

UNIVERSITEIT GENT
FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**Europarlementariërs in informeel bicameraal overleg:
een principal-agent perspectief**

Wetenschappelijk artikel

10.000 woorden

GOELE JANSSEN

MASTERPROEF EU-STUDIES

PROMOTOR: PROF. DR. HENDRIK VOS

ACADEMIEJAAR 2012 – 2013

Contactgegevens:

Goele Janssen
Keizer Karelstraat 180
9000 Gent

+32 496 17 1 145

goele.janssen@outlook.be

Inhoudstafel

Abstract	p.1
Inleiding	p.2
Wetenschappelijk kader	p.3
Theoretisch kader en onderzoeksopzet	p.8
Europarlementariërs in informeel bicameraal overleg als agent met meerdere principals	p.10
Het EP: een principal in de tegenaanval	p.13
Conclusie en discussie	p.19
Bibliografie	p.22

Abstract

Whereas codecision legislation used to be passed on between the Council and the European Parliament (EP) in three subsequent readings, the two chambers now meet up at an early stage (in the trilogues) and are therefore increasingly able to conclude earlier (by first reading agreements). In this informal bicameral bargaining the negotiating team of the EP has a disproportionate amount of influence vis-à-vis its committee or the Parliament as a whole. Also, the working relationship between both chambers became increasingly important overtime and since both MEPs (Members of the EP) as well as Ministers (in the Council) stem from the same Member states and the same national political parties, these existing bicameral links facilitate the bargaining with a potential danger of national influences slipping in. In this research a participant observation as well as a series of semi-structured interviews were conducted in order to check whether MEPs actually served as 'double-headed' agents (of both the EP and their national principal) and whether the EP was still able to control its negotiating team seen as they are both 'double-headed' and very influential. Results show that MEPs indeed look after the interests of their national principals through informal agendasetting. Foremost, the Permanent Representation facilitates a permanent flow of information between both Chambers during bicameral bargaining, which appeared to be in the interest of both the MEP and the national government. However, both the committees and the political groups managed to set up diverse control mechanisms to either monitor or sanction their agents in the case of agent slippage. Although a comprehensive set of checks is put up by the EP, agents (in both sides of the bicameral system) do seem to have a lot of influence and the degree of scrutiny seems to widely vary among the different committees and committee Chairs.

Europarlementariërs in informeel bicameraal overleg: een principal-agent perspectief

Inleiding

In een relatief korte periode van twintig jaar tijd, evolueerde het Europees Parlement (EP) van een voornamelijk adviesorgaan tot een volwaardige medebeslisser. De codecisieprocedure ingevoerd in Maastricht (1992) groeide uit tot de gewone wetgevingsprocedure in Lissabon (2009) waardoor de Europese besluitvorming een echt bicameraal karakter kreeg. Het EP aan de ene kant en de Raad van Ministers aan de andere, hebben nu evenveel gewicht in de schaal te werpen in de meeste besluitvormingsdomeinen. Wie zich vandaag de dag echter zou baseren op de besluitvormingsprocedure zoals beschreven in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (art. 294 VWEU), laat zich misleiden. Beide kamers pasten zich namelijk aan aan deze nieuwe realiteit van geïntensifieerde samenwerking waardoor zich een informele cultuur van bicameraal onderhandelen ontwikkelde, die geenszins nog beantwoordt aan de formele besluitvormingsloop. Hoewel in het VWEU namelijk drie opeenvolgende lezingen voorzien worden waarbij beide kamers elkaar slechts in laatste instantie rechtstreeks consulteren, tekent zich in de realiteit een tendens af waarbij steeds vroeger informeel en rechtstreeks contact gezocht wordt door middel van de zogenaamde 'trilogie'.¹² Waar zulk direct en intensief contact tussen beide kamers voorheen dus zeer schaars was, maken de trilogie nu deel uit van de dagdagelijkse besluitvorming (Corbett e.a., 2003, pp. 363-4). Bijgevolg -en aangezien het Verdrag van Amsterdam (1999) in de mogelijkheid voorzag om reeds in eerste lezing te besluiten- worden interinstitutionele akkoorden dan ook steeds vroeger succesvol bereikt. Waar in de vijfde legislatuur nog maar 28% van alle dossiers reeds in eerste lezing werden afgerond, steeg dit aantal explosief tot 72% voor de zesde en 78% voor de eerste helft van de zevende legislatuur (EP, 2011).³

Twee belangrijke gevolgen kwamen voort uit deze evolutie van het bicameraal systeem in de EU. *Ten eerste* werd de werkwijze tussen het EP en de Raad steeds belangrijker en dan ook steeds hechter. Aangezien echter zowel de MEPs⁴ als de Ministers die zetelen in de Raad afkomstig zijn uit dezelfde landen en dezelfde nationale politieke partijen, fungeren deze als een bestaande link tussen beide kamers. Zoals wetenschappelijk onderzoek zal aantonen, worden deze bicamerale linken dan ook ingezet om de onderhandelingen te faciliteren en om de besluitvorming en dus de contacten met de tweede kamer vlotter te doen verlopen. Hier vormt zich echter een potentieel gevaar voor nationale beïnvloeding van (schaduw)rapporteurs, wetende dat deze nationale actoren de banden met hun MEPs steeds meer aanhaalden naarmate het EP invloedrijker werd. *Ten tweede*, aangezien door middel van de trilogie steeds vroeger en informeler een bicameraal akkoord gesloten wordt, won het onderhandelingssteam van het EP (bestaande uit een rapporteur en zijn schaduwrapporteurs) aan

¹ Trilogie vormen naast de officiële wetgevingsprocedure een veelal informeel platform waar de drie instituties betrokken in Europese besluitvorming, de Europese Commissie, de Raad en het EP, overleg plegen per wetgevend dossier teneinde sneller en efficiënter tot een akkoord te komen.

² Hoewel het Verdrag in art. 294 VWEU slechts voorziet in de officiële wetgevingsprocedure en dus niet in de trilogie als dusdanig, kunnen de instituties volgens art. 295 VWEU wel in onderlinge overeenstemming de wijze bepalen waarop ze samenwerken. In hun 'Gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure van 13 juni 2007' verklaren de drie instellingen dan ook dat ze 'gedurende de gehele procedure loyaal samenwerken om hun standpunten zo dicht mogelijk tot elkaar te brengen, en aldus, indien nodig, de weg vrijmaken voor de aanneming van het betrokken besluit in een vroeg stadium van de procedure' (EP, 2012b).

³ Bovendien is het aantal derde lezingen tot een schamele 4% gedaald en zijn een aanzienlijk deel van de tweede lezingen in feite vervroegde tweede lezingen waarbij het EP het gemeenschappelijk standpunt van de Raad zonder amendementen goedkeurt (EP, 2011).

⁴ MEPs (*Members of the European Parliament*) of Europarlementariërs

informatievoordeel en dus aan invloed ten opzichte van de parlementaire commissie of het EP als geheel. Niet alleen voeren deze actoren de onderhandelingen zelf, maar bovendien ontlopen zij bij het onderhandelen van een eerste lezing akkoord ook in toenemende mate dat een formeel standpunt van het EP in eerste lezing of zelfs een onderhandelingsmandaat in de commissie wordt gestemd. Het is dus geoorloofd zich vragen te stellen bij het toezicht dat het EP nog kan uitoefenen over zijn onderhandelingssteam, wat problematisch kan zijn wetende dat deze in contact staan met hun nationale wederhelften in de andere kamer.

In dit onderzoek zal de bovenstaande problematiek vanuit het oogpunt van het EP en dus vanuit het oogpunt van de MEPs geanalyseerd worden. Bovendien wordt een principal-agent perspectief gehanteerd waarbij het onderhandelingssteam (agent) het EP (principal) dient te vertegenwoordigen in de trilogie. *Ten eerste* vragen we ons af hoe de bestaande nationale linken het bicameraal overleg faciliteren en in hoeverre de (schaduw)rapporteur dus in toenemende mate ook als agent van zijn of haar nationale principal (partij of regering) fungeert in het bicameraal overleg. *Ten tweede* zal nagegaan worden hoe het EP hierop reageert als oorspronkelijke principal in een poging de controle over zijn agent te behouden of terug te verscherpen. Het zou vanuit democratische overwegingen dan ook wenselijk zijn dat deze controle doortastend en sluitend gebeurt. Het bicamerale systeem zou namelijk het evenwicht moeten behouden tussen enerzijds de inspraak van de Lidstaten en anderzijds de vertegenwoordiging van het Europese volk (Hix, 1999, pp.56). Omdat de Europese parlementaire structuren echter onvolmaakt zijn, in die zin dat MEPs nog steeds als afgevaardigden van hun nationale partij zetelen, zou dat evenwicht wel eens minder eenduidig kunnen zijn. Hoewel reeds onderzoek verricht werd naar bicamerale dynamieken en nationale beïnvloeding van MEPs, geraakt dit onderzoek snel gedateerd door de snelle evolutie en intensifiëring van het bicameralisme in Europa. Bovendien is er in dit domein ook een groot gebrek aan onderzoek van kwalitatieve aard. Naast een kort overzicht van de bestaande wetenschappelijke literatuur, werd in dit onderzoek dan ook een kwalitatieve studie uitgevoerd die de huidige situatie dieper probeert te analyseren.

Wetenschappelijk kader

Europarlementariërs in informeel bicameraal overleg als agent met meerdere principals

In een eerste deel van dit onderzoek zal nagegaan worden in hoeverre (schaduw)rapporteurs functioneren als dubbele agent, dus van zowel het EP alsook van hun nationale principal (partij of regering). Hoewel de links-rechts breuklijn namelijk in toenemende mate determinerend is geworden binnen het EP en ook de fractiediscipline alsmaar toenam (Hix e.a., 2006; Corbett e.a., 2003), lijkt de nationale breuklijn toch aanwezig te blijven. Aangezien MEPs namelijk niet alleen lid zijn van hun Europese politieke groep, maar ook nog steeds van hun nationale politieke partij, is hun representatieve taak gecompliceerd en dienen zij verschillende belangen te vertegenwoordigen (Scully, 2006, pp. 168). Hoewel de Europese politieke groepen dus wel degelijk politiek gelijkgezinde MEPs verenigen, blijven ook de nationale banden en belangen aanwezig.

Zo werd aan het einde van de vierde legislatuur reeds door Raunio (2000) vastgesteld dat nationale politieke partijen hun banden met MEPs meer en meer aanhaalden naarmate het EP aan macht won en wanneer grote nationale belangen op het spel stonden. In overeenstemming met Scully (2006) stelt Raunio (2000, pp. 220) dan ook dat MEPs aanzien kunnen worden als agents met verantwoordelijkheden ten opzichte van meerdere principals. De nationale partijen zouden hierbij zelfs de machtigste principal zijn aangezien zij uiteindelijk de kandidaatselectie voor de Europese verkiezingen controleren. Hoewel de nationale partijen hun MEPs voorheen een grote mate van vrijheid toekenden, was die situatie anno 1998 dus al aan het veranderen. Ook Whitaker (2005) constateerde in die periode gelijkaardig gedrag waarbij nationale partijen ervoor zorgden dat hun delegaties beter vertegenwoordigd zijn in de parlementaire commissies met wetgevende

bevoegdheid dan in de commissies zonder. Daarnaast bevestigt ook Hix (2002) dat wanneer MEPs afwijken van het fractiestandpunt van hun politieke groep, hun stemgedrag het best te verklaren valt door het volgen van de preferenties van hun nationale politieke partij. Hix besluit ook dat zowel de nationale politieke partij als de Europese fractie fungeren als principal tegenover hun MEPs en beide dan ook beschikken over de nodige machtsmiddelen en controlemechanismen ten opzichte van hun agents. Hoewel de politieke groep namelijk de posities, functies en rapporten binnen het EP verdeelt, beschikt de nationale partij inderdaad over het machtige wapen van de kandidaatselectie bij de Europese verkiezingen. Yordanova (2011) illustreerde overigens hoe de politieke fracties deze machtsmiddelen gebruikten gedurende de zesde legislatuur: MEPs die trouw waren aan hun fractie werden beloond met een groter aantal codecisierapporten dan ontrouwe MEPs.

Tot slot werden ook voor de vijfde legislatuur processen van nationale beïnvloeding beschreven door Hagemann en Hoyland (2010), die meer de bicamerale besluitvorming als dusdanig adresseerden. Wanneer bij een controversieel dossier de Raad namelijk verdeeld was volgens nationale belangen, weerspiegelde dit zich voor het EP en ondervonden ook hier de politieke groepen moeilijkheden om volgens één fractiestandpunt te stemmen. MEPs zouden nauwer verbonden zijn met hun nationale regeringen wanneer het op dergelijke controversiële dossiers aankomt omdat de regeringen hier grotere druk op hun MEPs zouden uitoefenen (Hagemann & Hoyland, 2010, pp. 830). Een recente studie bevestigt tevens dat naast de links-rechts dimensie ook nationale belangen een rol blijven spelen in Europese besluitvorming en dit vooral bij domeinen als het begrotingsbeleid (VoteWatch, 2013). In lijn met Hagemann en Hoylands onderzoek stelt de studie vast dat wanneer onenigheid zich volgens nationale breuklijnen aftekent in de Raad, dit zich voor het EP weerspiegelt: de posities van de nationale regeringen in de Raad zijn in deze gevallen vaak sterk gecoördineerd met deze van 'hun' MEPs in het EP. Kortom, nationale actoren manifesteren zich steeds meer als principal ten opzichte van hun MEPs wanneer nationale belangen op het spel staan en MEPs gedragen zich dan ook steeds meer als agents van hun nationale principals.

Nationale principals staan tijdens het bicameraal overleg, dat steeds belangrijker werd, in contact met hun MEPs wanneer zij als (schaduw)rapporteur voor het EP fungeren. Onderzoek ging daarom ook reeds na hoe deze nationale linken tussen de rapporteur (EP) en de nationale partij of regering (Raad) het bicameraal overleg zouden faciliteren en beïnvloeden. Zo ondervond Hoyland (2006) dat MEPs afkomstig uit nationale regeringspartijen (die aldus in de Raad zetelen) meer codecisierapporten toebedeeld kregen dan MEPs afkomstig uit nationale partijen die niet in de regering zitten. Dit valt volgens de auteur te verklaren door de lagere coördinatie- en transactiekosten met de Raad die deze MEPs ondervinden als rapporteur in het bicameraal overleg. Ook Yordanova (2011b, pp. 610) vermoedt dat door de verhoogde noodzaak aan bicamerale akkoorden MEPs die reeds verbonden zijn met leden van de Raad bevoorrecht kunnen worden bij de toedeling van codecisierapporten om het coalitievormen vlotter te doen verlopen. Men probeert namelijk te vermijden dat de besluitvorming inefficiënt of stroef verloopt; tenslotte dient anders dan bij andere parlementen bij elk wetsvoorstel opnieuw een coalitie gevormd te worden. Daarnaast zijn ook de onderzoeksresultaten van Rasmussen die onderzoek voerde naar welke factoren vroegtijdige bicamerale akkoorden beïnvloedden, zeer relevant. Ze ondervond dat de kans op dergelijke akkoorden verhoogt naarmate de werkrelatie tussen beide kamers hechter is en de rapporteur (EP) en de voornaamste regeringspartij uit het Voorzitterschap (Raad) uit dezelfde partijfamilie (Rasmussen, 2007) of uit dezelfde Lidstaat komen en de onderhandelingszekerheid dus groter is (Rasmussen, 2010).⁵ De auteur wijst er ook op dat uiteindelijk alle leden van de Europese instellingen vertegenwoordigd in de informele trilogie afkomstig zijn van één en dezelfde instantie, namelijk de nationale partijen.

⁵ Evenals wanneer het ongeduld groter is (wanneer het afronden van een bepaald wetsvoorstel dringen is of in periodes met veel wetsvoorstellen tegelijk) zou de kans op vroegtijdige bicamerale akkoorden groter zijn (Rasmussen, 2010).

Dat bestaande nationale linken het bicameraal overleg faciliteren, wil daarom nog niet zeggen dat de (schaduw)rapporteur zijn mandaat van het EP met de voeten treedt. Rasmussen (2010) stelt namelijk ook vast dat de kans op een vroegtijdig bicameraal akkoord aanzienlijk verlaagt wanneer de rapporteur afwijkt van het standpunt van de gemiddelde MEP en dus zijn positie (als agent van het EP) misbruikt. Ook Costello en Thomson (2011) kunnen geen bewijs leveren voor het feit dat de rapporteur niet als agent van het EP zou optreden in het informeel bicameraal overleg. Sterker nog, de rapporteur zou in deze onderhandelingen een *'two level game'* spelen ten opzichte van de Raad waarbij hij veinst door zijn Parlement beknot te zijn in onderhandelingsvrijheid. Daarnaast blijkt ook dat het voor het EP voordelig zou zijn wanneer de rapporteur uit een nationale regeringspartij komt omdat deze zo informatie over de *win-set* van de Raad kan bekomen. Toch ondervonden Costello en Thomson (2010) ook dat, hoewel het standpunt van het EP meestal bepaald wordt door de mening van de gemiddelde MEP, dit standpunt bij vroegtijdige bicamerale akkoorden onder codecisie door de rapporteur beïnvloed wordt en wel door de nationale standpunten van de lidstaat waaruit de rapporteur afkomstig is. Aangezien in de huidige besluitvorming het gebruik van deze vroege bicamerale akkoorden eerder regel dan uitzondering geworden is, is deze trend mogelijks problematisch te noemen. In een eerste deel van dit onderzoek zal dan ook nagegaan worden in hoeverre (schaduw)rapporteurs functioneren als agent van beide principals en dus zowel belangen behartigen van het EP als van hun nationale partij of regering.

Het EP: een principal in de tegenaanval?

In een tweede deel van dit onderzoek zal de interne werking van het EP als principal beschouwd worden. Hoewel Tsebelis en Money (1997) in hun standaardwerk rond bicameralisme beweren dat de werking binnen elke kamer beïnvloed wordt door de interactie tussen beide, hield veel van het vroegere onderzoek over het EP geen rekening met dit bicamerale karakter, zijnde de relatie tussen de Raad en het EP (Naurin & Rasmussen, 2011). Twee totnogtoe niet vermelde maar belangrijke auteurs bestudeerden echter wel hoe de interne organisatie en machtsverhoudingen binnen het EP veranderden als gevolg van het geïntensifieerde en geïnformaliseerde bicameraal overleg. Omdat beide niet alleen onderzoek voerden naar de besluitvorming binnen het EP en daarbij rekening hielden met de bicamerale dynamiek maar hierin ook kwalitatief te werk gingen, zijn ze van onschatbare waarde voor dit onderzoek.

Ten eerste beschrijven Farrell en Héritier (2004) hoe de shift van formele onderhandelingen waarbij beide kamers beurtelings overleggen naar een meer informeel en simultaan bicameraal overleg met vroegtijdige akkoorden ook een shift in de machtsbalans binnen het EP teweeg bracht. Ondanks dat het EP haar macht over tijd succesvol heeft kunnen uitbreiden (Farrell & Héritier, 2003), is deze machtstoename intern ongelijk verdeeld aangezien in de nieuwe bicamerale dynamiek vooral de rapporteur disproportioneel veel macht toebedeeld kreeg (Häge & Keating, 2007; Farrell & Héritier, 2004). De Voorzitters van de parlementaire commissies en de overige commissieleden en MEPs zouden daarentegen aan invloed moeten inboeten en allerlei controle- en monitormechanismen proberen op te zetten om deze verloren invloed terug te winnen.⁶ Een voorstel om akkoorden in eerste lezing (waarbij een eerste stemming in de plenaire en soms zelfs in de commissie omzeild wordt) te verbieden of om rapporteurs te laten wachten op een expliciet onderhandelingsmandaat vanuit de commissie, tonen volgens de auteurs aan dat het EP als principal zijn controle over de rapporteur probeert te herwinnen.

Ten tweede ondervond ook Yordanova (2010) dat, hoewel de parlementaire commissies in de traditionele besluitvorming sterk stonden, hun invloed binnen het EP beperkt wordt wanneer er informele bicamerale akkoorden met de Raad gesloten worden. Uit een groot aantal interviews bleek

⁶ De evolutie in het bicameraal overleg bracht ook binnen de Raad gelijkaardige verschuivingen teweeg met winnaars en verliezers: het Voorzitterschap won aan macht ten opzichte van de andere lidstaten en het COREPER ten opzichte van de Ministerraad zelf (Farrell & Héritier, 2004).

dat de rapporteur disproportioneel veel invloed heeft ten opzichte van zijn commissie tijdens het bicameraal overleg.⁷ Zo zou het mandaat van de commissie onvoldoende opgevolgd worden door de rapporteur en zou hij ook onvoldoende feedback teruggeven aan zijn commissie. Hoewel de besluitvorming sneller en efficiënter verloopt, verloopt ze daarom ook minder transparant en democratisch volgens de auteur. Onder andere de ingevoerde gedragscode voor rapporteurs in bicameraal overleg (zie later) wordt hier aangehaald als een middel van het EP om zijn rapporteurs opnieuw te beteugelen.

Kortom, het lijkt erop dat de principals binnen het EP aan invloed moesten inboeten ten opzichte van hun agent, de rapporteur. Wetende dat zijn nationale principal in de andere kamer zich wel steeds meer manifesteert en dat nationale bicamerale linken actief gebruikt worden, stelt zich een voor het EP problematische situatie. In een tweede deel van dit onderzoek zal dan ook verder nagegaan worden hoe het EP probeert zijn invloed en greep op zijn agents opnieuw te verscherpen.

Tabel 1. Onderzoek relevant voor een principal-agent perspectief op MEPs in bicameraal overleg

onderzoek	tijdsbestek	methodologie	relevante bevindingen
Raunio (2000)	1998 (4 ^e LEG)	kwantitatief	Waar MEPs voorheen minder geconsulteerd werden, halen nationale politieke partijen hun banden met MEPs meer en meer aan naarmate het EP aan macht wint, vooral wanneer grote nationale belangen op het spel staan. Ook nationale partijen fungeren als machtige principal t.a.v. hun MEPs.
Hix (2002)	vnل. 1999 (4 ^e /5 ^e LEG)	kwantitatief	Wanneer MEPs afwijken van hun fractiestandpunt, valt hun stemgedrag het best te verklaren door de preferenties van hun nationale politieke partijen. Zowel de nationale partijen als de Europese fracties functioneren als principals t.a.v. hun MEPs.
Farrell & Héritier (2004)	2000-2004 (5 ^e LEG)	kwalitatief en kwantitatief	Door de shift van formele onderhandelingen waarbij beide kamers beurtelings overleggen naar een meer informeel en simultaan bicameraal overleg met vroegtijdige akkoorden wonnen in het EP de ‘relais actoren’ (vnل. rapporteurs) aan macht t.o.v. de gewone parlaments- en commissieleden. Het ontbreekt het EP aan gecentraliseerde controle-mechanismen over de actoren betrokken bij het bicameraal overleg.
Whitaker (2005)	1999 (4 ^e /5 ^e LEG)	kwantitatief	Naarmate het EP aan macht wint, halen nationale partijen de banden met hun MEPs aan. Nationale partijen zorgen er dan ook voor dat ze beter vertegenwoordigd zijn in parlementaire commissies met wetgevingsbevoegdheid dan in de andere commissies.
Hoyland (2006)	1999-2004 (5 ^e LEG)	kwantitatief	Aangezien MEPs afkomstig uit nationale regeringspartijen (die aldus in de Raad zetelen) lagere coördinatie- en transactiekosten hebben

⁷ Yordanova (2010) stelt echter ook vast dat de invloed van die de parlementaire commissies behouden in de nieuwe besluitvormingswijze onderling zeer fel variëren, niet alle commissies boetten evenveel in aan invloed.

			in het bicameraal overleg, worden hen meer codecisierapporten toebedeeld dan MEPs afkomstig uit nationale partijen die niet in de regering zitten.
Rasmussen (2007)	1999-2004 (5 ^e LEG)	kwantitatief	De kans op vroegtijdige bicamerale akkoorden verhoogt naarmate er een hechtere werkrelatie bestaat tussen Raad en EP en wanneer de rapporteur (EP) en de voornaamste regeringspartij uit het Voorzitterschap (Raad) uit dezelfde partijfamilie komen.
Rasmussen (2010)	1999-2004 (5 ^e LEG)	kwantitatief	De kans op vroegtijdige bicamerale akkoorden verhoogt bij een grotere onderhandelingszekerheid (d.i. wanneer onderhandelaars van het EP en de Raad uit dezelfde Lidstaat komen) maar verlaagt naarmate een rapporteur afwijkt van het standpunt van de gemiddelde MEP en dus zijn positie (als agent van het EP) misbruikt.
Hagemann & Hoyland (2010)	1999-2004 (5 ^e LEG)	kwantitatief	Wanneer bij een controversieel dossier de Raad verdeeld is volgens nationale belangen, weerspiegelt dit zich voor het EP en zullen ook hier de politieke groepen moeilijkheden ondervinden om volgens één fractiestandpunt te stemmen.
Costello & Thomson (2010)	1999-2000 (5 ^e LEG); post-2004	kwantitatief	Waar het standpunt van het EP meestal bepaald wordt door de mening van de gemiddelde MEP, wordt het standpunt bij vroegtijdige bicamerale akkoorden onder codecisie door de rapporteur beïnvloed en dan vooral door het nationale standpunt van de Lidstaat waaruit de rapporteur afkomstig is.
Costello & Thomson (2011)	1999-2000 (5 ^e LEG); post-2004	kwantitatief	Er is geen bewijs te vinden voor het feit dat de rapporteur in het informeel bicameraal overleg niet zou optreden als agent van het EP. Er is wel vermoeden dat wanneer de rapporteur uit een nationale regeringspartij komt (die aldus in de Raad zetelt) en dus in een bevoorrechte positie zit om informatie over de win-set van de Raad te bekomen, dit het EP ten goede komt. Ook wordt de onderhandelingsmacht van het EP bepaald door de mate waarin de rapporteur succesvol een 'two-level-game' kan spelen t.o.v. de Raad.
Yordanova (2010)	2004-2009 (6 ^e LEG)	kwalitatief en kwantitatief	Hoewel de parlementaire commissies in de traditionele besluitvorming sterk staan, wordt hun invloed bij informele bicamerale akkoorden beperkt. De rapporteur heeft disproportioneel veel invloed wat de transparantie en de democratische controle niet tegen goede komt.
Yordanova (2011)	2004-2007 (6 ^e LEG)	kwantitatief	MEPs die trouw zijn aan hun fractie, worden beloond met een hogere toedeling van rapporten.

Bovenstaande werken zijn vatbaar voor aanvulling zowel in methoden als in tijdsbestek. Enerzijds, zoals blijkt uit tabel 1, werden in het overgrote deel van het onderzoek kwantitatieve analyses uitgevoerd. Er is dus een groot gebrek aan kwalitatieve beeldvorming in dit domein, met de studie van Farrell en Héritier (2004) en Yordanova (2010) als belangrijke uitzonderingen. Anderzijds besloeg het voorgaande onderzoek voornamelijk de vierde en vooral vijfde legislatuur. Tot dusver blijft onderzoek over de zesde legislatuur schaars en dat over de zevende zelfs onbestaande. De post-Lissabon periode waarin het aantal bicamerale beleidsterreinen van vierenvieftig naar vijftientig werd opgetrokken (EP, 2012) en dus een extra impuls gegeven werd aan de bicamerale dynamiek, is totnogtoe nooit onderzocht. Bovendien vond het merendeel van dit onderzoek ook plaats in de toen nog EU-15, v  r de grote uitbreiding van 2004 en 2007. Dus ook de kwalitatieve studie van Farrell & Héritier (2004) en in mindere mate ook die van Yordanova (2010) uit de zesde legislatuur moeten, hoewel onschatbaar in waarde door hun aard, aan relevantie inboeten door de snel veranderende dynamiek in Europese besluitvorming. De meerwaarde van dit onderzoek is dan ook tweevoudig: enerzijds zal getracht worden bij te dragen tot de kwalitatieve beeldvorming over het informeel bicameraal overleg en anderzijds zal dat gebeuren voor de huidige zevende legislatuur, anno 2013.

Theoretisch kader en onderzoeksopzet

Zoals kon blijken uit bovenstaand onderzoek valt het functioneren van de rapporteur in het informeel bicameraal overleg heel goed in te passen in principal-agent dynamieken. Dit perspectief zal dan ook verder als theoretisch kader gebruikt worden, waarbij we ons voornamelijk baseren op het werk van Pollack (1997) die op zijn beurt de Amerikaanse theorievorming van ondermeer McCubbins toepaste op de Europese besluitvorming. Hoewel de Amerikaanse pioniers zich vooral op de controle van het Congress over hun administratieve en bureaucratische agents en Pollack zich op de controle van lidstaten over de supranationale EU-instellingen concentreerde, blijkt het analytisch kader ook voor andere settings relevant.

Heel algemeen stelt de theorie namelijk dat een principal uit bijvoorbeeld tijdsgebrek of efficiëntie, bepaalde opdrachten zal delegeren naar agents. Bij deze delegatie ontstaat echter het gevaar van wat de literatuur *'agency losses'* noemt, waarbij agents niet alleen binnen hun mandaat eigen belangen zullen nastreven (*'shirking'*) maar ook ertoe gestimuleerd kunnen worden in tegenstrijd met hun mandaat te handelen (*'slippage'*). Dit kan maar gebeuren omdat agents een aanzienlijk informatievoordeel genieten in het uitoefenen van hun opdracht, in dit geval de rapporteur tijdens het onderhandelen in de trilogie. De principal kan echter proberen zijn informatievoordeel te corrigeren door zowel *ex ante* als *ex post* controle uit te oefenen over zijn agent. De effectiviteit en de geloofwaardigheid van deze controle bepalen in grote mate de autonomie die de agent overhoudt in het uitoefenen van zijn opdracht. *Ex ante* kan de principal een mandaat uitvaardigen, waarbij de reikwijdte van zijn opdracht begrensd en de procedure die de agent moet volgen vastgelegd wordt. *Ex post* kan de principal enerzijds aan monitoring en anderzijds aan sanctionering doen. Bij monitoring kan de principal ofwel zelf de agent controleren in het uitvoeren van zijn mandaat door bij wijze van spreken te *'patrouilleren'* (*police patrol oversight*) ofwel, gezien de hoge kosten die bij deze eerste optie komen kijken, een andere agent als *'controle-instelling'* belasten met deze taak (*institutional checks*). Een derde en minder sluitende optie is het overlaten van de monitoring aan het middenveld dat dan fungeert als *'alarmsysteem'* in geval van *agent slippage* (*fire-alarm oversight*). Bij sanctionering daarentegen kan de principal gebruik maken van zijn macht om onder andere de door de agent gestelde handelingen te verwerpen, om zijn herbenoeming te voorkomen of om zijn mandaat in te perken of de voorgeschreven procedures te verstrengen. Tot slot krijgt ook het evenwicht in agendasetting tussen principal en agent, zijnde zowel formele als informele beïnvloeding van de agenda, een prominente rol toegewezen in de literatuur.

Zoals eerder aangehaald, is dit onderzoek opgedeeld in twee delen. *Ten eerste* zal worden nagegaan in welke mate en hoe de nationale partij en regering zich steeds meer als principal manifesteren ten opzichte van hun MEPs wanneer deze als (schaduw)rapporteur fungeren en in welke mate en hoe de MEPs dan ook steeds meer als agent van hun nationale actoren optreden in de trilogie. Aangezien de (schaduw)rapporteurs zich op die manier schuldig maken aan '*agent slippage*' ten opzichte van het EP, zal gekeken worden hoe dit EP als principal zijn greep op het handelen van de agent probeert aan te scherpen. De verschillende controlemechanismen die het EP hiertoe hanteert zullen bestudeerd en geclassificeerd worden volgens de hierboven beschreven principal-agent theorieën.

Voor dit onderzoek werd een participerende observatie van drie maanden in het EP ondernomen. Tijdens deze periode werd zowel de besluitvorming als het dagdagelijkse werk van MEPs van dichtbij bestudeerd. Zo werd onder andere een groot aantal commissie-, coördinatoren- en fractievergaderingen bijgewoond waarvan verschillende achter gesloten deuren. Hierbij werden meerdere zeer interessante observaties gedaan die achteraf ter interpretatie bij tien sleutelfiguren werden voorgelegd tijdens semigestructureerde interviews. Onder deze tien personen bevinden zich 6 MEPs, waarvan één tevens Voorzitter van een parlementaire commissie, 3 persoonlijke assistenten (PA) van MEPs en tot slot één fractiemedewerker. Zeer bewust werd gekozen om naast MEPs ook hun PA te interviewen, aangezien zij vaak niet alleen instaan voor de communicatie met de nationale partij, maar zich ook vrijer en eerlijker uitlieten over de gang van zaken in het EP. Hoewel tevens wegens het persoonlijke netwerk opgebouwd tijdens de participerende observatie een lichte voorkeur uitging naar respondenten met de Belgische nationaliteit, werd het onderzoek ook verder vertekend door de lage bereidwilligheid bij niet-landgenoten. Uiteindelijk stemden slechts twee respondenten uit een andere lidstaat toe om deel te nemen aan het onderzoek, wat mogelijks consequenties met zich meebrengt voor de representativiteit van de bevonden resultaten.

Europarlementariërs in informeel bicameraal overleg als agent met meerdere principals

In een eerste deel van dit onderzoek werd nagegaan hoe en in hoeverre nationale actoren zich steeds meer als principal ten opzichte van (schaduw)rapporteurs manifesteren en in welke mate en hoe deze agents van het EP dan ook steeds meer als agent van hun nationale actoren optreden. Wat deze nationale actoren betreft, zal een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de regering, die in hoofdzaak nationale belangen probeert te vertegenwoordigen, en anderzijds de nationale partij, die meer partijpolitieke belangen heeft. Hoewel voor een groot deel van de MEPs deze twee actoren gedeeltelijk overlappen en hun partij ook via de regering in de Raad vertegenwoordigd is, zullen we toch merken dat de contacten via aparte kanalen verlopen.

Een eerste onmiddellijke vaststelling is dat nationale delegaties nog steeds een belangrijke speler zijn binnen het EP. De verschillende delegatiehoofden komen nog frequent samen om te overleggen per fractie, meestal vóór de coördinatorenvergadering waar elke coördinator zijn fractielijn vertegenwoordigd. Het is dan ook niet ongevoel dat de delegaties afwijkend stemgedrag vertonen van hun fractielijn wanneer nationale belangen op het spel staan (interview 3, 5, 6, 8 en 9). Er zijn bij de stemming altijd ‘delegaties die gelobbyd werden en dus op hun achterste poten gaan staan’ (interview 5 met MEP) en ook ‘afhankelijk van het onderwerp zullen er altijd delegaties zijn die steigeren’ (interview 8 met Voorzitter van een parlementaire commissie). Dit zou te verklaren zijn doordat het veel moeilijker is voor de fractievoorzitter in het EP om dergelijke ‘*agent slippage*’ onder zijn MEPs te bestraffen dan dat het is voor de nationale partij van het MEP. De partij beschikt namelijk over een ultiem sanctiemechanisme dat het zou toelaten zich als principal te manifesteren:

“De fractieleider van een politieke groep in het EP kan geen dingen afdwingen omdat hij niet bepaalt wie waar op de lijst komt te staan. En dat is dan net weer een heel groot machtsmiddel van de nationale partijen, uiteindelijk hangt het van hun goeddunken af of jij op de lijst komt te staan of niet. Daarom vind ik het jammer dat bepaalde fracties hun positie niet volledig kunnen gebruiken, omdat die meningen zover uit elkaar liggen en de MEPs gewoon doen wat ze willen.” (Interview 9 met PA MEP)

MEPs zien hun representatieve functie echter als tweevoudig en beschouwen zichzelf dan ook als dubbele agent (interview 1, 5, 6, 8 en 9) (in overeenstemming met Scully, 2006, pp. 168). Ze beschouwen zichzelf namelijk niet uitsluitend als vertegenwoordigers van het Europese volk of van het Europese belang en dus enkel als agent van het EP. Ook beschouwen zij zich als agent van diegene die hen verkozen hebben, wat volgens hen moeilijk als ‘*agent slippage*’ gecategoriseerd kan worden. MEPs benadrukken dat ze uiteindelijk verkozen zijn door een bepaald kiesdistrict en tenslotte dus ook als agent van deze regio moeten optreden. De spanning die voortkomt uit het fungeren als dubbele agent uit zich in een constante evenwichtsoefening waarbij MEPs moeten ‘rekening houden met de andere MEPs, met je achterban en met je partij thuis, het kiesdistrict waaruit je komt, maar je moet ook hier doen wat nodig is om dossiers vooruit te laten gaan’ (interview 9 met PA MEP). Of het nu daadwerkelijk de belangen van hun kiesdistrict dan wel eerder nationale belangen zijn die hierbij verdedigd worden, lijkt van MEP tot MEP te verschillen:

“ ... I never have a nationalistic view. I never look at things from a nationalistic standpoint as far as my country is concerned. I am not here to represent my country, I’m here to represent my constituency and then my second consideration is what is does for the greater Europe. I’m not here to look after the interests of my country, they have got a government that can do that. But some MEPs do see their role as defending their government, I have never done that.” (Interview 8 met MEP en Voorzitter parlementaire commissie)

Contacten van MEPs met nationale actoren verlopen enerzijds via de nationale partij: hoewel MEPs nooit echt concrete richtlijnen ontvangen vanuit hun partij, vindt het contact eerder informeel plaats in de vorm van overleg (interview 1, 3, 6 en 9). Wanneer MEPs namelijk een bepaald rapport toegewezen krijgen, nemen ze vaak contact op om te overleggen met nationale partijstukken die veelal met hetzelfde onderwerp bezig zijn in het nationale parlement of als nationale minister. Het lijkt dat (schaduw)rapporteurs er op deze manier voor zorgen dat zoveel mogelijk van de bezorgdheden van de partij opgenomen worden in het standpunt van hun fractie aangezien zij degene zijn die op dat moment de invulling van dit standpunt voor een groot gedeelte in handen hebben. Ook bij het opmaken van het standpunt van het EP of tijdens de trilogie zelf kan de rapporteur als ‘*policy entrepreneur*’ optreden door bepaalde zaken naar voor te schuiven, extra te belichten of de discussie toe te spitsten op enkele voor zijn partij belangrijke issues. De rapporteur lijkt hier dus aan informele agendasetting te kunnen doen waarbij ‘de mensen van de nationale partij in een geweldige positie zitten wanneer hun MEP rapporteur is, aangezien ze informeel met de rapporteur bepaalde dingen naar voor kunnen schuiven, want je zit bij diegene die de pen vasthoudt.’ (interview 9 PA MEP).

Anderzijds wordt er niet enkel met de nationale partij contact behouden, ook met de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van de lidstaat wordt een intense werkrelatie onderhouden (interview 1, 4, 5, 6, 7 en 9). Wetende dat de PV eigenlijk dient ter ondersteuning van en als agent van de nationale regering in het bicameraal overleg, is het zeer pertinent om te ondervinden dat zij ook als een bijna permanente informatiedoorstroming tussen beide kamers functioneren. Het is dan ook de gewoonte in het EP dat een MEP stevast contact opneemt met zijn PV wanneer hij als rapporteur of schaduwrapporteur in de trilogie betrokken is. Deze intense werkrelatie vormt namelijk een win-win-situatie waarbij zowel de PV als het MEP en in mindere mate ook het EP welvaren.

Allereerst is deze werkrelatie voor de PV uiterst interessant omdat hun lidstaat bij het COREPER slechts één van de zevenentwintig is, terwijl ‘als je hier [in het EP] rechtstreeks toegang vindt tot de rapporteur of de schaduwrapporteur met enkele punten waarin die zich kan vinden, dan worden die punten van dat land hier [in het EP] ineens hoger op de agenda geplaatst’ (interview 9 PA MEP). Opnieuw lijkt er hier sprake van informele agendasetting door de rapporteur, ditmaal niet met belangen van de partij maar van de PV (en dus van de nationale regering). Sommige vertegenwoordigingen zouden echter veel proactiever zijn in het gebruik van dit informele netwerk om hun MEPs te lobbyen dan andere (interview 1 en 5). Dit lijkt ook te gelden voor de (schaduw)rapporteurs, sommige zijn veel openlijker in het verdedigen van hun nationale belangen of in het prioriteren van andere zaken dan de fractie of commissie. Hoe dan ook werden in verschillende interviews voorbeelden van dossiers aangehaald waarbij (schaduw)rapporteurs zich hieraan hadden bezondigd (interview 1, 4, 8 en 9). In welke mate MEPs gevoelig zijn voor deze input vanuit hun PV, hangt samen met de spanning en evenwichtsoefening die zij ervaren als dubbele agent:

“Je wil natuurlijk wel weten wat de implicaties van een bepaalde Europese wetgeving op ons land zullen zijn en ik zeg niet dat je dan per se het standpunt van onze regering moet verdedigen, want sommige MEPs zeggen dan ‘mijn PV heeft gezegd...’ maar eigenlijk mag dit jou niet interesseren. Maar langs de andere kant ben je ook wel verkozen door de Belgische burgers...” (interview 1 met MEP)

Daarnaast is het contact met de PV ook voor de MEPs op hun beurt interessant omdat ze via de PV informatie te weten kunnen komen over de win-set (in overeenstemming met Costello & Thomson, 2011), de verhoudingen en onderhandelingen binnen de Raad die vaak niet of onvoldoende zijn opgenomen in de raadsbesluiten (interview 4, 5, 7 en 9). Hierbij gaat het vaak om welke landen voor of tegen stemden, hoe groot de tegenstand was, hoe belangrijk bepaalde punten al dan niet waren voor bepaalde landen, etc. Deze informatie kan voor het EP cruciaal zijn om hun strategie op af te stemmen, om te weten waarop kan ingezet worden en wat in de Raad gevoelig ligt:

“Er wordt zeer zeker via die weg [de PV] aan informatiedoorstroming gedaan. Je krijgt via die weg ook wel eens te horen wat de strategie is van de Raad, wat goed is. (...) je kan maar goed onderhandelen als je: goede medewerkers hebt, uw dossiers goed kent en een heel goed netwerk dat zich, vaak via omwegen, bij uw tegenstanders bevindt. Dat wordt ook gebruikt of soms actief ingezet. Wanneer je weet dat er in de Raad problemen zijn tussen verschillende Lidstaten en jij hebt de informatie over waar het Parlement naartoe wil en jij kan dit dan aan de PV meegeven omdat het zou helpen, dan kan de PV in de Raad ook weer mensen gaan overtuigen. Dan werkt dat!” (Interview 5 met MEP)

Zoals uit bovenstaande uitspraak mag blijken gaat het voor het MEP inderdaad niet altijd enkel om het louter bekomen van informatie van de PV. Zoals de PV zijn (schaduw)rapporteur kan inzetten ter behartiging van nationale belangen, zo kan deze (schaduw)rapporteur op zijn beurt zijn PV inzetten ter behartiging van het standpunt van het EP. De PV kan echter ook ingezet worden ter behartiging van bepaalde specifieke fractiebelangen, aangezien (schaduw)rapporteurs vaak naast het mandaat van het EP ook de belangen van hun fractie vertegenwoordigen:

“For example they [shadow rapporteurs] can defend an amendment that was rejected in the first reading by the EP or that was rejected in the committee vote before the first reading. This means that the game gets more complex than shadows only getting information from their PR, they also for example try to convince their own PR that some amendments that did not get through the EP are nevertheless important. The Council can then reinsert this amendment the other way around. But this is of course more informal information that I’m giving you right now.” (Interview 7 met fractiemedewerker)

Op deze manier wordt er vanuit het oogpunt van het EP aan ‘agent slippage’ gedaan door de schaduwrapporteur. Het MEP kan namelijk bepaalde punten die door zijn fractie gefavoriseerd worden maar niet door het EP gesteund werden, toch terug op de agenda plaatsen. Zo wordt ook duidelijk dat het EP op zich geen unitaire actor of unitaire principal is. Een MEP functioneert niet alleen als agent van het EP als geheel maar ook als agent van zijn aparte fractie, in het bijzonder wanneer hij schaduwrapporteur is. Hoewel deze twee principals vaak gelijklopende belangen hebben, kunnen hun belangen ook botsen en dient het EP als geheel extra controle uit te oefenen. In het volgende deel van dit onderzoek zal dan ook dieper ingegaan worden op de controlemechanismen die zowel het EP (meestal in de constellatie van de parlementaire commissie) als de fractie kunnen hanteren ten opzichte van hun MEPs. Wat hier in dit opzicht wel interessant lijkt, is dat ook de PV, als agent van de nationale regering, aan ‘agent slippage’ zou doen wanneer het niet enkel de belangen van de regering maar ook bepaalde fractiebelangen van de (schaduw)rapporteur behartigt in de Raad.

Een belangrijke vaststelling is alleszins dat dus niet alleen de PV van de lidstaat die het Voorzitterschap in de Raad waarneemt actief betrokken is bij de trilogie of intensief contact heeft met het EP. Aangezien niet alleen de rapporteur maar ook de schaduwrapporteurs hun eigen PV inschakelen wanneer het bicameraal overleg plaatsvindt, vormt zich naast de eigenlijke trilogie ook een minstens even belangrijk informeel netwerk. De PV dient niet enkel ter ondersteuning en ter vertegenwoordiging van de regering in het bicameraal overleg, maar faciliteert ook daadwerkelijk de bicamerale relatie, evengoed in het voordeel van het MEP. Dit maakt het nota bene interessant voor verder onderzoek om na te gaan wat de kansen op nationale vertekening zijn wanneer de rapporteur dezelfde nationaliteit als de Voorzittende PV heeft. Immers, dan is deze PV ook diegene waarmee de rapporteur een vertrouwensrelatie heeft opgebouwd, wat de onderhandelingen in de praktijk enorm ten goede komt (interview 7 met fractiemedewerker). Alleszins voorziet de intense werkrelatie tussen de (schaduw)rapporteur en hun PV dus wel in tweerichtingsverkeer waarbij er zowel wat de MEPs als wat de PV betreft van ‘agent slippage’ kan gesproken worden. Via informele agendasetting

kunnen (schaduw)rapporteurs namelijk de belangen van hun nationale partij of regering uit de Raad binnensluizen in het EP. Daarentegen, naast het vergaren van strategische informatie die nuttig is voor de onderhandelingspositie van het EP als geheel, kunnen ze ook de belangen van hun fractie uit het EP via de PV binnensluizen in de Raad:

“All the shadows and the rapporteurs will in the first place have in mind to protect and sell the EP’s position (...) Having said that, it is true that of course there is some influence or pressure on the MEPs coming from the Member State through the Permanent Representation. The Member States can influence or lobby the shadows because they prefer to have one article instead of another and so on. But what is also possible, but less likely I think, is that one of the shadows tries to influence or lobby the position of his or her PR in the Council. I would say that 70% of the influence comes from the PR on the shadows and 30% of the influence goes from the shadow towards its PR, because this is more difficult. When you are rapporteur, however, this could change, then I would say the proportions are then 50-50, or even less than 50% for the Council in being able to influence the rapporteur. Because, when you are rapporteur, you are much more stronger, your position is much more stronger, so you can successfully try to influence your own country...” (Interview 7 met fractiemedewerker)

Het EP: een principal in de tegenaanval

Zoals uit het eerste deel van dit onderzoek mocht blijken, fungeert de (schaduw)rapporteur niet uitsluitend als agent van het EP in het bicameraal overleg. Wanneer dergelijke ‘agent slippage’ ontstaat, zal een principal proberen zijn greep op het handelen van de agent aan te scherpen. In een tweede deel van dit onderzoek worden dan ook de controlemechanismen die het EP hiertoe ter beschikking heeft of in het leven riep, bestudeerd. Eerst en vooral werd gekeken naar de procedures en het mandaat die het EP *ex ante* voorschrijft aan de rapporteur. Daarna werden ook de *ex post* controlemechanismen, zowel mogelijkheden tot monitoring als sanctionering, bestudeerd. Naast het schetsen van een beeld over deze controle door het EP, zal ook de geloofwaardig- en doeltreffendheid van deze middelen geëvalueerd worden. Tenslotte bepalen deze laatste factoren uiteindelijk hoeveel autonomie en dus hoeveel ruimte voor ‘agent slippage’ de (schaduw)rapporteur overhoudt. Net zoals bij het beschouwen van de nationale principal een onderscheid werd gemaakt tussen de partij en de regering, lijkt het ook bij het EP als principal nodig een onderscheid te maken tussen enerzijds de commissies en anderzijds de fracties. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat beide principals soms inderdaad andere mandaten (*ex ante*) of andere controlemechanismen (*ex post*) voor het onderhandelings-team voorzien.

Ex ante voorschriften

Wat de voorgeschreven procedures voor het voeren van interinstitutionele onderhandelen betreft, werd door de drie instellingen een gemeenschappelijke verklaring opgesteld over de wijze van uitvoering van de medebeslissingsprocedure (EP, 2007) waarin het gebruik van trilogie uitgelegd en aan regels onderworpen wordt. Naar aanleiding hiervan voorzag het EP in haar interne reglement, naast het bestaande artikel 70 betreffende interinstitutionele onderhandelingen, ook in een aanvullende gedragscode voor dit soort bicamerale overleg. Met deze gedragscode tracht het EP naar eigen zeggen de transparantie en democratische verantwoording te verhogen, vooral in perioden waar deze zichtbaarheid voor het EP zeer beperkt is (EP, 2013). Hiermee wordt de zichtbaarheid bedoeld op de dossiers waarbij men reeds in eerste lezing tracht tot een bicameraal akkoord te komen en de onderhandelingen dus vaak plaatsvinden voordat er in de plenaire of zelfs in de bevoegde parlementaire commissie een mandaat gestemd is (EP, 2013).

Vier essentiële punten komen in deze gedragscode naar voor. Ten eerste wordt aan de rapporteur gevraagd om te wachten op de toestemming van de bevoegde commissie (bij consensus of stemming) vooraleer de bicamerale onderhandelingen aan te vangen. Ten tweede moet in het onderhandelingssteam een vertegenwoordiger van elke fractie (tenminste op stafniveau) voorzien worden om het politieke evenwicht te garanderen. Het onderhandelingssteam, zijnde dus de rapporteur met vertegenwoordigers van de verschillende andere fracties (meestal de schaduwrapporteurs zelf), krijgt een aantal door de commissie of plenaire vergadering goedgekeurde amendementen mee als te volgen mandaat. Wanneer men de onderhandelingen echter al begint voor een eerste stemming in de commissie en dus niet op een mandaat wacht, moet de commissie op zijn minst de 'te volgen koers' aangeven aan de rapporteur. Ten derde dient het onderhandelingssteam ook in feedback te voorzien aan de commissie na elke gevoerde trilogie, zodat eventueel ook het mandaat kan worden bijgesteld wanneer de onderhandelingen dit vereisen. Tot slot zou de commissie ook, indien de omstandigheden het toelaten, over elk bereikt interinstitutioneel akkoord een besluit moeten nemen alvorens dit aan de plenaire wordt voorgelegd.

Hoewel dus verschillende bepalingen ter controle op de rapporteur en het onderhandelingssteam werden opgenomen in het reglement van het EP, betreft het hier slechts een gedragscode. Dit betekent dat de voorgeschreven regels niet zozeer bindend maar eerder richtinggevend zijn voor de desbetreffende agents. Het eigenlijke artikel 70 van het reglement inzake interinstitutionele onderhandelingen, waarin men verwijst naar de na te leven gedragscode, is daarentegen wel afdwingbaar maar weliswaar niet zo omvattend. Hierin wordt enkel vastgelegd dat de commissie voor en na de onderhandelingen geraadpleegd dient te worden. Vooraf dient de commissie 'met de meerderheid van haar leden een besluit te nemen en een mandaat, richtsnoeren of prioriteiten vast te stellen' en achteraf wordt de commissie 'in elk geval voor de stemming ter plenaire vergadering opnieuw geraadpleegd' (EP, 2012). Het blijft geoorloofd te twijfelen aan de geloofwaardigheid en effectiviteit van deze controle aangezien de meeste van deze *ex ante* voorgeschreven procedures niet afdwingbaar zijn en er tevens in de mogelijkheid voorzien wordt om een concreet mandaat van de commissie en/of de plenaire te omzeilen. Wat deze procedures betreft, lijkt het onderhandelingssteam dus een grote mate van autonomie te genieten.⁸

Ex post controlemechanismen

⁸ Yordanova (2010) beschouwde de invoering van deze gedragscode destijds als een ingreep van diegenen die aan invloed hebben verloren door het gebruik van trilogie en eerste lezing akkoorden (nl. de parlementaire commissies) om terug meer controle te krijgen over diegenen die aan invloed hebben gewonnen (het onderhandelingssteam). Later zou dus blijken dat ook deze gedragscode de invloed van hoofdzakelijk de commissies niet adequaat kon herstellen, waardoor de procedures opnieuw strenger gemaakt moesten worden.

Aangezien het EP gemachtigd is zijn eigen interne functioneren te organiseren, kan het ook de procedures voor interinstitutionele onderhandelingen herzien via het reglement. Zoals hierboven bestudeerd, garandeerden artikel 70 van dat reglement, noch de aanvullende gedragscode een sluitende en geloofwaardige controle van de commissies op het onderhandelings-team. De Conferentie van Commissievoorzitters vroeg dan ook in 2011 aan de Commissie Constitutionele Zaken om het bindende artikel 70 te herzien en te verstrengen door onder andere elementen uit de niet-bindende gedragscode hierin op te nemen. De Voorzitters waren namelijk van mening dat, hoewel eerste lezing akkoorden zorgden voor een toenemende efficiëntie, deze niet mochten uitgroeien tot automatismen ten nadele van de transparantie, de inspraak van het EP of de verantwoordingsplicht naar het EP toe (EP, 2011c). Door deze afname in controle en inspraak van het EP vond namelijk een toename in ‘*agent slippage*’ plaats. De parlementaire commissies, als principal, sanctioneerden hiervoor hun agents door de *ex ante* voorgeschreven procedures te verstrengen:

“It [the changing of art. 70] was a sign of the times that some rapporteurs were going off at a tangent to do deals they did not have a mandate for to do, because some chairmen did not have control over their MEPs. That was what it was a sign of. So deals were being done without any mandate.” (Interview 8 met Voorzitter parlementaire commissie)

Hoofdzakelijk werden de vier kernpunten uit de gedragscode strenger geformuleerd en geïntroduceerd in het eigenlijke artikel 70 (EP, 2011b; 2012). Ten eerste moet de rapporteur nu niet alleen wachten op een expliciet besluit vanuit zijn commissie om de onderhandelingen te openen, dit besluit moet tevens een formeler mandaat en de samenstelling van het onderhandelings-team bevatten. Het mandaat moet namelijk bestaan uit een volwaardig verslag dat na goedkeuring in de commissie aan de plenaire wordt voorgelegd. Wanneer men een eerste lezing akkoord beoogt en dus de stemming in de commissie en de plenaire wil ‘omzeilen’, dient het onderhandelings-team alsnog op een reeks amendementen of duidelijk omschreven doelstellingen, prioriteiten of richtsnoeren te wachten vanuit de commissie. Een dergelijk besluit wordt tevens in alle officiële EU-talen vertaald en aan alle MEPs alsook aan de Conferentie van Voorzitters meegedeeld. Bovendien werd in een soort noodremprocedure voorzien die binnen de 48 uur in gang gezet kan worden door een fractie of ten minste 40 MEPs, waarna de Conferentie van Commissievoorzitters het onderwerp alsnog kan agenderen voor behandeling met debat en stemming op de eerstvolgende plenaire vergadering. Tijdens de onderhandelingen dan, dient de rapporteur op de eerstvolgende commissievergadering na een triloog verplicht verslag uit te brengen aan de volledige commissie zodat de commissie een zeg heeft in het aanpassen van het mandaat indien de onderhandelingen dit vereisen. Ook wanneer een bicameraal akkoord bereikt werd, dient de commissie nu formeel haar goedkeuring te geven alvorens het aan de plenaire wordt voorgelegd.

Hoewel deze maatregel nog maar sinds eind 2012 van kracht is en de doeltreffendheid dus nog valt af te wachten, lijkt het er alleszins op dat door middel van deze sanctie de effectiviteit van de *ex ante* voorgeschreven controlemechanismen verhoogd werd. Toch stelden zich reeds een aantal bijkomende problemen. Zo bleek uit een groot aantal commissievergaderingen alsook uit een groot aantal interviews dat de feedback die rapporteurs nu over de trilogieën moeten geven in hun commissie problematisch is. Ten eerste bleek dat deze feedback in sommige commissies gegeven werd op momenten dat veel MEPs niet meer aanwezig waren. Er werd aangegeven dat er voor deze nieuwe soort verplichte terugkoppeling dan ook nauwelijks tijd is, aangezien de agenda’s van sommige commissies zo al vol zitten (interview 3 en 4). Ten tweede zou de commissie eigenlijk niet functioneren als de ideale setting om dergelijke terugkoppeling te organiseren, aangezien de commissievergaderingen openbaar zijn en dus ook de Raad hierop aanwezig kan zijn (interview 1, 2, 3, 4 en 8). Het is namelijk belangrijk voor de onderhandelingssterkte van het EP dat hun onderhandelingsstrategieën en de waarde of verdeeldheid achter de door het Parlement gestelde

prioriteiten onbekend blijven voor de Raad. Aangezien de Raad anders dus in de kaarten van het EP kan kijken, was er sprake van een zekere terughoudendheid bij het geven van feedback in de commissies.⁹ Hoewel rapporteurs hun medecommissieleden wel inlichtten over de stand van zaken, de onenigheden die er nog waren tussen de Raad en het EP en over het standpunt dat door het onderhandelingssteam verdedigd werd, bleef een diepgaande discussie over eventuele verdere toegevingen en wijzigingen van het mandaat dan ook achterwege.

Sommigen achtten deze strategische discussies dus als een taak die enkel door de agent zelf kan worden uitgevoerd, zijnde binnen het onderhandelingssteam, waarbij de schaduwrapporteurs dan zorgen voor een terugkoppeling naar hun eigen coördinatoren en fracties (interview 1, 2, 3, 4, 5 en 9). Hoewel ook de Voorzitter van de commissie vaak bij dit overleg betrokken wordt, verloopt de discussie noch de feedback dan nog in de commissie zelf, maar veeleer per politieke groep. Hierbij lijkt het erop dat de politieke groepen als principal aan belang winnen terwijl de commissies aan belang moeten inboeten van zo gauw de trilogie aanvatten (en dit gebeurt steeds vroeger in de wetgevingsprocedure). Waar geïnterviewden daarentegen op wezen, is dat deze twee principals binnen het EP eigenlijk ook heel nauw aan elkaar verwant zijn (interview 1, 7 en 9). Hoewel het dus zou lijken dat de informatiestroom in het EP tijdens de trilogie veeleer per fractie dan per commissie plaatsvindt (interview 1, 3 en 9), gebeurt het overleg in de fracties reeds in de constellatie van de commissie, namelijk in de werkgroepen. Fractiestandpunten worden met andere woorden maar bepaald door de MEPs die voor die fractie in een bepaalde commissie zetelen en een commissiestandpunt is uiteindelijk maar een samenvoeging van deze verschillende fractiestandpunten.

Daarentegen waren er ook diegenen die opperden dat dergelijke grondige feedbackmomenten naar de volledige commissie toch mogelijk moeten zijn, maar dan achter gesloten deuren zodat de Raad niet kan mee- of af luisteren (interview 2 en 8). Eén commissie voegde dan ook de daad bij het woord en organiseerde voortaan feedback op het einde van de commissievergadering achter gesloten deuren, dus enkel voor de MEPs en parlementspersoneel. Voor de andere commissies vindt de terugkoppeling echter nog altijd *en plein public* plaats en wordt de discussie dus ook niet helemaal ten gronde gevoerd. Over het algemeen viel er trouwens een grote variatie waar te nemen in 'gewoonteregels' tussen de verschillende commissies. Waar in de ene commissie in grondige feedback achter gesloten deuren wordt voorzien en eerste lezing akkoorden door de Voorzitter geband worden, wordt in andere commissies oppervlakkige feedback gehouden op onaandachtige momenten en wordt wel degelijk het gros van de dossiers al afgerond in eerste lezing. De invloed die de verschillende commissies op deze manier behouden in de geïnformaliseerde besluitvorming, in lijn met Yordanova's (2010) bevinden, varieert dus onderling ook sterk, wat afhankelijk lijkt te zijn van de mate waarin de desbetreffende Voorzitter zich als toezichthouder over het onderhandelingssteam opstelt (cfr. supra).

Naast het herzien van de te volgen procedures, kan het EP zijn agents ook sanctioneren door hun gestelde handelingen te verwerpen. Verschillende geïnterviewden haalden dan ook aan dat de rapporteur er altijd op moet anticiperen dat zijn akkoord nog door de commissie en de plenaire goedgekeurd moet worden en het rapport dus niet te socialistische of liberaal, noch te nationalistisch geïnspireerd mag zijn (interview 1, 3, 4, 5 en 9). Ze wezen erop dat alle MEPs en alle fracties het recht

⁹ Dit is in overeenstemming met de stelling van Costello en Thomson (2011) dat de onderhandelingsmacht van het EP bepaald wordt door de mate waarin de rapporteur een two-level-game kan spelen t.o.v. de Raad tijdens de trilogie. Wanneer de Raad echter volledig op de hoogte zou zijn van de posities en overtuigingen in het EP, kan een dergelijke strategie niet meer gebruikt worden en zou de onderhandelingspositie van het EP afzakken. Hoewel de verplichte feedback over de trilogie in de commissies initieel dus als een maatregel diende om de commissies terug meer invloed te geven t.o.v. het onderhandelingssteam, zou het team hiermee aan invloed verliezen t.o.v. de Raad in de trilogie (wat ook voor de commissies een zeer nadelig neveneffect van de maatregel is).

hebben en het recht ook soms gebruiken om om die reden tegen een bepaald akkoord te stemmen. Bovendien bleek bijvoorbeeld tijdens het onderzoek dat bij een bepaald dossier een bijna volledige commissie tegen het uiteindelijke akkoord had gestemd, inclusief de fractie van waaruit de rapporteur zelf afkomstig was. Achteraf bleek dat de gehele commissie, waaronder ook de eigen fractie, het vertrouwen in de rapporteur verloren had omdat deze zich niet aan het mandaat van het EP had gehouden en teveel toegevingen had gedaan aan de Raad. Bij een ander voorval, zo werd in een interview duidelijk, werd een bepaalde rapporteur, die zich tijdens de trilogie niet hield aan de prioriteiten van het EP maar eerder nationale belangen verdedigde, door de Voorzitter van de commissie alsook door de coördinator en medewerker van haar fractie teruggefloten (interview 9 met PA MEP). Het zou, ook al leven er bepaalde gevoeligheden in de eigen lidstaat of fractie, voor een (schaduw)rapporteur ‘gezichtsverlies’ zijn wanneer deze zijn akkoord niet aan zijn fractie of commissie verkocht krijgt (interview 4 met PA MEP).

Tot slot kan het EP haar agents ook sanctioneren door hun ‘herbenoeming’ te voorkomen. Zoals eerder al aangehaald, hebben de fracties in tegenstelling tot de nationale partijen inderdaad geen controle over de kieslijsten van de Europese verkiezingen. De fracties hebben daarentegen wel controle over het intern toewijzen van rapporten aan MEPs. Tijdens de fractiewerkgroepen die in het onderzoek werden bijgewoond, werd zo bijvoorbeeld duidelijk dat een bepaald MEP systematisch rapporten geweigerd werd, hoewel dit MEP uitdrukkelijk vroeg om een nieuw rapport toegewezen te krijgen. Achteraf werd duidelijk dat dit MEP er bij de fractie om bekend stond zeer nationalistisch geïnspireerd te zijn en zo vaak fel af te wijken van het fractiestandpunt en –mandaat ten voordele van eigen nationale belangen. Aangezien het MEP in kwestie zich in het verleden als rapporteur reeds had schuldig gemaakt aan dergelijke ‘agent slippage’, was de coördinator van de desbetreffende fractie zeer terughoudend in het toewijzen van nieuwe rapporten aan dit MEP (interview 9 met PA MEP). Zo bleek dus dat, in lijn met Yordanova’s bevindingen (2011), er ook effectief van dit sanctiemechanisme gebruik gemaakt wordt, een mogelijkheid die echter enkel aan de fracties en niet aan de commissies toebehoort.

Monitoring van (schaduw)rapporteurs door het EP

Wat de patrouille controle betreft, voorziet het reglement dat naast de rapporteur ook de Voorzitter van de desbetreffende commissie en/of een Vice-Voorzitter van het EP zelf het onderhandelingsteam leidt. Hoewel deze principal dus zelf aanwezig kan en mag zijn op de trilogie om het onderhandelingsteam te controleren en te sturen, blijkt dit echter enkel op de formele trilogie stevast het geval te zijn (interview 7 en 8). Aangezien het gebruik van informele trilogie fel is toegenomen, is het qua tijdsoverwegingen een enorm kostelijke en zelfs onhaalbare zaak geworden voor de Voorzitter om altijd aanwezig te zijn.¹⁰ Net zoals de attaché van de desbetreffende werkgroep in de Raad de Permanente Vertegenwoordiger vervangt op de informele trilogie, is het voor het EP de rapporteur die de leidende taak op zich neemt in plaats van dit in samenwerking met de Voorzitter te doen. Uit tijdsgebrek zijn deze ‘echte principals’ dus meestal enkel aanwezig wanneer er formele en dus belangrijkere trilogie plaatsvinden of wanneer er zich in de informele trilogie problemen of moeilijkheden zouden voordoen en hun hulp gevraagd wordt. Bovendien werd in meerdere interviews ook aangegeven dat het leiderschap van de Voorzitters en de mate waarin zij

¹⁰ Op de formele trilogie wordt het onderhandelingsteam bijgestaan door een Vice-Voorzitter van het EP en/of een Voorzitter van de parlementaire commissie, voor de Raad zal ook de Permanente Vertegenwoordiger zelf de onderhandelingen voeren. Informele trilogie fungeren als een soort voorbereidend overleg voor de formele, waarbij in principe ook de Voorzitter van de parlementaire commissie aanwezig is. De technische (voorbereidende) trilogie daarentegen worden vaak door de rapporteur alleen gevoerd, maar dan minstens met vertegenwoordiging van de fracties op stafniveau (fractiemedewerkers).

zich als toezichthouder over het onderhandelingsteam opwerpen, fel verschilt van Voorzitter tot Voorzitter (interview 2, 8 en 9).

Naast monitoring door de commissie (in hoofde van de Voorzitter) lijkt het ook hier nuttig een onderscheid te maken met de fracties als andere principal binnen het EP. De schaduwrapporteurs, die meestal wel altijd op informele trilogie aanwezig zijn, kunnen namelijk beschouwd worden als directe vertegenwoordigers van die fracties. Zij koppelen dan ook terug over de vorderingen van de trilogie naar hun coördinator en fractiewerkgroep, waarna beslist wordt of het uiteindelijke akkoord de steun van de desbetreffende fractie geniet of niet. Hoewel zij dus tijdens de trilogie in patrouille ten opzichte van de rapporteur voorzien, fungeren zij op zich eigenlijk eerder als deel van het onderhandelingsteam en dus als agent van hun fractie dan als de principal zelf. Zoals uit bovenstaande bevindingen reeds kon blijken, maken deze schaduwrapporteurs zich namelijk ook wel eens schuldig aan *agent slippage* ten opzichte van hun eigen fractie door nationale belangen te verdedigen. Zo blijkt dus dat, in lijn met de principal-agent literatuur, voor zowel de commissies als voor de fracties het controleren door middel van patrouille ofwel te kostelijk ofwel niet sluitend is.

Beide principals in het EP (de commissies en de fracties) richten daarom echter ook secundaire agents als controle-instellingen op om de oorspronkelijke agents in het onderhandelingsteam te controleren. *Ten eerste* bleek dat het secretariaat van de commissies als een dergelijke controle-instelling van de Voorzitter van de commissie fungeert. Naast het bijstaan van de Voorzitter en de rapporteur in het onderhandelen met de Raad, bestaat hun taak er namelijk ook in om erop toe te zien of het onderhandelingsteam zich wel houdt aan het mandaat van de commissie, vooral wanneer de Voorzitter zelf niet aanwezig kan zijn (interview 7, 8 en 9). In die laatste gevallen, meestal op de informele trilogie, koppelen de medewerkers van het secretariaat dus terug naar hun principal en kan deze alsnog ingrijpen wanneer het onderhandelingsteam van het mandaat lijkt af te wijken (interview 8 met Voorzitter parlementaire commissie). Bovendien, waar de (schaduw)rapporteurs beschikken over de mogelijkheid tot informele agendasetting (zie eerder), beschikken de secretariaten van de verschillende commissies over de formele agendavorming. Tenslotte zijn zij degene die deze officiële agenda voor de trilogie opstellen in samenwerking met het Voorzitterschap binnen COREPER (interview 7 met fractiemedewerker).

Ten tweede voorzien ook de fracties in aparte agents om toe te kijken of hun schaduwrapporteur effectief het fractiemandaat verdedigt en zich niet te fel laat leiden door nationale voorkeuren (interview 4, 5, 7 en 9). Deze controle-agents, de fractiemedewerkers, controleren of de schaduwrapporteur als agent van de gehele fractie optreedt zowel tijdens de commissiefase als tijdens de trilogie, aangezien ook zij officieel hierop aanwezig mogen zijn. Hij fluit de agent hierbij terug wanneer hij van het fractiemandaat zou afwijken en contacteert hiervoor indien nodig zijn principal, de fractiecoördinator, die verdere terugkoppeling met de fractiewerkgroep verzekert. Bovendien verzamelen de coördinatoren van de verschillende fracties ook per commissie in de coördinatorenvergadering, waar er overleg plaatsvindt onder leiding van de commissievoorzitter. Zowel deze Voorzitter als de coördinatoren voorzien hier alsnog in terugkoppeling in de constellatie van de commissie, waarbij beide principals hun controle kunnen handhaven door middel van de controle-agents.

Op deze manier voorzien beide principals in het EP dus in secundaire agents om de oorspronkelijke agent, het onderhandelingsteam, te controleren in hun handelen. Het is nodig dat dit door de beide principals apart gebeurt omdat beide principals eigenlijk een ander mandaat te waarborgen hebben: waar de ene het mandaat van de gehele commissie of het gehele EP wil nageleefd zien, kijkt de andere eerder toe op de belangen van zijn eigen aparte fractie. Wanneer namelijk gevraagd werd of de fractiemedewerkers (*political advisors*) eigenlijk niet in net dezelfde controle voorzagen als de Voorzitter of het secretariaat van de commissie, bleek:

“That depends on whether the parliament’s position was close to the position of the political group of that political advisor or not. With the political advisors, you sometimes have to watch that they don’t try to put things in that were defeated in committee because it does not suit their political agenda. What the chairmen try to do is try to stick to the mandate and if there is to be any alteration of that mandate, it is done in agreement with the shadowrapporteurs and the chairman.” (interview 8 met Voorzitter parlementaire commissie)

Tot slot is de reikwijdte van dit onderzoek niet adequaat om het bestaan en de effectiviteit van mogelijke alarmsystemen als controle op het onderhandelingssteam grondig te evalueren. Alleszins toont het feit dat het EP zelf sanctionerende stappen ondernam ten opzichte van zijn rapporteurs aan dat het EP zijn controletaak zelf (of via interne controle-instellingen) uitvoert. Vele geïnterviewden doelden er dan ook op dat het EP zelf effectief in staat zou zijn de controle op zijn rapporteurs te behouden door zowel de verstrenging van de procedures als door de andere monitor- en sanctiemechanismen. Dat deze controle eerder een interne aangelegenheid zou zijn, komt ook voort uit de lage zichtbaarheid voor de buitenwereld op het interinstitutionele overleg, dat veelal op informele en besloten settings plaatsvindt. Toch bestaan er in elk geval veelvuldige contacten tussen de MEPs en het middenveld of NGO’s en zijn zij ook haast permanent aanwezig en betrokken bij de parlementaire activiteiten. Dat dergelijke spelers daarbij wel eens aan de alarmbel trekken, staat vast (interview 9 met PA MEP), maar of ze dit ook (kunnen en/of willen) doen wat betreft ‘agent slippage’ van het onderhandelingssteam, is een andere vraag. Verder onderzoek in dit gebied is dan ook nodig, aangezien de intussen totaal getransformeerde besluitvorming naar alle waarschijnlijkheid ook gevolgen inhield voor de rol, organisatie en invloed van dergelijke drukkingsgroepen of NGO’s.

Conclusie en discussie

In dit onderzoek werd door een participerende observatie en een serie interviews nagegaan in hoeverre (schaduw)rapporteurs fungeren als dubbele agents (van zowel het EP als van hun nationale principals) en hoe het EP als principal hierop reageert door zijn controle aan te scherpen. Tenslotte beschikt het onderhandelingssteam van het EP niet alleen over disproportioneel veel invloed en informatievoordeel in de trilogie, ook staan de MEPs hier in rechtstreeks contact met hun nationale principals in de andere kamer, met mogelijke ‘agent slippage’ tot gevolg.

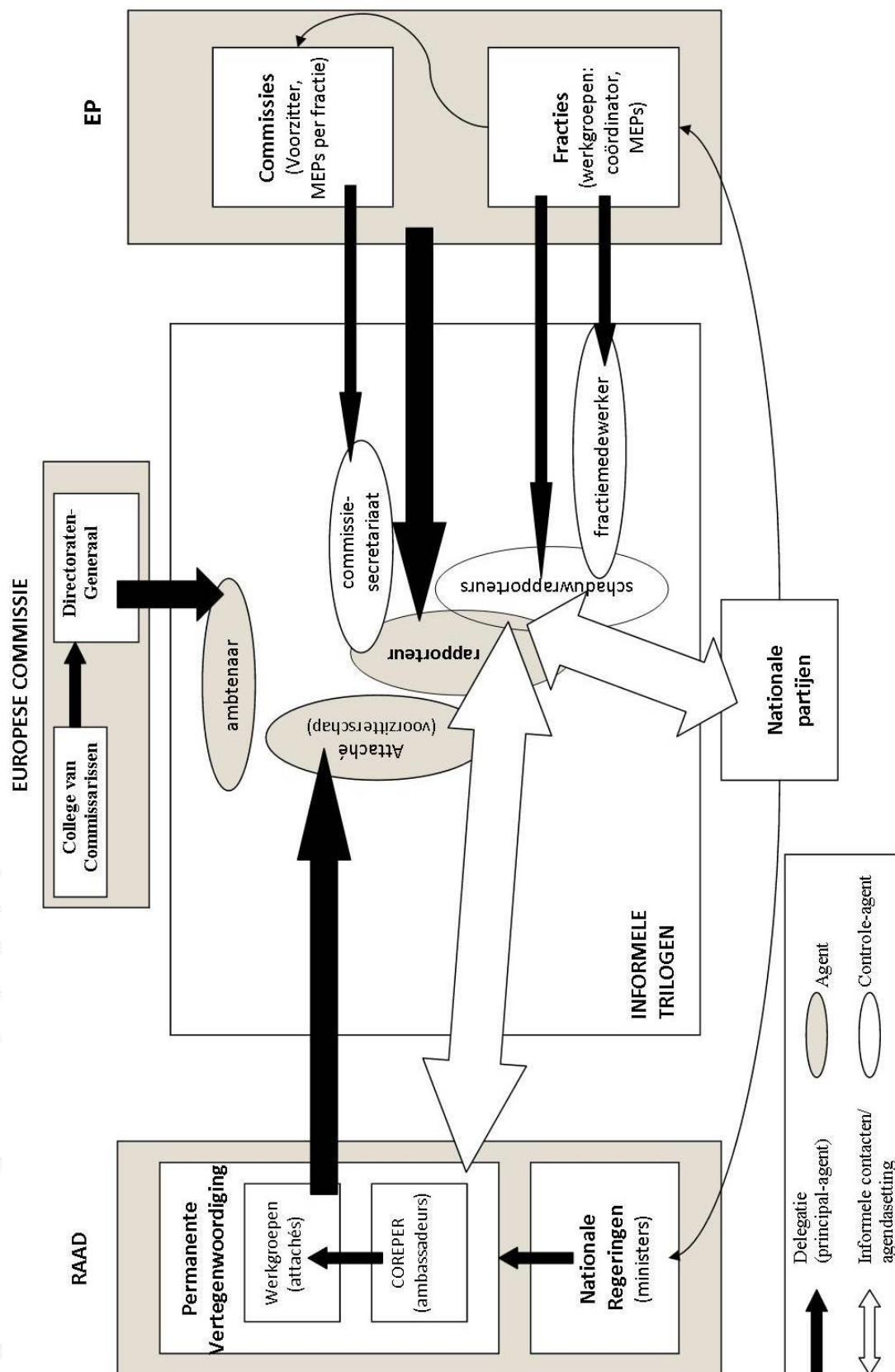
Uit het onderzoek bleek dat MEPs, aangezien ze nationaal verkozen worden maar zetelen in Europese fracties, hun representatieve functie als dubbel beschouwen en dus inderdaad ook als dubbele agents fungeren. Aangezien (schaduw)rapporteurs namelijk veel invloed hebben in het bepalen van het standpunt of het leiden en sturen van de vergaderingen, kunnen ze door informele agendasetting ook belangen van zowel hun nationale partij als van hun regering (via de PV) behartigen. Meer nog, fungeert de PV tijdens de trilogie eigenlijk als permanente informatiedoorstroming tussen beide kamers waarbij de (schaduw)rapporteur op zijn beurt niet alleen informatie te weten kan komen over de verhoudingen binnen de Raad maar ook bepaalde zaken die niet werden opgenomen in het mandaat van het EP (veelal fractiebelangen) via de Raad kan herintroduceren. Het EP als principal kan dergelijke ‘agent slippage’ afstraffen door de uiteindelijke akkoorden van hun agents weg te stemmen. Ook kunnen enerzijds de fracties hen geen nieuwe dossiers meer toewijzen en kunnen anderzijds de commissies de procedures voor de rapporteur strenger maken. Omdat de commissies (zowel als de plenaire) steeds vaker omzeild werden wanneer eerste lezing akkoorden werden beoogd en rapporteurs dan ook steeds vaker van het mandaat leken af te wijken, beslisten de Voorzitters namelijk om art. 70 van het reglement strikter te formuleren. Hoewel ook tussentijdse feedback over de trilogie aan de commissie verplicht werd gemaakt, bleken hier echter vanuit onderhandelingsoogpunt enkele strategische nadelen aan

verbonden. Het hing dan verder ook af van de desbetreffende Voorzitter of de nieuwe maatregel adequaat werd uitgevoerd, een lijn die over het algemeen kan worden doorgetrokken. Het lijkt namelijk af te hangen van Voorzitter tot Voorzitter en dus van commissie tot commissie in hoeverre het onderhandelingssteam gecontroleerd en aan regels onderworpen wordt. Gelukkig zijn de Voorzitters en hun commissies echter niet de enige principal, ook de fracties voorzien in toenemende mate in gestructureerde en regelmatige feedback en in een sluitende controle van hun schaduwrapporteurs, waarbij de coördinator als sleutelpersoon lijkt op te treden.

Wat de monitoring van het onderhandelingssteam betreft, bleek het voortdurend patrouilleren van de agent door de Voorzitter van de commissie alleszins een al te kostelijke zaak. Ook de schaduwrapporteurs, als (controle-)agents van de fracties, voorzien niet in volledig betrouwbare patrouille aangezien zij zelf in contact staan met hun partij en PV en zich dus soms zo ook aan *agent slippage* ten opzichte van hun eigen fractie bezondigen. Bijgevolg voorzien beide principals (commissies en fracties) in extra controle-agents: het secretariaat van de commissie en de fractiemedewerkers. Zoals op figuur 1 te zien kunnen de informele trilogieën op die manier beschouwd worden als een netwerk van principals die agents (en controle-agents) afvaardigen; agents die vervolgens over een grote mate van invloed beschikken in het bicameraal overleg. Ook al beschikt het EP over allerlei sanctie- als monitormechanismen (*ex post*) en verstrengde het zijn procedures voor het bicameraal overleg (*ex ante*), blijft het controleren van het onderhandelingssteam een helse klus. Niet alleen sluipen nationale belangen door vooral informele en dus moeilijk te controleren agendasetting in de besluitvorming, ook komen de contacten met de nationale principals tot stand in een veeleer informeel netwerk; een netwerk dat echter ook cruciaal is voor het vlotte verloop van het bicameraal overleg en de onderhandelingssterkte van het EP.

Tevens gelden vele elementen uit deze principal-agent dynamiek naar alle waarschijnlijkheid ook voor de Raad. Zo zou de PV als agent van zijn regering of de Voorzittende PV als agent van zowel zijn regering als van de Raad in zijn geheel kunnen gezien worden. Daarnaast kan net zoals de Voorzitter van de commissie in het EP, de Permanente Vertegenwoordiger zijn attaché niet permanent patrouilleren in de trilogieën en dringt ook hier controle en feedback zich op. Verder inzicht in de werking van en de democratische controle binnen deze totaal getransformeerde medebeslissingsprocedure, zoals bijvoorbeeld onderzoek naar gelijkaardige principal-agent structuren binnen de Raad, is dus nodig. Ook de rol van de Europese Commissie als bemiddelaar in het bicameraal overleg dient verder onderzocht te worden. Zo werd door verscheidene MEPs namelijk aangegeven dat de Commissie ten onrechte de rol van derde onderhandelingspartij zou innemen in de trilogieën. Het schematische beeld uit figuur 1 is dan ook slechts bedoeld als een aanzet, het is geenszins volledig en dus op verschillende manieren vatbaar voor aanvulling.

Figuur 1. Informele trilogen vanuit een principal-agent perspectief



Bibliografie

- Corbett, R., Jacobs, F., & Shackleton, M. (2003). The European Parliament at Fifty: A View from the Inside. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 41(2), 353-373.
- Costello, R., & Thomson, R. (2010). The policy impact of leadership in committees: Rapporteurs' influence on the European Parliament's options. *European Union Politics*, 219-240.
- Costello, R., & Thomson, R. (2011). The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union. *European Union Politics*, 12(3), 337-357.
- EP (2007). *Gemeenschappelijke verklaring over de wijze van uitvoering van de medebeslissings-procedure (artikel 251 van het EG-Verdrag) (2007/C 145/02)*. Gemeenschappelijke verklaringen van het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie.
- EP (2011). *Conciliation and Codecision Activity report: 14 July 2009 - 31 December 2011 (7th Parliamentary term)*. European Parliament.
- EP (2011b). *Werkdocument over de herziening van artikel 70 van het Reglement van het Parlement over interinstitutionele onderhandelingen bij wetgevingsprocedures*. Commissie constitutionele zaken, Europees Parlement.
- EP (2011c). *Aanbeveling over goede praktijken bij de toepassing van de Gedragscode voor onderhandelingen over dossiers volgens de gewone wetgevingsprocedure*. Conferentie voor Commissievoorzitters, Europees Parlement.
- EP (2012). *Verslag tot wijziging van artikel 70 van het Reglement van het Parlement over interinstitutionele onderhandelingen bij wetgevingsprocedures (2011/2298(REG))*. Commissie constitutionele zaken, Europees Parlement.
- EP (2012b). *Medebeslissing en Bemiddeling. Een wegwijzer voor de rol van het Parlement als medewetgever in het kader van het Verdrag van Lissabon*. Europees Parlement.
- EP (2013) *Gedragscode voor onderhandelingen over dossiers volgens de gewone wetgevingsprocedure*. In: Reglement zevende zittingsperiode, pp. 274-275. Europees Parlement.
- Farrell, H., & Héritier, A. (2003). Formal and Informal Institutions Under Codecision: Constitution-Building in Europe. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 577-600.
- Farrell, H. & Héritier, A. (2004). Interorganizational Negotiation and Intraorganizational Power in Shared Decision Making: Early Agreements Under Codecision and Their Impact on the European Parliament and Council. *Comparative Political Studies*, 1184-1212.
- Hagemann, S. and Hoyland, B. (2010) Bicameral Politics in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 48(4): 811-833.
- Häge, F. M., & Kaeding, M. (2007). Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures. *European Integration*, 29(3), 341-361.
- Hix, S. (1999). *The Political System of the European Union* (Basingstoke: Macmillan).
- Hix, S. (2002). Parliamentary behavior with two principals: preferences, parties, and voting in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, 688-698.

- Hix, S., Noury, A., & Roland, G. (2006). Dimensions of politics in the European Parliament. *American Journal of Political Science*, 50(2), 494-520.
- Hoyland, B. (2006). Allocation of Codecision Reports in the Fifth European Parliament. *European Union Politics*, 30-50.
- Naurin, D & Rasmussen, A. (2011) New external rules, New internal games: How the EU Institutions respond when inter-institutional rules change. *West European Politics* 34(1): 1-17.
- Rasmussen, A. (2007). Early conclusion in the co-decision legislative procedure. Italië: European University Institute .
- Rasmussen, A. (2011) Early conclusion in bicameral bargaining: Evidence from the co- decision legislative procedure of the European Union. *European Union Politics* 12(1): 41-64.
- Raunio, Tapio (2000) 'Losing Independence or Finally Gaining Recognition? Contact between MEPs and National Parties', *Party Politics* 6(2): 211-24.
- Scully, R. (2006). The European Parliament. In M. Cini, & N. P.-S. Borraran, *European Union Politics* (pp. 162-175). Oxford: University Press.
- Tsebelis, G. and Money, J. (1997) *Bicameralism. Political economy of institutions and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VoteWatch Europe (2013) *Special Report January 2013: Bicameral Politics at the EU level. How the votes of MEPs compare with those of Member states*.
http://www.votewatch.eu/blog/wpcontent/uploads/2013/01/votewatch_special_report_bicameral_politics.pdf, consulted on: 25 January 2013.
- Whitaker, R. (2005). National Parties in the European Parliament: an influence in the Committee System? *European Union Politics*, 5-28.
- Yordanova, N. (2010). Plenary'Amendments' to Committee Reports: Legislative Powers of the European Parliament Committees. Previous Version in *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*.
- Yordanova, N. (2011). Inter-institutional Rules and Division of Power in the European Parliament: Allocation of Consultation and Co-decision Reports. *West European Politics*, 97-121.
- Yordanova, N. (2011b). The European Parliament: In need of a Theory. *European Union Politics*, 597-617.