Maastricht University

The politics of advice in the European Parliament

Citation for published version (APA):

Ruiter, E. (2019). *The politics of advice in the European Parliament: understanding the political role of group advisors*. [Doctoral Thesis, Maastricht University]. Maastricht University. https://doi.org/10.26481/dis.20190313er

Document status and date:
Published: 01/01/2019

DOI:
10.26481/dis.20190313er

Document Version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

• A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
• The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
• The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

Link to publication

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the “Taverne” license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 19 Apr. 2024

NEDERLANDSE SAMENVATTING

Het overkoepelende thema van deze dissertatie is de rol van advies in politieke besluitvormingsprocessen. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op interne advisering in het Europees Parlement (EP). De vraag die in dit kader onder de loep wordt genomen, is onder welke voorwaarden fractieadviseurs in het EP een politieke rol kunnen vervullen. De dissertatie beoogt inzicht te bieden in de voorbereiding van politieke besluitvorming. Een diepgaand en meer genuanceerd beeld van de totstandkoming van besluiten is fundamenteel voor een goed begrip van hoe onderhandelingsprocessen verlopen en compromissen gesloten worden. Deze processen vinden over het algemeen achter de schermen plaats, zonder publieke of politieke verantwoording. Bovendien kennen zij een hoog informeel gehalte, wat betekent dat zelfs interne belanghebbenden (de wetgevers en hun adviseurs) niet allemaal over dezelfde informatie beschikken. De dissertatie legt de interne dynamiek waar dit mee gepaard gaat bloot. Aangetoond wordt dat de voorbereidingen, getroffen door fractieadviseurs, de bouwstenen vormen voor de compromissen bereikt door de wetgevers.

Het EP heeft zich de afgelopen decennia significant ontwikkeld in termen van politieke autoriteit en wetgevende machten. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht (2009) is het medewetgever op vrijwel alle beleidsterreinen. Deze uitbreiding van verantwoordelijkheden en invloed heeft gevolgen voor de interne organisatie. Vanuit een streven naar meer transparantie en het opbouwen van expertise op nieuwe beleidsterreinen, heeft de instelling zich recentelijk ingezet voor de verdere ontwikkeling en professionalisering van het administratieve ondersteuningsapparaat. In de voorbereiding van standpunten op wetgeving of beleid kunnen Europarlementariërs een beroep doen op drie interne adviesbronnen: (1)

het Secretariaat-Generaal dat ten dienste staat van de instelling als geheel, (2) de secretariaten van de verschillende transnationale fracties die de ideologische belangen van de fractie behartigen (3) de persoonlijke assistenten die zich voor de agenda van individuele Europarlementariërs inzetten. In de literatuur over het functioneren van het EP blijft de rol van fractieadviseurs onderbelicht en lag de focus tot nu toe op de andere twee bronnen van advies. EP-fracties staan centraal in het besluitvormingsproces omdat de interne structuren en de werkverdeling op basis van deze fracties bepaald worden. De verwachting was daarom dat fractieadviseurs in grotere mate dan andere adviseurs in het EP bijdragen aan de voorbereiding van politieke compromissen.

De rol van het EP als medewetgever, alsmede het gebruik om de onderhandelingen tussen de EU-instellingen (in de zogenaamde trilogen) informeel te starten in een vroeg stadium, vergroten de relevantie van onderzoek naar de interne coördinatiemechanismes van het EP. De toegenomen inter-institutionele dialoog politiseert EU-besluitvorming maar gaat gepaard met zorgen over 'achterkamertjespolitiek' waarbij slechts een handvol Europarlementariërs is betrokken. De bevindingen van de dissertatie werpen licht op het coördinatieproces dat hieraan voorafgaat in het EP.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is het in de eerste plaats nodig om 'politiek advies' te conceptualiseren, een fenomeen dat tot nu toe onderbelicht is gebleven in de literatuur. Hiertoe is een theoretisch kader ontwikkeld dat 'politiek advies' definieert als een gemengde 'activiteitsfeer' waarin administratieve en politieke functies overlappen en complementair zijn aan elkaar. De dissertatie bouwt voort op de theorieën van het sociaal constructivisme en de 'logica van gepastheid' (*logic of appropriateness*). Beargumenteerd wordt dat om wetgevers van geschikt advies te voorzien het onvermijdelijk is dat adviseurs een politieke bijdrage leveren. Voor het

grootste deel van hun activiteiten opereren adviseurs niet op basis van expliciete instructies of input van de Europarlementariër (proactieve rol). Zij anticiperen de wensen en prioriteiten van de wetgever en beoordelen vervolgens zelf wat er nodig is om die te vervullen. Voortbouwend op bestaande theorieën over de interactie tussen politieke en niet-politieke actoren zijn vier categorieën van politiek advies ontwikkeld, die zich in de volgende vier rollen laten vertalen: (1) procesmanager (*Process Manager*), (2) informatiemanager (*Information Manager*), (3) beleidsexpert (*Policy Expert*) en (4) tussenpersoon (*Broker*).

De empirische analyse is gebaseerd op een online enquête onder fractieadviseurs (N=99) en 30 interviews met (voormalig) betrokkenen bij het EP-besluitvormingsproces. De bevindingen laten zien dat fractieadviseurs in het EP bovengenoemde vier typen van advies verlenen. Het belang dat adviseurs aan een rol hechten, evenals de mate waarin zij een rol vervullen, hangt af van de fractie die zij vertegenwoordigen. Uit de resultaten zijn drie oriëntaties voor advies gedistilleerd. In de grote, *mainstream* fracties van de Christen-Democraten (EPP), Liberalen (ALDE) en Sociaal-Democraten (S&D) ligt de nadruk op het bemiddelen van interne compromissen aangezien deze fracties vele, verschillende nationale partijen verenigen (*compromise-oriented approach)*. Bij de Groenen (Greens/EFA), en in mindere mate bij de Conservatieven (ECR) en de linkse fractie GUE/NGL, ligt de nadruk op het aanreiken van beleidsgerichte expertise aangezien de ideologische belangen binnen deze fracties redelijk overeenstemmen (*policy-oriented approach)*. Procesbeheersing is het meest van belang bij fracties die gekenmerkt worden door een grote mate van autonomie van de nationale partijen en een zekere euroscepsis (*procedure-oriented approach*). Dit geldt voor de ECR, de rechtse fractie EFD en de linkse fractie GUE/NGL.

Het onderzoek toont verder aan dat de rol van fractieadviseurs in de onderhandelingen die binnen en tussen de EP-fracties plaatsvinden hen onderscheidt van andere interne adviseurs. Hoewel de Europarlementariër de uiteindelijke taakverdeling bepaalt, worden de volgende taken beschouwd als het exclusieve domein van de fractieadviseur: (i) signaleren en identificeren van potentieel conflicterende of inconsistente posities binnen de fractie (onderdeel van de procesmanager rol); (ii) afstemmen van standpunten binnen de fractie (interne tussenpersoon rol); en (iii) onderhandelen met de andere fracties (externe tussenpersoon rol). De rollen van informatiemanager en beleidsexpert kunnen daarentegen ook door medewerkers van het EP-secretariaat of door de persoonlijke assistenten van Europarlementariërs worden vervuld.

De analyse demonstreert dat adviseurs alleen proactief gedrag kunnen vertonen mits zij in hun activiteiten de belangen en politieke agenda van de fractie nastreven. Onmisbare factoren voor het vervullen van een proactieve rol zijn een vertrouwensrelatie met de Europarlementariër en diens persoonlijke assistent en het vermogen om zich in de Europarlementariër te kunnen verplaatsen (politieke sensitiviteit). Daarnaast bepaalt de context in hoeverre proactief gedrag door adviseurs acceptabel is voor Europarlementariërs. Uit de bevindingen wordt geconcludeerd dat de parlementaire procedure, de fase van besluitvorming en de ervaring van Europarlementariërs beslissende indicatoren zijn voor de voorspelling van proactief gedrag door adviseurs.

De proactieve rol is het meest omvangrijk gedurende de vroege fase van besluitvorming. De adviseurs hebben dan de meeste kans om de uitkomsten van politieke standpunten en compromissen vorm te geven. De mogelijkheden om initiatief te nemen worden minder naarmate een wetgevend voorstel de verschillende stappen van besluitvorming doorloopt. De bijdrage van de adviseur wordt dan beperkt door de politieke debatten

die plaatsvinden binnen de fracties (reactieve rol). Ten slotte vervullen adviseurs ook taken die gebonden zijn aan strikte instructies van de Europarlementariër, vastgestelde procedures of mandaten (routine rol). Deze activiteiten hebben weinig of geen impact op de vormgeving van politieke standpunten.