zij in het voortraject naar een voorstel tot regelgeving gemachtigd moeten zijn, afhankelijk van het gehoor dat zij vinden bij de Commissie, deze tevens steun toe te zeggen en dus op eigen verantwoording compromissen te aanvaarden.

Het rapport stelt vast dat het in Nederland schort aan interdepartementale coördinatie bij de voorbereiding van standpunten in communautair verband. Dit wordt veroorzaakt door de organisatorische scheiding tussen buitenlands en nationaal beleid, waardoor geen personele unies ontstaan bij de inzet van kennis en ervaring in verschillende fasen. De werkgroep pleit er dan ook in overgrote meerderheid voor de verantwoordelijkheid voor de verhouding tussen Nederlands en communautair beleid te leggen bij een afzonderlijke minister zonder portefeuille, verbonden aan Buitenlandse Zaken. De bijzondere positie van het Europese beleid zou tevens tot uitdrukking moeten komen in een ondersteunende dienst, samengesteld uit ambtenaren die, aangetrokken van andere departementen op basis van deskundigheid, tijdelijk bij Buitenlandse Zaken worden gedetacheerd.

Het toch al moeizame streven naar integratie van regelgeving die voortspuit uit veertien departementen wordt, aldus het rapport, van buitenaf

nog verder doorkruist doordat steeds vaker ook rechtshandelingen van andere lidstaten moeten worden erkend (zoals vergunningen voor de toelating van produkten) en tevens naleving dient te worden verzekerd van communautaire voorschriften. Deze laatste vertonen soms evenzeer de sporen van verkokering tussen in dit geval Brusselse directoraten-generaal en van voorrang voor het politieke compromis boven aandacht voor de handhaafbaarheid van regels.

Met betrekking tot de parlementaire controle is de werkgroep geneigd het accent meer te leggen op de rol van nationale volksvertegenwoordigers. Het zijn immers de lidstaten die belasting heffen ter financiering van het communautaire beleid en die de eindverantwoordelijkheid dragen voor het evenwicht tussen de kosten en de inkomsten daarvan. Bij de lasten is niet alleen te denken aan het politieel en justitieel apparaat, maar ook aan de effecten op werkgelegenheid en sociale zekerheid die uitgaan van strengere normen voor bedrijven. Door het ambtelijk-politiek onderhandelingskarakter van de besluitvorming in een besloten Brussels collectief krijgen de nationale parlementen, ondanks nieuwe procedurele voorzieningen, nog onvoldoende greep op het beleid, ook in zijn financiële consequenties. De rolverdeling zou aldus moeten uitvallen dat Commissie en Europees Parlement de bestuurlijke en politieke wensen ten aanzien van de integratie formuleren, terwijl de ministers in de Raad de urgentie en uitvoerbaarheid beoordelen onder controle van hun parlementen thuis. Wat vooral ontbreekt, aldus de werkgroep, is een samenspel tussen de volksvertegenwoordigingen in beide bestuurslagen. Het rapport-Donner constateert in 1991 nog een te grote terughoudendheid bij de parlementen in de diverse hoofdsteden en ziet hierin de voornaamste oorzaak van het democratisch gat. Het bepleit dan ook een herbezinning op het dubbelmandaat, het gecombineerd lidmaatschap van Europees Parlement en Tweede Kamer. Bovendien zal de democratische controle moeten verschuiven naar een vroeger stadium en zich dan slechts moeten concentreren op uitgangspunten en op een taxatie van in het geding zijnde belangen. Voorzover de regering niet bereid wordt gevonden spontaan politiek belangrijke onderwerpen voor Europese toekomstige regelgeving aan te melden, kan de Kamer actiever putten uit open publikaties en uit nauwere contacten met het Europese Parlement, met nationale volksvertegenwoordigers elders of met de Commissie teneinde zinvol op de communautaire agenda te anticiperen.

Het rapport verwacht veel van een sanering van de Nederlandse overlegstructuur, gericht op slagvaardigheid in de beleidsconcurrentie tussen de lidstaten en op het tijdig beïnvloeden van communautaire besluitvorming. Tegelijk vraagt het erkenning voor de omstandigheid dat de belan-

gen ook binnen Nederland steeds verder uit elkaar gaan lopen. Een nationale consensus om slechts enkele verlangens hoog op te spelen onder beschouwing van grote soepelheid op andere punten is alleen al hierom onmogelijk, omdat de overheid in een moderne rechtsstaat particulieren niet kan verbieden 'hun eigen belangen te behartigen zoals hun dit het beste uitkomt' (p. 85). Doch daar waar belangen zich met elkaar laten verenigen is in elk geval plaats voor een gezamenlijk nauwer afgestemde benadering.

3. Commentaar

De werkgroep heeft zelfs nog meer zinvols in haar analyse aangedragen dan de hier voorafgaande samenvatting tot uiting kon brengen. Tegelijk pleit het voor de bruikbaarheid van haar aanbevelingen dat deze voor een deel na de verschijning van het rapport al ter harte zijn genomen, zoals in pogingen van de Tweede Kamer om harerzijds meer te doen teneinde het democratische gat te helpen dichten. Ook een versterking van de interdepartementale coördinatie, vooral die in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding met betrekking tot communautaire aangelegenheden, is niet meer van de politieke en bestuurlijke agenda weg te denken. Ten slotte is ook de aandacht voor de behoefte aan nauwer informeel overleg met het midden- en kleinbedrijf groeiende.

Op verschillende plaatsen wijst de werkgroep op het gevaar van *onevenwichtigheid* in beleid en wetgeving van de Gemeenschap doordat economische aspecten te zeer voorrang krijgen boven andere overwegingen en belangen (p. 21, 57). Weliswaar waarschuwt het rapport dat de interne markt steeds vaker ook wetgeving in het geding brengt die van fundamentele betekenis is voor het functioneren van de sociale rechtsstaat met inbegrip van belastingheffing, sociale zekerheid en strafrecht (p. 18), maar door de sterke nadruk die de werkgroep legt op concurrentie tussen lidstaten in aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden en op overleg met het bedrijfsleven kan men niet zeggen dat zij veel tegenwicht biedt aan die overwaardering van de economische invalshoek. Terecht staat te lezen dat het vermogen van de overheden om in publieke behoeften te voorzien in hoge mate afhangt van de nationale prestaties op de interne markt, maar op zichzelf versterkt dit inzicht nog verder het economische primaat. Over milieu, doch ook over de sociaal-politieke legitimiteit van het Europese bestuur treffen we weinig aan. Een zinsnede inhoudend dat een de gehele Gemeenschap omvattend bestel thans op doeltreffender wijze soortgelijke sociale goederen moet leveren als voorheen de nationale overheden plachten te doen staat er een beetje verloren tussen (p. 25).

Opvallend is het veelvuldig gebruik van het begrip *ordening*. Herhaaldelijk komt de werkgroep degenen die vrezen dat te veel nationale zeggenschap verloren gaat geruststellen met de mededeling dat de landen van de Gemeenschap voortaan tezamen maatschappelijke en economische ontwikkelingen kunnen gaan sturen (p. 7, 19). Wie keer op keer het woord 'ordenen' tegenkomt waant zich terug in de vroege jaren vijftig, toen in het bijzonder socialisten zich hiervan, om te beginnen in de sector van kolen en staal, wonderveel voorstelden. Het rapport is afgeleverd in de zomer van 1991, maar ook toen al was te voorzien dat in Maastricht bijvoorbeeld van de gedachte als zou, via een Economische en Monetaire Unie, de Gemeenschap het conjunctuurbeleid van de lidstaten kunnen gaan overnemen, bitter weinig terecht zou komen.

Jarenlang is propaganda voor de Europese integratie bedreven met het argument dat, nu de lidstaten te klein en hun grenzen te poreus zijn geworden om elk afzonderlijk nog langer correcties op het marktmechanisme aan te brengen terwille van milieu, sociale zekerheid en werkgelegenheid, deze taken voortaan gezamenlijk dienden te worden aangevat. De Europese Akte ter voltooiing van de interne markt heeft evenwel, door haar eenzijdig liberaliserende strekking, de scheefgroei tussen enerzijds vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal en anderzijds een sterk achterblijvend instrumentarium voor positief sociaal-economisch en ecologisch beleid nog verder gecodificeerd. Dit onder andere door meer slagvaardige procedures van besluitvorming in hoofdzaak te beperken tot al datgene wat met open concurrentie in verband staat. De werkgroep heeft het niet tot haar taak gerekend hierover nog eens na te kaarten of te speculeren over nieuwe verdragwijzigingen. Toch had zij wellicht een passage kunnen wijden aan de mogelijkheid dat deze scheefgroei de legitimiteit van de Europese besluitvorming meer en meer zal bedreigen. Dat om dit gevaar te bezweren de gebruikelijke retoriek vanuit Brussel niet volstaat heeft een aantal hachelijke referenda over Maastricht wel uitgewezen. De tijd zal leren of het rapport, door aan dit vraagstuk grotendeels voorbij te gaan, ten prooi is gevallen aan de waan van de dag of zich juist heeft weten te hoeden voor alweer een volgend vluchtig stemmingsbeeld. Intussen is het alleen maar verstandig te noemen dat weerstand is geboden aan de verleiding ook nog de beleidsinhoud van de Gemeenschap voluit te behandelen.

Eén van de punten waarmee de werkgroep toenemend gehoor heeft gevonden geldt haar pleidooi voor *anticipatie*. Heel welkom was de waarschuwing dat maatschappelijk belanghebbenden die met hun pogingen tot beïnvloeding wachten tot er een voorstel van de Commissie op tafel ligt doorgaans te laat komen. In samenhang met de constatering dat de Commissie juist in een pril stadium het meest ontvankelijk is voor sugges-

ties (p. 33) roept dit overigens wel een praktisch, maar tevens staatsrechtelijk probleem op bij de nationale coördinatie van vroeg in te steken gedachten. Elders immers stelt het rapport dat de Commissie meer openstaat voor inblazingen naarmate de lobbyisten beter in staat zijn steun toe te zeggen voor het geval zij hun ideeën in grote trekken in een voorstel zullen zien overgenomen. Vroegtijdige beïnvloeding van de informele beleidsontwikkeling wordt kansrijker naarmate ambtenaren de bevoegdheid hebben een 'deal' te sluiten (p. 57). Nu is het zo dat de Commissie, wanneer zij overweegt een voorstel te ontwerpen, deskundigen uit de hoofdsteden, mede uit departementale kringen aldaar, aantrekt als onafhankelijke leden van adviescomités. In hoeverre zijn Nederlandse bewindslieden op de hoogte van en voelen zij zich verantwoordelijk voor de inbreng van hun ambtenaren in dit stadium? Wanneer reeds die officieel onafhankelijke adviseurs te Brussel min of meer bindende *deals* moeten kunnen sluiten om effect te sorteren, dreigt de ministeriële verantwoordelijkheid ernstig in het gedrang te raken. We mogen hopen dat de Vaste Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer weldra de staatsrechtelijke aspecten van dit zogeheten voortraject boven water zal weten te krijgen.

Bovendien roept die vroegtijdige beïnvloeding nog weer nieuwe vragen op over de *interdepartementale coördinatie*. In het algemeen lijkt de bepleite figuur van een minister zonder portefeuille bij Buitenlandse Zaken, belast met Europese aangelegenheden en voorzien van een deels uit andere departementen gedetacheerd apparaat (p. 64), een stap vooruit. Of dit echter ook een oplossing biedt bij het met succes ventileren te Brussel van suggesties in het vroege voortraject is nog maar de vraag. Opmerkelijk is in dit verband dat de werkgroep geheel is voorbijgegaan aan de rol van de minister-president. Enerzijds wilde zij wellicht niet te veel tegelijk overhoop halen, anderzijds heeft zij zich bewust beperkt tot de gevolgen van de interne markt, waar de Europese Raad van regeringsleiders geacht kan worden op te treden als hooguit een verschijningsvorm van de gewone Raad van de Gemeenschap. In april 1993 is de externe commissie-De Koning gekomen met haar rapport *Het bestel bijgesteld*¹, waar onder meer wordt aanbevolen dat de minister-president zo nodig in de Europese Raad mag opereren zonder of tegen een mandaat van de ministerraad. Hierbij is niet als beperking aangegeven dat dit slechts mogelijk zou zijn ten aanzien van aangelegenheden die niet vallen binnen de verdragen en procedures van de Gemeenschap. Voorts heeft de commissie-De Koning geopperd dat de minister-president de bevoegdheid moet krijgen onderwerpen in de ministerraad te agenderen ook wanneer de betrokken bewindslieden de tijd hiervoor nog niet rijp achten. Deze laatste bevoegdheid is overigens reeds impliciet voorhanden, zij het dat zij – bijvoorbeeld in de interdeparte-

mentale impasse voorafgaand aan de Zwarte Maandag op weg naar Maastricht – door premier Lubbers niet werd aangewend (cf. Rozemond 1991 en 1992). Het probleem van Nederlandse slagvaardigheid in de fase waarin de Commissie onafhankelijk advies inwint of spontane suggesties aanhoort is met dit alles uiteraard niet uit de wereld. Het rapport-Donner zegt hierover onder meer: 'Over de noodzaak of wenselijkheid van regeling in het kader van de Gemeenschap bestaan politiek, ambtelijk of maatschappelijk vaak diepgaande verschillen van inzicht. Overeenstemming over de hoofdlijnen van een te bepleiten communautair beleid, op een moment dat andere lidstaten en de Commissie nog niet zo ver zijn, wordt onder dergelijke omstandigheden minder eenvoudig' (p. 42-43). Dat lijkt, zowel bestuurlijk als staatsrechtelijk, nog zwak uitgedrukt.

Weinig bevredigend is de paragraaf over *parlementaire controle*. Niet dat er geen goede en deels intussen reeds opgevolgde wenken in staan voor meer waakzaamheid van de Tweede Kamer. Echter, het hoofdprobleem wordt niet helder gesteld. Zo staat te lezen: 'Het "democratisch deficit" in de Gemeenschap ontstaat vooral door een te grote terughoudendheid van de nationale parlementen' (p. 73). Dit is een omkering van zaken. Het gat is ontstaan doordat lidstaten kunnen worden overstemd, soms op kernpunten van soevereiniteit, zonder dat het Europese Parlement de controle overneemt of zelfs maar de gelegenheid krijgt zich tijdig uit te spreken. De opwekking aan nationale volksvertegenwoordigingen om in een vroeg stadium met de regering te praten over algemene uitgangspunten voor de toekomst (p. 14, 73) lost in elk geval het gesignaleerde vraagstuk niet op. Dit nog afgezien van het feit dat vertrekpunten dikwijls minder interessant zijn dan het resultaat waar het onderhandelingsproces ten slotte in uitmondt.

Deze wat oppervlakkige benadering werkt ook door waar de werkgroep aandringt op hernieuwde overweging van het *dubbelmandaat* (gelijktijdig lidmaatschap van Nederlands en Europees parlement). Wie in het voetspoor van ten onzent bij voorbeeld Van Schendelen² ertoe neigt een verkozen volksvertegenwoordiging te zien als niet meer dan één uit vele presiegroepen op de politieke markt laat zich gemakkelijk leiden door de gedachte dat het goed kan zijn alle in Straatsburg, Brussel en Den Haag uit de eerste hand opgedane kennis te verenigen in dezelfde persoon teneinde diens invloed te maximaliseren. Maar daarmee is het onderwerp uiteraard niet uitgeput. Dit gebeurde evenmin met uitlatingen als van minister-president Lubbers, die verwachtte dat aldus de Europese politiek voor de burger gaat leven.³ (Toen CDA-fractievoorzitter Brinkman in de herfst van 1992 ook van zijn kant het dubbelmandaat weer onder de aandacht bracht lichtte hij, gevraagd naar zijn kroonargument, weinig overtuigend toe⁴ dat het idee tegemoetkwam aan de wel onder Europarlementariërs vernomen

behoefte vaker op de televisie te verschijnen. Doorslaggevend voor Brinkman leek eerder dat hij via dubbelmandaten zijn nationale greep op het optreden van CDA'ers in het Europees Parlement hoopte te verstevigen. Hoe dit zij, hier wordt slechts ingegaan op de alleszins valabele overweging die kennelijk achter de aanbeveling in het rapport-Donner stak.)

Wie een parlement ziet als van andere orde dan overige aanbieders op de politieke markt zal ook het probleem van het democratische deficit anders willen formuleren dan als een gebrek aan invloed in bepaalde wandelgangen. Een veelgehoord argument tegen het dubbelmandaat luidt uiteraard dat de zware agenda's van Tweede Kamer en Europarlement geen effectieve dubbelrol toestaan. Hier kan men, mede afhankelijk van de vitaliteit van kandidaten in kwestie, over twisten. Hinderlijker is dat men met het dubbelmandaat de twee bestuurslagen verder door elkaar haalt. Het rapport-Donner spreekt naar aanleiding van de functie van de staat in de Gemeenschap van een 'politieke Januskop, met een nationaal en een communautair gezicht' (p. 32). Acht de werkgroep deze figuur niettemin vatbaar voor verdere uitbreiding? Hierbij moet men wel in het oog houden dat het Europees Parlement in de verdragen vooral staat opgesteld als tegenspeler van de Commissie. Om het maar eens wat overdreven uit te drukken: is het uit een oogpunt van staatsrecht zo wenselijk dat iemand 's ochtends in Straatsburg de gelegenheid krijgt de Commissie naar huis te helpen sturen en 's middags hetzelfde nog eens mag proberen met het Nederlandse kabinet? In elk geval staat een dergelijke dubbelfunctie haaks op het streven in en na Maastricht om via het beginsel van subsidiariteit juist te waken tegen onnodige vermenging van nationale en Europese bevoegdheden. Om nog maar te zwijgen van transparantie.

Dit laatste thema levert een voorbeeld waar het rapport tekort schiet in het vergaren en wegen van argumenten. Maar aan een collectieve tekst van nog geen tachtig bladzijden mag men wat dit aangaat nu eenmaal niet dezelfde eisen stellen als aan een lijvige monografie. Rapporteur, voorzitter en eindredacteur verdienen veeleer lof omdat hun werkstuk toch zoveel lijn en pointe vertoont.

Noten

1. 'Het bestel bijgesteld', rapport van de tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, ingesteld door de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21427, nr. 36-37), april 1993.
2. Zie voor deze kijk en betreffende vindplaatsen de paragraaf 'Parlementaire democratie' in: Rozemond 1993.
3. *NRC Handelsblad*, 16 juni 1992.

4. In een bijeenkomst te Den Haag, belegd door de Voorlichtingsdienst van het Europees Parlement op 23 november 1992.

Literatuur

- Donner, J.P.H. e.a. (1991), *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag*, Rapport van een werkgroep van de Europese Beweging Nederland. Den Haag: Europese Beweging Nederland.
- Rozemond, S. (1991), *De gang naar Maastricht*, Clingendael-notitie. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.
- Rozemond, S. (1992), *Regeringsleider in Europa*, Clingendael-notitie. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.
- Rozemond, S. (1993), *Legitimiteit van besluitvorming in de Europese Gemeenschap*, Clingendael-notitie. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.