

# Nederland en de carrousel van commissiezetels in het Europees Parlement

## Hoe Nederlandse Europarlementariërs prioriteiten stellen sinds 1979

Onderzoeksrapport in opdracht van de Directie Europa, Ministerie van Economische Zaken

09-05-2014 © Arco Timmermans, Campus Den Haag – Universiteit Leiden  
In samenwerking met het Parlementair Documentatiecentrum (PDC)  
in het Montesquieu Instituut

### Aanleiding en probleemstelling

In maart 2012 verscheen er in het opinieblad *Forum* van ondernemingsorganisatie VNO-NCW een alarmerend artikel van Remko Ebbers over de uiterst geringe animo onder Nederlandse Europarlementariërs voor het lidmaatschap van een commissie op het terrein van economie, handel en bedrijfsleven. De afgelopen zittingstermijn van het Europees Parlement hebben de Nederlandse afgevaardigden de prioriteiten anders gelegd. Ebbers (2012) sprak van 'kluitjesvoetbal' op de terreinen van vrijheidsrechten, milieu en ontwikkelingssamenwerking. Een studie over Nederland en het Europees Parlement door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) die halverwege de afgelopen zittingstermijn werd uitgevoerd, kwam tot hetzelfde beeld (AIV 2012: 25).

Het verweer van Nederlandse Europarlementariërs hiertegen is dat het bij de zetelverdeling in commissies in het Europees Parlement vooral draait om de politieke kleur en niet om nationaliteit. Volgens deze redenering hebben partijgroeperingen in het EP het voortouw, lidstaten zijn minder van belang. Het Europese belang is identiek aan het Nederlandse belang, 'Europa is Nederland', zo citeerde NRC Handelsblad op 3 mei enkele Nederlandse partijprogramma's voor de verkiezingen van 22 mei. Maar is dit nu een algemeen gedeeld inzicht in de hele EU – 766 Europarlementariërs (na de verkiezingen 751) die er allemaal hetzelfde over denken – of is het misschien een visie die typerend is voor Nederland, de 26 nationale afgevaardigden en wellicht ook vele anderen in ons land?

De afgelopen tien jaar is er in het *Nederlandse* parlement steeds meer aandacht gekomen voor de invloed van Europa op onze nationale agenda, onze nationale keuzeruimte bij het maken van beleid en de consequenties voor burgers. Het nationale belang speelt een grotere rol bij de aandacht voor Europese zaken in de Tweede Kamer dan tevoren. Omgekeerd is ook de commissiekeuze door Nederlandse Europarlementariërs in de politieke groeperingen waarvan zij deel uitmaken te zien als een afspiegeling van de manier waarop het nationale belang wordt opgevat. Het nationale belang in het Europees Parlement kan niet sterk geprofileerd zijn, zoals Nederlandse Europarlementariërs vaak plegen aan te geven, maar dit is geen vanzelfsprekendheid. Eerder onderzoek laat zien dat lidstaten wel degelijk sterk vertegenwoordigd willen en kunnen zijn in commissies die voor hen bijzonder relevant zijn

(Whitaker 2011: 51-53). Het zetelaantal van nationale partijdelegaties in de politieke groeperingen in het Europees Parlement maakt de speelruimte groter of kleiner, maar door nationale delegaties gestelde prioriteiten zijn van belang voor de uiteindelijke zeteltoedeling.

De vraag die hierbij ontstaat, is welk patroon van commissiekeuzes we zien vanuit Nederland, niet alleen in de afgelopen termijn 2009-2014 waarover al het een en ander in de media was te horen, maar over de hele periode sinds de eerste directe verkiezingen voor het Europees Parlement in 1979. Is er een lijn te zien in de Nederlandse keuzes voor lidmaatschap aan commissies? Hoe verhoudt de reeks van Nederlandse keuzes zich tot de prioriteiten gesteld door andere lidstaten?

Dit onderzoeksrapport geeft antwoord op deze vragen. Eerst wordt ingegaan op het formele en politieke kader waarbinnen keuzes voor het lidmaatschap van EP-commissies worden gemaakt. Ook wordt kort ingegaan op enkele verschillen tussen commissies gelet op hun relatieve rol en gewicht in het proces van politieke agendavorming en besluitvorming over Europees beleid door het Europees Parlement. Daarna volgt de analyse van de Nederlandse deelname aan commissies, waarbij de relevante commissies worden uitgelicht. Hierbij wordt het Nederlandse contingent van afgevaardigden vergeleken met de commissieleden vanuit andere lidstaten. Hoe liggen hier de verhoudingen? De analyse bestrijkt de periode 1979-2014.

### **De toedelingsprocedure en het politieke spel rond commissiezetels**

Sinds het Verdrag van Lissabon heeft het Europees Parlement meer bevoegdheden waarmee ook de relevantie van deelname aan een van de vaste commissies uit het EP is toegenomen. De politieke groeperingen van links tot rechts profileren zich al decennia op bepaalde thema's of trekken daarbij samen op om problemen onder de aandacht en op de politieke agenda te brengen. Maar vooral toen het Verdrag van Lissabon in december 2009 in werking trad, is het EP in elk geval formeel gezien een belangrijker medespeler bij de productie van Europees beleid dan voorheen. De 'codecisie-procedure' werd voortaan als gewone wetgevingsprocedure aangeduid. Op beleidsterreinen waar de Europese Commissie al langer het initiatief heeft is het Europees Parlement directer betrokken en het heeft rond de Europese begroting ook een stevigere vinger in de pap, zoals de afgelopen jaren is gebleken.

Om deze redenen is ook de rol van de commissies in het Europees Parlement toegenomen. Daar wordt immers voor een groot deel invulling gegeven aan de parlementaire bijdrage aan het wetgevingsproces. En met deze parlementaire volwassenwording is het dus ook van meer betekenis hoe partijen, lidstaten en individuele kandidaten voor het Europees Parlement betrokken zijn in de toedeling van zetels in de verschillende commissies. Hoe groot is de speelruimte voor nationale delegaties in het Europees Parlement om keuzes te maken over commissielidmaatschappen? Het spel rond de zetelcarrousel in EP-commissies is voor een deel politiek bepaald, maar het begint bij een aantal formele spelregels en conventies. Deze bepalen de ruimte voor politieke keuzes – en dus ook voor de keuzes en prioriteiten die door lidstaten worden gemaakt.

Artikel 232 van het Verdrag over de werking van de Europese Unie geeft het Europees Parlement de bevoegdheid zelf regels over de organisatie en procedures op te stellen, zoals

gebruikelijk is bij politieke organen (European Parliament, 2010). In deze interne regels deel VII vinden we die rond commissies en delegaties van het EP. Regel 183 (p. 100) stelt dat de conferentie van voorzitters (de leiders van de politieke groepen samen met de voorzitter van het EP) de verdeling vaststelt over de diverse commissies, een keer aan het begin van de zittingstermijn en een keer halverwege, dus na tweeënhalf jaar. Dit gebeurt op basis van het principe van proportionaliteit met de samenstelling van het Europees Parlement (Regel 186). Bij wisseling van partij blijft een lid van een commissie zitten tot het einde van de termijn van tweeënhalf jaar. Tussentijdse uitruil van commissiezetels tussen politieke groeperingen is niet toegestaan (Regel 186). Wanneer een politieke groepering in het EP geen gebruik wenst te maken van het recht op een zetel (of meer) in een bepaalde commissie, dan wordt het aantal commissiezetels overeenkomstig verminderd (idem). Verder zijn er bepalingen over plaatsvervangers, die per politieke groepering in aantal gelijk mogen zijn aan het aantal gewone leden in een commissie (Regel 187). Een informele regel daarnaast is dat er ook wordt gekeken naar proportionele verdeling tussen nationale partijdelegaties in de politieke groeperingen in het EP. Of nationale partijdelegaties van dit 'recht' op proportionaliteit gebruik willen maken, is dan een kwestie van keuzes en onderlinge onderhandelingen (Whitaker 2011: 50). Voorzitterschap van een commissie gebeurt naar grootte van de partijen, waarbij de grootste partij de eerste keus heeft, en zo verder. Kleine nationale partijdelegaties hebben dus maar beperkte kans op een voorzitterschap, al worden deze in de praktijk ook niet systematisch uitgesloten.

Naast een aantal basisregels spelen dus politieke keuzes en soms zelfs *power play* een rol bij de toewijzing van zetels in commissies aan nationale partijdelegaties en de individuele Europarlementariërs. Partijgroeperingen verschillen in grootte en in hun nadruk op beleidsthema's. Lidstaten variëren in omvang en in datum van toetreding, ze laten bovendien diversiteit zien in de sectoren van hun economie en maatschappij waarin zij zich profileren en hun belangen proberen te behartigen. Verder zijn de commissies in het Europees Parlement zelf niet allemaal van gelijk gewicht in het proces van Europese agendavorming en besluitvorming over beleid. De ene commissie is een arena waar beslissingen met grote en directe beleidsgevolgen worden genomen, de ander is meer een plaats voor interne procedures, het verwerven aan aandacht voor nieuwe problemen of voor een spel rond aandacht of symboolpolitiek. En tenslotte is er bij wensen of eisen vanuit de landendelegaties altijd sprake van screening van het gewicht van kandidaten voor het lidmaatschap van een van de commissies. In commissies met veel formele en politiek invloed op de besluitvorming en controle door het Europees Parlement is de drempel voor binnenkomst door politieke lichtgewichten of nieuwkomers hoger dan in commissies die als minder machtig worden beschouwd. Tabel 1 geeft de rangorde van de huidige vaste commissies in het Europees Parlement, gebaseerd op onderzoek naar de competenties en de rol van elk van de commissies in het wetgevingsproces.

Tabel 1

Rangorde van vaste commissies in het Europees Parlement naar invloed op wetgevingsproces

		<b>Yordanova (2013)</b> Invloed van commissie op EU-budget en wetgeving: grote (+) en geringe (-) invloed	
			<b>Whitaker (2011)</b> Output commissies bij wetgevingsactiviteiten in codecisieprocedure 2004-2009, in % van totaal
ENVI	Milieubeheer, volksgezondheid en voedselveiligheid	+	20,0
JURI	Juridische zaken	+	18,3
TRAN	Vervoer en toerisme	+	11,4
ECON	Economische en monetaire zaken	+	8,8
LIBE	Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken	+	8,4
ITRE	Industrie, onderzoek en energie	+	7,5
IMCO	Interne markt en consumentenbescherming	+	7,3
EMPL	Werkgelegenheid en sociale zaken	+	5,9
CULT	Cultuur en onderwijs	+	5,1
BUDG	Begroting	+	1,1
DEVE	Ontwikkelingssamenwerking	-	1,5
REGI	Regionale ontwikkeling	-	1,1
AGRI	Landbouw en plattelandsontwikkeling	-	1,1
AFET	Buitenlandse zaken	-	0,7
FEMM	Rechten van de vrouw en gendergelijkheid	-	0,7
INTA	Internationale handel	-	0,4
PECH	Visserij	-	0,4
AFCO	Constitutionele zaken	-	0,2
CONT	Begrotingscontrole	-	0,0
PETI	Verzoekschriften	-	0,0

Op de relatie tussen deze rangorde en de zetelverdeling onder de Nederlandse delegaties rond commissies in de loop van de tijd wordt straks ingegaan. We kijken nu eerst naar het algemene beeld van de zetelverdeling in alle commissies en voor alle EU-lidstaten. Uit internationaal-vergelijkend onderzoek hiernaar komt naar voren dat de proportionaliteit in grote lijnen wordt bewaakt. Het is belangrijk te realiseren dat het hier om het totaalbeeld gaat, waarbij er dus verschillen tussen nationale delegaties kunnen bestaan. Zo blijkt uit analyses door McElroy (2006) en Yordanova (2009; 2013) dat conform de formele en informele spelregels de partijfamilies vrij nauwkeurig op basis van hun omvang in het Europees Parlement in de verdeling van commissiezetels terugkomen. De twee grootste politieke groeperingen – de Europese Volkspartij en de Progressieve Alliantie – waren enige tijd licht oververtegenwoordigd

in commissies die als machtig te boek staan. Dat zijn in tabel 1 grofweg de eerste tien vermelde commissies. De afgelopen drie zittingstermijnen was van deze lichte oververtegenwoordiging geen sprake meer, alle politieke groeperingen hadden een proportioneel aandeel in de vaste commissies (McElroy 2006: 11; Yordanova 2009; 2013).

Was dit ook zo wanneer we de verdeling tussen lidstaten bekijken? Uit onderzoek door Whitaker (2011) naar de zittingstermijnen tot 2004 blijkt dat grote lidstaten meer in evenredigheid in alle commissies zijn vertegenwoordigd. Een simpele reden hiervoor is dat die lidstaten ook meer zetels in het EP hebben. Ze worden dus door dat getalsmatige feit minder tot keuzes tussen commissies gedwongen. Ook blijkt dat, gekeken naar lidstaten, de grote partijen in de nationale delegaties op hun beurt ook weer meer verspreid zijn vertegenwoordigd, hetgeen eveneens met het aantal zetels voor die partij te maken heeft. Dit beeld levert dus weliswaar verschillen tussen lidstaten op, maar die hebben nog steeds met de principes van proportionaliteit te maken. Whitaker (2011: 52) vond in zijn onderzoek in meer dan 80 procent van de gevallen van toedeling van commissiezetels een afwijking van proportionaliteit met hooguit één zetel. Slechts in zes procent van alle gevallen van zetelverdeling over commissies trof deze auteur aan dat een lidstaat met drie of meer procent was over- of ondervertegenwoordigd. Er bleek ook geen ijzeren politieke wet ten nadeel van kleinere of middelgrote lidstaten te zijn, al is het wel zo dat de kleinste lidstaten met soms slechts 6 zetels (Malta en Luxemburg) echt prioriteiten moeten stellen.

Zoals gezegd, zijn het de partijgroeperingen die over individuele toedelingen beslissen en hierbij laten zij zich informeren door de voorkeuren van de nationale partijdelegaties (Yordanova 2009). De individuele leden in die partijdelegaties brengen hierbij ook weer hun voorkeuren naar voren. Zij kunnen uiteenlopende motieven hebben, van strategische overwegingen gebaseerd op de macht van commissies en invloedschansen tot sterke behoefte aan getuigenis rond bepaalde beleidsthema's. Sommige Europarlementariërs zoeken publieke scoringskansen en exposure, andere afgevaardigden zetten meer in op de inhoud van dossiers en willen vooral wetgeving en begrotingskeuzes beïnvloeden. Lidstaten hebben behalve hun prioriteiten ook een *performance record* rond de uitvoering van Europees beleid – zo verdienen sommige lidstaten het rapporteurschap van een bepaalde commissie en komen andere er niet voor in aanmerking. Bij al die mogelijk voorkeuren wordt de keuzeruimte wel sterk ingeperkt door de bovengenoemde verdeelcriteria, grofweg de proportionaliteit naar partijgroepering en naar omvang van de nationale delegatie. En tenslotte spelen individuele cv's een rol: de inhoudelijke deskundigheid, de politieke senioriteit en de mate van loyaliteit en respect voor de mores in de partijdelegatie. Zo kunnen Europarlementariërs carrière maken en promoveren naar meer in aanzien staande commissies, of juist omlaag teruggezet worden. En bij de nationale kandidaatstelling spelen allereerst de nationale visie en het imago van het Europees Parlement een rol.

### **Nederlandse Europarlementariërs in de commissiecarrousel**

Tegen deze achtergrond van spelregels en de grote lijnen in de gedragspatronen rond zetelverdeling stellen we nu de vraag hoe het staat met de Nederlandse aanwezigheid in de

commissies van het Europees Parlement. De kern van dit onderzoek bestaat uit een kwantitatieve analyse van Nederlandse EP-commissieleden, geplaatst in een vergelijkend perspectief om zo de Nederlandse keuzes (binnen de ruimte hiervoor) zo pregnant mogelijk naar voren te laten komen. Hoe liggen hier de verhoudingen bij vergelijking van de diverse commissies en lidstaten? De analyse bestrijkt de hele periode 1979-2014, waarvoor een grootschalige dataset is samengesteld die bestaat uit bijna 37.000 observaties. Dit zijn alle gevallen van toetreding van een afgevaardigde tot een commissie in het Europees Parlement van 1979 tot begin 2014. Dit aantal observaties omvat meer dan 3100 Europarlementariërs uit alle lidstaten die in de afgelopen 35 jaar als afgevaardigde hebben gediend en in totaal 94 verschillende EP-commissies. Dit grote aantal commissies hangt samen met de ontwikkeling van jurisdicties sinds 1979, waar regelmatig verschuivingen en herschikkingen plaatsvonden. Zo waren er bijvoorbeeld zes achtereenvolgende varianten van de commissie voor regionaal beleid. Het aantal vast commissies per zittingstermijn sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw lag meestal iets onder de 20 (Whitaker 2011: 29-30), momenteel zijn het er 20. In de analyse zijn varianten van commissies zoals die voor regionale zaken steeds samengenomen. Wat de afgevaardigden betreft, die zijn in drie verschillende rollen als lid van een EP-commissie bekeken: als gewoon lid, als voorzitter en als ondervoorzitter. In dit onderzoek is de rol van plaatsvervangend lid buiten beschouwing gelaten, omdat het hierbij gaat om deelname aan commissievergaderingen en besluitvorming erin die voor een deel afhankelijk is van het afwezig zijn van een ander lid. Omdat dit onderzoek draait om keuzes en toekenning van lidmaatschap, is alleen naar eerste keuzes gekeken. Dit betekent dat ongeveer een derde van de observaties (ruim 12.000) die gaan over plaatsvervangende lidmaatschappen buiten beschouwing is gelaten. Voorzitterschap of ondervoorzitterschap is een prominente rol en om deze reden opgenomen in de analyse.

Zoals uit het vorige deel in dit rapport al bleek, is het principe van proportionaliteit in de verdeelsleutel rond commissiezetels tweeledig: het gebeurt vanuit het aandeel van een lidstaat in het totaal van de zetels in het Europees Parlement en daarnaast ook vanuit de getalsverhoudingen tussen de partijgroeperingen in het EP. Vanwege de centrale vraagstelling in dit onderzoek naar het aandeel van Europarlementariërs vanuit Nederland in de diverse commissies, is het uitgangspunt de mogelijke zetelaantallen voor Nederland in commissies op basis van het zetelaandeel van Nederland in het Europees Parlement. Het resultaat van eerder internationaal onderzoek is dat het verdeelmodel tussen partijgroeperingen doorgaans vrij nauwkeurig proportioneel is over de verschillende commissies en dit maakt dat er geen grote kans is op een vertekend beeld door het hier gekozen uitgangspunt.

Op basis van de zetelverdeling van het Europees Parlement is de proportionele zetelverdeling voor de verschillende EP-commissies bepaald, zoals gezegd op basis van de getalsverhoudingen tussen lidstaten. Tabel 2 geeft een toelichting. Zo had bijvoorbeeld op basis van deze algemene verdeling op 1 april 2007 Nederland aanspraak op twee zetels in de EP-commissie Economische en Monetaire Zaken. Aan de hand van de verzamelde gegevens is vervolgens het werkelijke aantal ingenomen zetels hiermee vergeleken. In het geval van dit voorbeeld waren dit drie zetels in deze commissie. Nederland was dus op dat moment oververtegenwoordigd met een zetel. Onderstaande tabel is een voorbeeld met een leeswijzer voor de juiste interpretatie van de cijfers.

Tabel 2

Voorbeeld met leeswijzer voor gegevens over zetelaantallen in EP-commissies

2004-10-01	$\frac{2}{2}$ 4.1/3.7 +0.4%	←	Nederland heeft naar verwachting 2 zetels in de commissie Economische en Monetaire Zaken. Dit is 3,7% van het totaal aantal zetels in het Europees Parlement.
2007-04-01	$\frac{3}{2}$ 5.9/3.4 +2.4%		
2009-10-01	$\frac{1}{2}$ 2.1/3.4 -1.3%	←	Nederland heeft 1 zetel in de commissie Economische en Monetaire Zaken. Dit is 2,1% van het totaal aantal zetels in het Europees Parlement.  Nederland is in deze periode ondervertegenwoordigd, namelijk 1,3% minder dan verwacht.
2012-04-01	$\frac{1}{2}$ 2.1/3.4 -1.3%	←	

In dit onderzoek is de centrale vraag hoeveel zetels Nederland had in relevante commissies. Met 'relevant' wordt hier directe relevantie voor Economische Zaken bedoeld, waaronder behalve economische zaken ook handel, monetaire zaken, industrie, energie, landbouw, visserij en regionaal beleid worden gerekend. Bij een aantal andere commissies is snel duidelijk dat deze niet direct relevant voor de economische thematiek zijn. En sommige commissies liggen tegen het terrein aan maar zijn niet meegerekend. In dit onderzoek is de commissie werkgelegenheid en sociale zaken tot het relevante cluster gerekend, maar zijn de commissies voor begroting en begrotingscontrole daarbuiten gehouden. De begroting (en de controle daarop) is een thema dat op alle terreinen betrekking heeft en is in die zin niet onderscheidend. Het onderscheid tussen relevante en niet-relevante commissies is zo scherp mogelijk gemaakt. In de hieronder volgende analyse worden resultaten niet alleen tussen de twee clusters van commissies vergeleken; zetelverdelingen worden in een vergelijkend perspectief ook voor alle commissies getoond.

#### De zittingstermijn 2009-2014

Laten we beginnen met een blik op de afgelopen zittingstermijn die in mei 2014 eindigt. Het vermeende 'kluitjesvoetbal' rond immateriële zaken waarnaar in de inleiding van dit rapport werd verwezen, blijkt uit een eerste systematische analyse van onder- en oververtegenwoordiging van Nederlandse Europarlementariërs in commissies. Tabel 3 laat zien dat er sprake is van ondervertegenwoordiging in de voor Economische Zaken direct relevante commissies ten opzichte van de Nederlandse deelname die op grond van de verdeelsleutel mogelijk zou zijn. Groen in de tabel is oververtegenwoordiging, bruin tot rood is ondervertegenwoordiging, wit is proportionaliteit. In een aantal gevallen betekent ondervertegenwoordiging ook afwezigheid, zoals in de commissies voor externe economische betrekkingen, landbouw, visserij en juridische zaken. De tabel bevat een jaarlijkse weergave om eventuele tussentijdse wijzigingen en correcties op de zetelverdeling ten gunste (of mogelijk ten nadele) van Nederland in beeld te brengen. Zulke tussentijdse aanpassingen waren er echter

nauwelijks. De gunstigste verhouding was er in de commissie interne markt en consumentenbescherming (twee zetels, een meer dan theoretisch naar rato), maar in vergelijking met commissies op andere beleidsterreinen is dit nog steeds een vrij zuinige keuze.

Tabel 3  
Nederland in commissies in afgelopen zittingstermijn (2009-2014), jaarlijkse weergave

	Begroting	Binnenlandse Zaken & Openbare Vrijheden	Begrijpingscontrole	Buitenlandse Zaken	Buitenhandse Zaken	Cultuur, Jeugd, onderwijs, media, sport	Constitutionele Zaken	Economische en Monetaire zaken	Energie, Onderzoek, Technologie	Externe Economische Betrekkingen	Externe Economische Zaken	Interne Markt & Consumentenbescherming	Juridische Zaken	Milieubeheer, Volksgezondheid, Landbouw	Ontwikkelingsamenwerking	Rechten van de Vrouw & Gendergelijkheid	Regionale Ontwikkeling	Vervoer & Toerisme	Verzelschritten	Werkgelegenheid & Sociale Zaken	Visserij
2009-07-01	1/2 2/3.5 -1.5%	4/1 10/3.5 +6.5%	6/2 10/3.5 +6.5%	4/3 4.7/3.5 +1.2%	1/1 3.4/3.5 0%	0/1 0/3.5 -3.5%	3/2 5.9/3.5 +2.4%	0/2 0/3.5 -3.5%	1/1 3.2/3.5 -0.2%	1/1 2.3/3.5 -1.1%	1/1 3.6/3.5 +0.1%	1/2 2.2/3.5 -1.3%	3/2 4.4/3.5 +0.9%	2/1 5.9/3.5 +2.4%	2/1 5/3.5 +1.5%	1/2 1.8/3.5 -1.7%	1/2 2/3.5 -1.5%	0/1 0/3.5 -3.5%	1/1 2.7/3.5 -0.8%	1/2 1.9/3.5 -1.5%	
2010-07-01	1/1 2.3/3.4 -1.1%	1/1 3.4/3.4 +0.1%	6/2 11/3.4 +7.9%	4/3 5.3/3.4 +1.9%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/1 3.2/3.4 -0.2%	1/2 2.1/3.4 -1.3%	1/2 1.8/3.4 -1.6%	0/1 0/3.4 -3.4%	2/1 5.1/3.4 +1.7%	0/1 0/3.4 -3.4%	0/2 0/3.4 -3.4%	4/2 6.3/3.4 +2.9%	1/1 3.3/3.4 -0.1%	3/1 8.8/3.4 +5.4%	1/2 2/3.4 -1.4%	1/1 2.3/3.4 -1.1%	1/1 2.9/3.4 -0.5%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/2 2/3.4 -1.4%	
2011-07-01	1/1 2.3/3.4 -1.1%	1/1 3.4/3.4 +0.1%	7/2 13/3.4 +9.3%	4/3 5.4/3.4 +2%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/1 3.1/3.4 -0.3%	1/2 2.1/3.4 -1.3%	1/2 1.8/3.4 -1.6%	0/1 0/3.4 -3.4%	2/1 5.1/3.4 +1.7%	0/1 0/3.4 -3.4%	0/2 0/3.4 -3.4%	4/2 6.3/3.4 +2.9%	1/1 3.3/3.4 -0.1%	3/1 8.8/3.4 +5.4%	1/2 2/3.4 -1.4%	1/1 2.3/3.4 -1.1%	1/1 2.9/3.4 -0.5%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/2 2/3.4 -1.4%	
2012-07-01	1/1 2.4/3.4 -1%	2/1 6.7/3.4 +3.2%	6/2 10/3.4 +6.6%	4/3 5.3/3.4 +1.9%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/1 3.2/3.4 -0.2%	1/2 2.1/3.4 -1.3%	1/2 1.6/3.4 -1.8%	0/1 0/3.4 -3.4%	2/1 4.9/3.4 +1.4%	0/1 0/3.4 -3.4%	0/2 0/3.4 -3.4%	4/2 6.7/3.4 +2.5%	2/1 6.7/3.4 +3.2%	3/1 8.8/3.4 +5.4%	1/2 2/3.4 -1.4%	2/2 4.2/3.4 +0.7%	1/1 2.9/3.4 -0.5%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/2 2/3.4 -1.4%	
2013-07-01	2/1 4.7/3.4 +1.3%	2/1 6.5/3.4 +3.1%	5/2 8.3/3.4 +4.9%	4/3 5.2/3.4 +1.8%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/1 3.2/3.4 -0.2%	1/2 2/3.4 -1.4%	1/2 1.6/3.4 -1.8%	0/1 0/3.4 -3.4%	2/1 5/3.4 +1.6%	0/1 0/3.4 -3.4%	0/1 0/3.4 -3.4%	4/2 5.7/3.4 +2.3%	2/1 6.7/3.4 +3.3%	3/1 8.6/3.4 +5.2%	1/2 2/3.4 -1.4%	2/2 4.2/3.4 +0.8%	1/1 2.9/3.4 -0.5%	0/1 0/3.4 -3.4%	1/2 2/3.4 -1.4%	

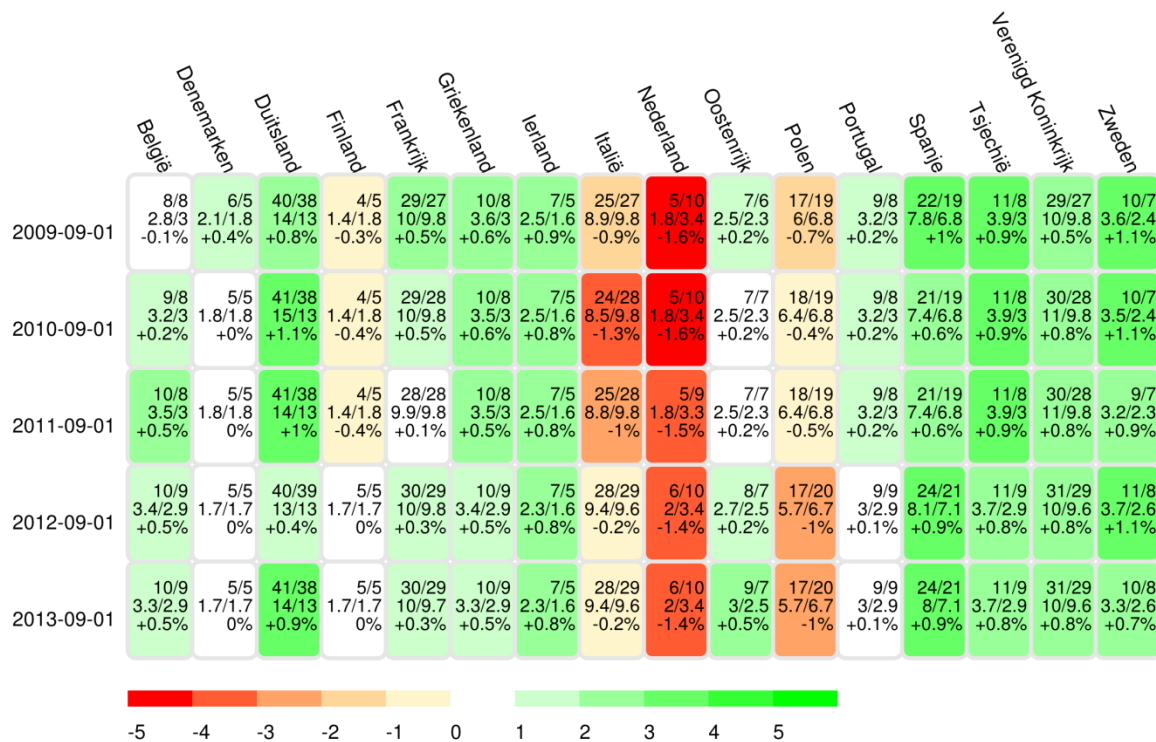


De logica van een verdeelsleutel gebaseerd op principes van proportionaliteit en een praktijk waarin ruimte voor politiek *dealen* bestaat, maken dat andere lidstaten een min of meer afwijkend beeld kunnen laten zien. Daarbij kunnen er grote verschillen ontstaan, maar er zouden ook wel andere lidstaten kunnen zijn met overeenkomstige prioriteiten gesteld binnen hun eigen delegatie van Europese volksvertegenwoordigers. Nederland is dus niet per se het enige land dat in de relevante commissies rond economische zaken is ondervertegenwoordigd. Maar uit de gegevens blijkt dat de delegaties Europarlementariërs van meeste andere landen de prioriteiten anders hebben gelegd dan die uit Nederland. In vergelijking met andere lidstaten is over de afgelopen periode sinds 2009 Nederland duidelijk ondervertegenwoordigd. Tabel 4 laat dit zien. In de tabel zijn omwille van de leesbaarheid alleen de grotere of economisch prominente lidstaten opgenomen. Tijdens de afgelopen zittingstermijn is alleen Polen wat minder op deze commissies gaan inzetten, al moeten we hierbij bedenken dat het aantal overblijvende Poolse Europarlementariërs in deze commissies een stuk hoger ligt dan dat voor Nederland. Dit geldt eveneens voor Italië, waar bovendien een correctie terug richting evenredigheid heeft plaatsgevonden (in de loop van 2011). Andere lidstaten van verschillende omvang hebben tenminste een vertegenwoordiging naar rato van hun aandeel aan zetels in het Europees parlement en vaak zelfs een sterkere delegatie in de betreffende commissies. Kortom,



al was Nederland niet het enige land met ondervertegenwoordiging in de relevante commissies op het terrein van economie, handel en industriële en agrarische bedrijvigheid, uit de analyse van de afgelopen zittingstermijn komt naar voren dat geen enkele andere lidstaat zo weinig de prioriteit bij deze commissies heeft gelegd.

Tabel 4  
Nederland in relevante commissies in afgelopen zittingstermijn (2009-2014)  
vergeleken met 15 lidstaten, jaarlijkse weergave



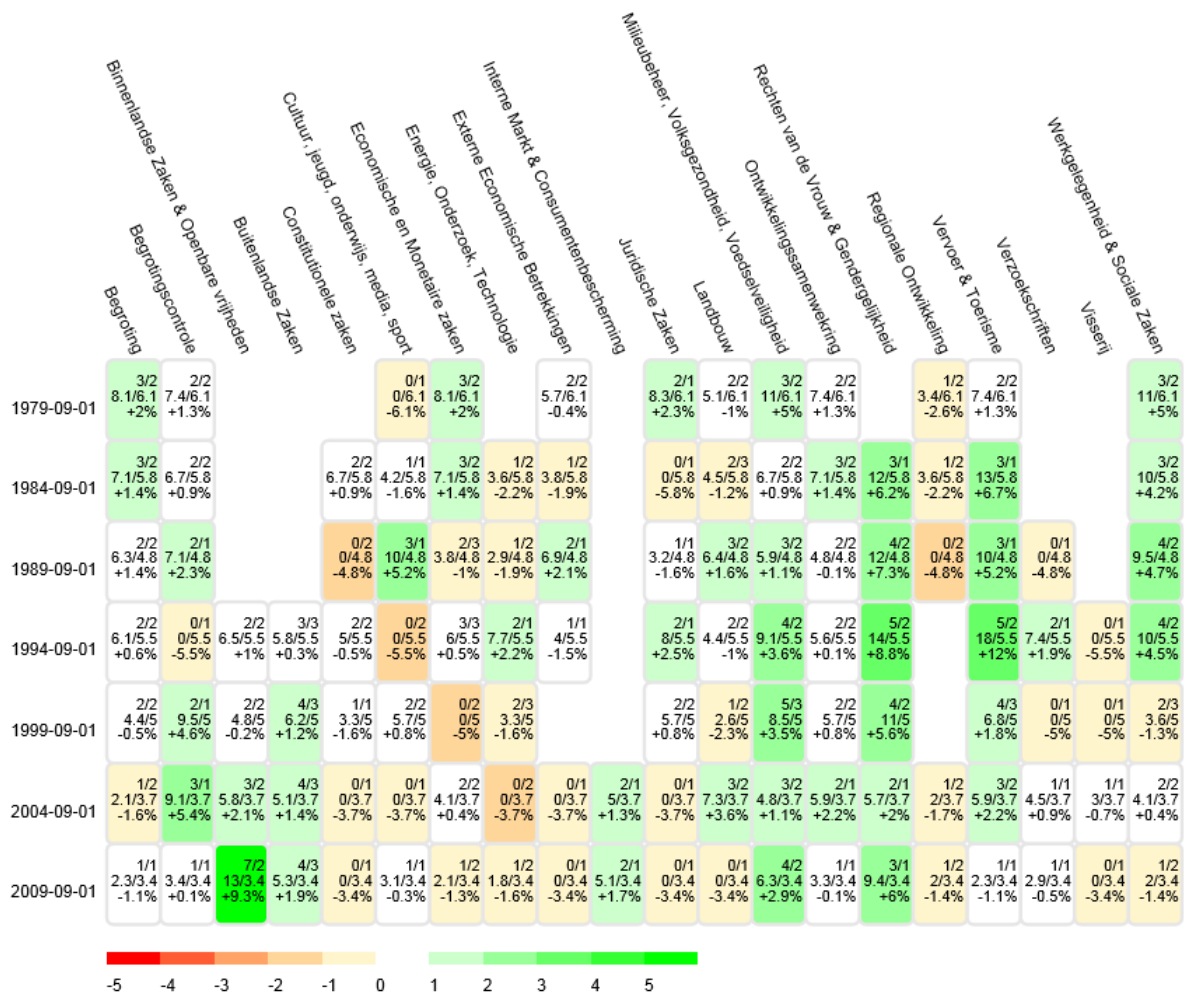
### Is er een langere tendens?

Er zijn allerlei redenen te bedenken waarom de Nederlandse delegatie in het EP sinds 2009 zich op de bovenbeschreven manier over de commissies heeft verdeeld. Commissievoorkuren en -toewijzingen kunnen draaien om institutionalisering van het commissielidmaatschap, de opbouw van een 'nationaal geheugen' op het betreffende beleidsterrein in het Europees parlement. Ook speelt *past performance* een rol: wordt het de nationale afgevaardigden in de politieke groepering gegund? En verder hangt het af van de achterliggende visie vanuit de lidstaat op de functie en betekenis van het Europees Parlement als een van de instituties binnen de EU.

De vraag hier is nu: is het beeld dat we zien voor de afgelopen zittingstermijn een op zichzelf staande zaak, misschien een uitzondering op een heel ander patroon dat gebruikelijker was voor Nederland, of zien we prioriteitstellingen die al langer op deze manier worden gemaakt? Om hier zicht op te krijgen, wordt de analyse uitgebreid naar de hele periode sinds 1979, het jaar waarin het Europees Parlement voor het eerst direct werd gekozen. Toen nog met negen lidstaten, 410 afgevaardigden en deze verdeeld over minder commissies dan vandaag.

Tabel 5 geeft voor de hele periode sinds 1979 de Nederlandse zetels in de belangrijkste 20 commissies, dit zijn de commissies die al die jaren en vaak met uitbreiding of herordening van jurisdicties operationeel zijn geweest.

Tabel 5  
Nederlandse zetels in 20 commissies, 1979-2014

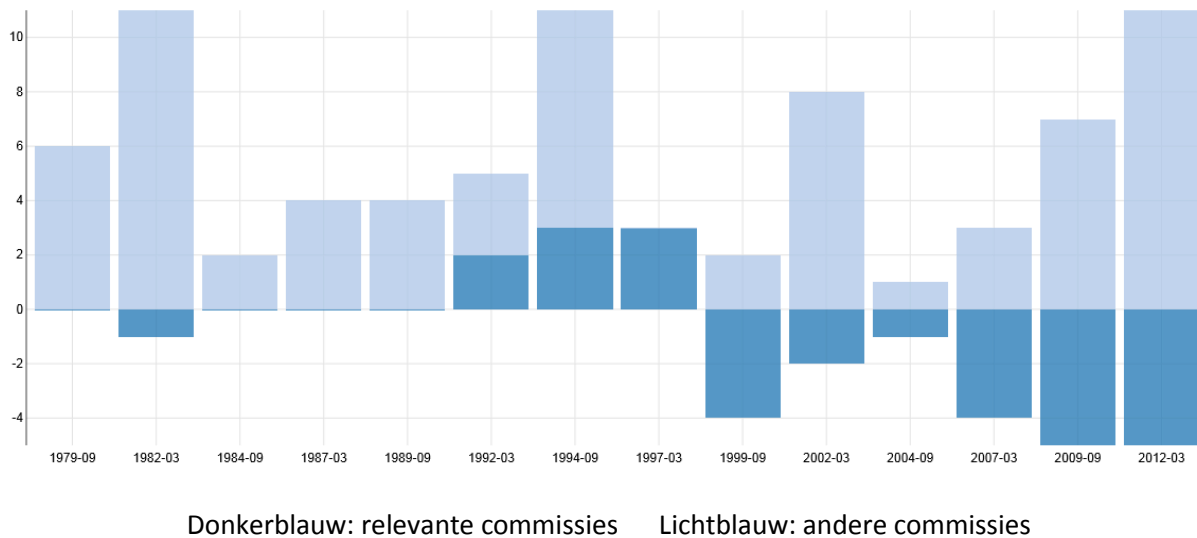


Uit dit beeld van de lange termijn komt naar voren dat er nogal wat wisselingen zijn geweest in de gestelde commissieprioriteiten en deze zijn vooral zichtbaar bij de relevante commissies. Waar buitenlandse zaken, openbare vrijheden, milieu en ontwikkelingsamenwerking vrijwel voortdurend positieve aandacht kregen tijdens de zetelverdeling, was het wat zigzaggend voor de economische en aanverwante commissies. Wel constant in positieve zin is vervoer en toerisme. En dan zijn er nog enkele van de relevante commissies waar de lijn vrij constant is dat er minder Nederlandse zetels zijn bemachtigd dan op grond van het getalsmatige aandeel van Nederland in het Europees Parlement. Visserij, regionale ontwikkeling en de belangrijke commissie voor economische en monetaire zaken kregen minder prioriteit dan mogelijk was op grond van de omvang van de Nederlandse delegatie in het Europees Parlement.

De volgende analyse geeft zelfs een nog scherper beeld. Hierbij zijn alle relevante commissies samengenomen en afgezet tegen alle andere commissies. Figuur 1 laat de trend zien. De figuur

geeft tussen de vijfjaarlijkse peilmomenten ook de zetelverdelingen halverwege, om mogelijke aanpassingen (bijvoorbeeld om onderbezetting in een commissie te corrigeren) naar voren te laten komen. Deze tussentijdse wijzigingen waren ook mogelijk in de spelregels en in de praktijk waren ze soms ook fors.

Figuur 1  
Nederlandse zetels in relevante commissies vergeleken met andere commissies, 1979-2014



De staafdiagrammen zijn gestapeld. Bij elke zittingstermijn van 5 jaar is er een tussentijdse meting

Uit figuur 1 blijkt dat in de hele periode van 35 jaar er alleen in de jaren negentig een lichte winstpositie was in de commissies op de relevante beleidsterreinen (alles boven de nullijn). Er waren in de commissies enkele zetels meer in Nederlandse handen. Maar zelfs deze episode tussen de ondertekening van het Verdrag van Maastricht (1992) en de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) laat een sterkere mate van oververtegenwoordiging zien in de andere commissies, niet direct relevant vanuit het perspectief van economie, industrie en handel dat in dit onderzoek centraal staat.

De afgelopen vijftien jaar laten een patroon zien waarin de verschillen tussen de twee categorieën commissies groter zijn geworden. Waar van 1979 tot 1999 andere commissies ook meer prioriteit kregen zonder dat de materiële zaken in desbetreffende EP-commissies vanuit Nederland ondervertegenwoordigd raakten, is na 1999 de keuze van de meeste Nederlandse Europarlementariërs systematisch gevallen op commissies zoals buitenlandse zaken, milieu, burgerlijke vrijheden en de commissie voor rechten van de vrouw en gender issues. Zelfs de commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid, eerder nog prominent onder de Nederlandse delegatie van afgevaardigden, is de afgelopen vijftien jaar vanuit ons land karig bezet geweest. Kortom, in de afgelopen drie zittingstermijnen van het Europees Parlement was Nederland *systematisch ondervertegenwoordigd in de relevante commissies*. En al in de jaren daarvoor, dus tijdens alle zittingstermijnen van het direct gekozen Europees Parlement sinds 1979, was er relatieve ondervertegenwoordiging vanuit de Nederlandse delegatie van volksvertegenwoordigers in deze commissies.

Ook hier kunnen we Nederland in een internationaal-vergelijkend perspectief plaatsen. En in deze bredere context komt hetzelfde beeld naar voren: in de afgelopen vijftien jaar kozen Nederlandse Europarlementariërs minder voor commissies op de terreinen van materiële belangen dan de meeste grote of sterke andere lidstaten. De vergelijking zoals weergegeven in tabel 6 laat zien dat Polen eveneens is ondervertegenwoordigd, maar dit land beweegt zich opwaarts sinds het in 2004 tot de EU toetrad. Bovendien blijkt uit een nadere analyse van de gegevens voor Polen dat dit land weliswaar minder zetels heeft in alle relevante commissies samen, maar dat de nationale delegaties in de commissies voor regionale ontwikkeling en landbouw, beide heel belangrijk voor dit land, juist weer groter zijn. Dit geeft aan dat het land enkele strategische keuzes heeft gemaakt en op die commissies heeft ingezet. Wat uit tabel 6 verder naar voren komt, is dat de grote drie – Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk – bijna permanent in de relevante commissies zijn oververtegenwoordigd. Deze constatering krijg nog meer nadruk als we bedenken dat grote lidstaten sowieso al over meer Europarlementariërs in commissies beschikken. Maar ook Spanje, Griekenland en Ierland hebben meer afgevaardigden in deze commissies gehad dan op grond van hun omvang verwacht mag worden. Het enige land waar de deelname aan economische en aanverwante commissies meestal minder was dan in proportie is Italië, maar dit land had de grootste *dip* al twintig jaar geleden en de nationale delegatie is in de basis al talrijker dan die van kleinere lidstaten. De conclusie is dus opnieuw: voor de relevante commissies steekt Nederland negatief af tegen andere lidstaten van de EU. Over de lange termijn gezien maakt de Nederlandse delegatie Europarlementariërs veel vaker keuzes voor andere commissies dan die waar economische en aanverwante belangen worden behartigd.

We kunnen Nederland ook nog als Benelux-land met België en Luxemburg vergelijken. Uit figuur 2 is af te lezen dat voor 1999 in België en Luxemburg de keuzes relatief gezien nog wat sterker vielen op andere commissies dan in Nederland, maar dat in de jaren sinds 1999 de twee landen samengenomen steeds dichtbij proportionaliteit zaten in de samenstelling van verschillende commissies, dus zowel die relevant voor economie, handel, industrie etc. als die op andere beleidsterreinen. Dit verschil met Nederland is er ook als beide landen afzonderlijk worden bekeken. Hierbij moeten we dan bedenken dat België en vooral Luxemburg met veel minder afgevaardigden in het EP zitten. Met andere woorden: ook in de context van de Benelux was Nederland de afgelopen drie zittingstermijnen duidelijk ondervertegenwoordigd in de relevante commissies van het Europees Parlement, daar waar er gezien het grotere aantal Europarlementariërs uit Nederland wel meer ruimte was. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat Nederland de relatieve ondervertegenwoordiging in commissies rond economie bewust in de context van samenwerking binnen de Benelux heeft gemaakt.

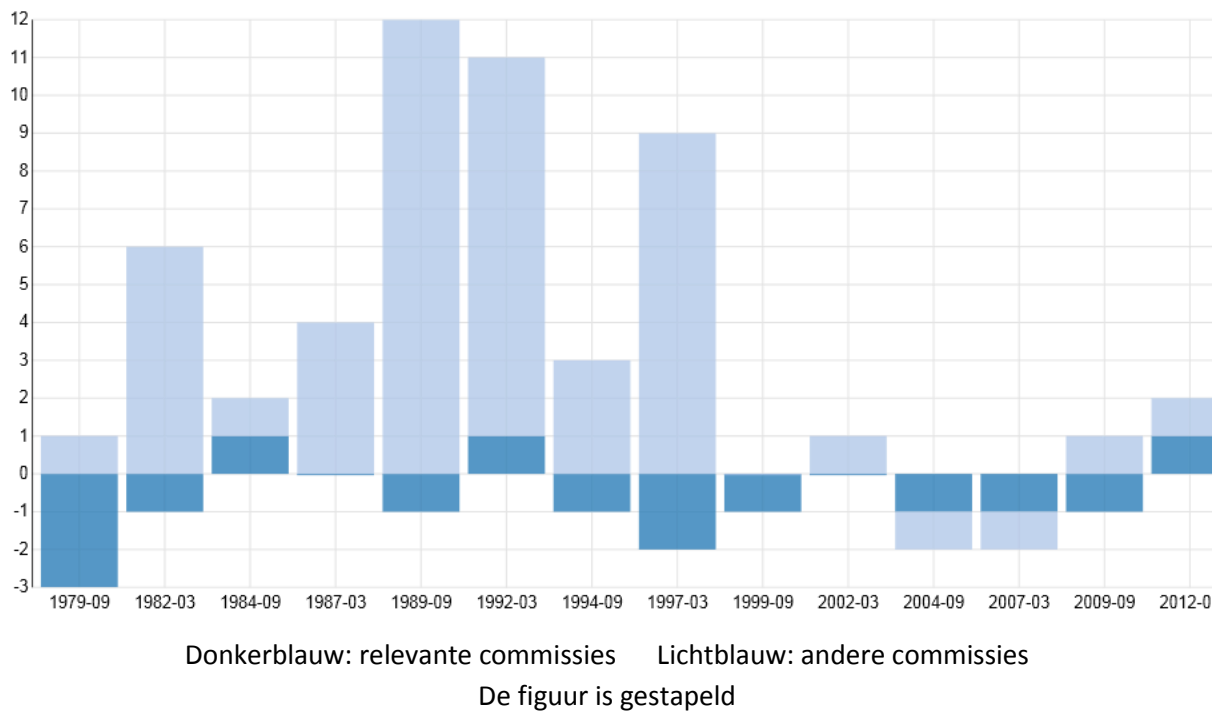
Tabel 6

Nederland in relevante commissies vergeleken met 15 lidstaten 1979-2014



Figuur 2

België en Luxemburg in relevante commissies vergeleken met andere commissies, 1979-2014

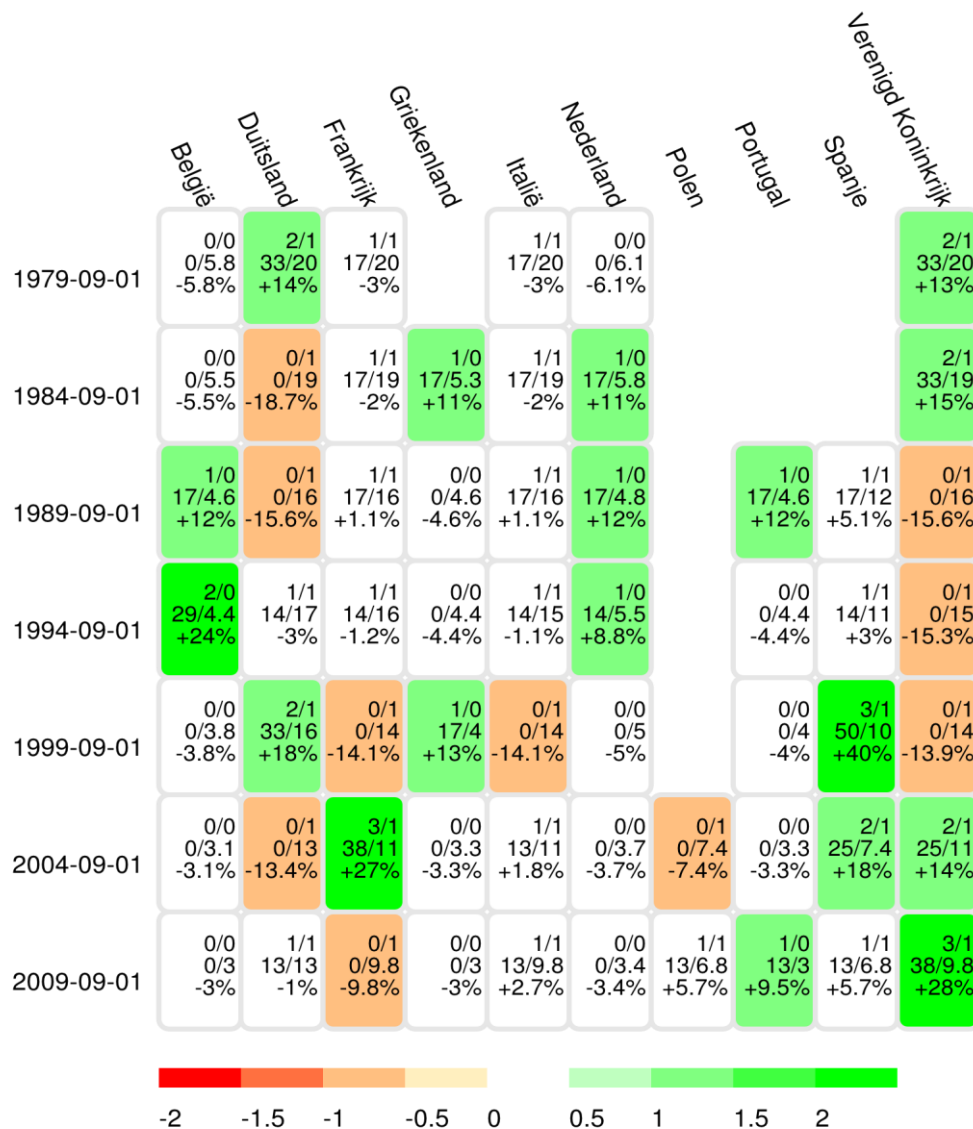


Kijken we tenslotte nog naar de verdeling van voorzittersposten in de commissies (vicevoorzittersposten zijn niet meegerekend). Tabel 7 presenteert Nederland vergeleken met 9

andere lidstaten, de focus op de relevante commissies. De overige lidstaten leverden in de periode sinds 1979 geen voorzitters van een van de commissies – het zijn dus vooral de oude lidstaten met Polen daarbij die voor een voorzittersrol in de race zijn geweest. De tabel laat zien dat die kans niet altijd is benut. Nederland had op grond van de formele en informele verdeelformules eigenlijk geen trekkingsrecht op een voorzitterschap, maar kreeg dat wel een aantal keren tussen 1984 en 1999. Na 1999 is dit niet meer voorgekomen. We zien in de gepresenteerde gegevens ook dat de grote lidstaten in deze voorzitterscarrousel op en neer bewogen; geen enkel land had een constante greep op het voorzitterschap van een van de relevante commissies in het Europees Parlement. Dit laat zien dat ook rond het voorzitterschap er een voortdurend draaiende zetelcarrousel is.

Tabel 7

Vertegenwoordiging lidstaten in voorzittersrol voor EZ relevante commissies, 1979-2014 (landen niet in tabel vermeld hadden geen voorzittersrol in relevante commissies)



## Conclusie

De resultaten van dit onderzoek wijzen alle dezelfde kant op: er is niet alleen de afgelopen zittingstermijn maar al veel langer een systematische ondervertegenwoordiging vanuit Nederland in de commissies rond economische ontwikkeling, handel en bedrijvigheid van het Europees Parlement. Deze onderbezetting ten opzichte van wat getalsmatig mogelijk zou zijn is opmerkelijk gezien de relevantie van die commissies voor Nederland als open economie en handelsland. Bovendien: het terrein van die commissies hoort ook tot de *basics* van de Europese samenwerking.

Bij alle geldende spelregels en politieke krachtsverhoudingen draait het toch ook om prioriteiten. Nederland en daarmee veel van de bijna 120 Europarlementariërs die ons land sinds 1979 vertegenwoordigden, heeft op een aantal terreinen een reputatie opgebouwd van inhoudelijke deskundigheid en initiatief, soms zelfs als gidsland in Europa. Milieu, burgerlijke vrijheden, emancipatie, sociale zaken en ontwikkelingssamenwerking zijn thema's waar Nederland een rol heeft gespeeld bij het vormen van de politieke agenda en vaak gebeurde dit vanuit het Europees Parlement. Enkele van de commissies op deze terreinen hebben ook een sterke invloedspositie, met steeds ruimere competenties rond begroting en wetgeving. Het is gezien deze inzet ook niet verwonderlijk dat van de zwaargewichten die de afgelopen decennia vanuit Nederland het Europees Parlement zijn ingegaan de meeste hun commissiezetel op een van deze terreinen hadden. Maar daar staat tegenover dat van de commissies met echte beleidsinvloed in het Europees Parlement en erbuiten er veel op het terrein van economie en bedrijvigheid liggen (zie tabel 1).

Het argument dat het niet zo gaat om nationaliteit in het Europese Parlement en de commissies daarvan is in de praktijk geen Europees gedragen argument. Anders is ook niet te verklaren dat lidstaten, zoals de tabellen en analyse in dit rapport hebben laten zien, onderling zo duidelijk verschillen in de manier waarop hun Europarlementariërs over de diverse commissies zijn verdeeld. Dat heeft voor een deel te maken met de totaalaantallen zetels in het EP van die lidstaten, in de helft van de landen is dat minder dan het huidige aantal vaste commissies in het Europees Parlement (20), waardoor keuzes om die reden noodzakelijk zijn. Maar het heeft ook te maken met keuzes bij grotere speelruimte. Nederland is de afgelopen decennia dus niet zozeer in de hoek van andere commissies of die zonder invloed of prestige gedreven, maar heeft tijdens de periodiek terugkerende zetelcarrousel de prioriteiten bij een aantal andere beleidsterreinen gelegd.

Het zijn politieke keuzes hoe Europarlementariërs over commissies worden verdeeld. Ook spelregels rond proportionaliteit zijn ooit onderwerp van zulke keuzes geweest. Die formele en informele spelregels zullen naar verwachting voorlopig niet drastisch worden veranderd. Dus is er wat dat betreft opnieuw keuzeruimte voor prioriteiten. Dit onderzoek heeft recente observaties in de media over commissiekeuzes door Nederland in de afgelopen periode bevestigd en laten zien dat het geen recente omkeer in het denken over prioriteiten is geweest. Het patroon is er al langer, vooral een trend in de afgelopen drie vijfjarige zittingstermijnen van het Europees Parlement.

Van de kandidaten die op 22 mei grote kans maken om voor het Europees Parlement gekozen te worden, is er een aantal met sterke papieren voor de commissies die in dit onderzoek centraal

stonden. Zowel nieuwkomers in het Europees Parlement met politieke ervaring als degenen die een termijn kunnen prolongeren. Hoeveel ruimte voor verschuiving van de ene naar de nadere commissie daarbij vanuit Nederland wordt gegrepen, is dan de vraag waarop de komende tijd een antwoord zal komen.

### Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2012). *Nederland en het Europees Parlement. Investeren in nieuwe verhoudingen*. AIV rapport 81, november 2012.

Remko Ebbers, 'Denken we ook nog even aan de economie?' Forum #6, 22 maart 2012.

European Parliament (2010). *Rules of procedure*.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20100705+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

Hix, S., T. Raunio and R. Scully (1999). 'An Institutional Theory of Behavior in the European Parliament'.

McElroy, G. (2001). 'Committees and Party Cohesion in the European Parliament'. University of Rochester.

McElroy, G. (2006) 'Committee representation in the European Parliament', *European Union Politics*, 7(1), pp. 5–29.

NRC Handelsblad, 'Hoe machtig zijn de Nederlanders in Brussel?', 3 mei 2014.

Trouw, 'Wij zijn echt geen Mickey Mouse parlement', 6 april 2014.

Whitaker, R. (2011). *The European Parliament's Committees: National Party Influence and Legislative Empowerment*. Taylor & Francis (Routledge/UACES Contemporary European Studies). Available at: <http://books.google.nl/books?id=c3aBxEnQ0cwC>.

Yordanova, N. (2009). 'The Rationale behind Committee Assignment in the European Parliament Distributive, Informational and Partisan Perspectives', *European Union Politics*, 10(2), pp. 253–280.

Yordanova, N. (2013). *Organising the European Parliament: The Role of the Committees and their Legislative Influence*. Routledge.

### Dankwoord bij dit onderzoeksrapport

Het onderzoek waar dit rapport verslag van doet, is het resultaat van samenwerking tussen de Leerstoel Public Affairs aan de Campus Den Haag en het Parlementair Documentatiecentrum (PDC), beide als partners in het Montesquieu Instituut. Mijn dank gaat uit naar Myriam van Dorp en Arne de Bruijn van het PDC voor hun werk aan de dataverzameling en de techniek voor data-analyse en Annsophie Schmitt voor haar literatuurstudie naar het formele kader en informele spelregels rond de verdeling van commissiezetels in het Europees Parlement.

Arco Timmermans, Den Haag, 9 mei 2014