

## «BOVENOP EUROPA»

### Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007-2011

#### Inhoud

I.	Inleiding	2
II.	De instrumenten van de Kamer: betrokken van begin tot eind	3
III.	Europese besluitvorming in de Haagse politiek	15
IV.	De invloed van de Kamer en de invloed van Nederland	19
V.	Conclusies en aanbevelingen	22
Bijlagen:	1. lijst van geïnterviewde personen	26
	2. overzicht werkwijze nationale Parlementen EU	27
	3. overzicht omvang EU-staven nationale Parlementen	28

## I. Inleiding

De Tweede Kamer is sinds een aantal jaren bezig haar betrokkenheid bij de Europese besluitvorming en de invloed die ze daarop kan uitoefenen te versterken. In 2002 verscheen het rapport 'Op tijd is te laat' van het toenmalige Kamerlid Van Baalen (Kamerstuk 28632, nr. 1), waarin voor het eerst werd aanbevolen om een speciale ambtelijke eenheid te creëren voor ondersteuning van het werk van de Kamer op het terrein van de Europese Unie (EU). Op basis van dit rapport werd een ambtelijk vertegenwoordiger van de Eerste en Tweede Kamer in Brussel gestationeerd, de zogenaamde permanente vertegenwoordiger van de Staten-Generaal bij de EU.

De voorgestelde extra ondersteuning in Den Haag kwam er pas enkele jaren later, toen de Kamer op basis van het ambtelijke rapport 'Parlement aan Zet' uit april 2006 (bijlage bij Kamerstuk 21501-20, nr. 360) besloot om vier ervaren EU-adviseurs aan te trekken. De staf van de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken telde op dat moment reeds vier adjunct-griffiers, een hoger aantal dan gebruikelijk omdat deze staf naast de reguliere ondersteunende taken voor de commissie voor Europese Zaken voor de gehele Kamer de stroom van de zogenaamde 'BNC-fiches' (zie paragraaf II-D van dit rapport) in goede banen leidde. Op projectbasis werden deze vier adjunct-griffiers tezamen met de vier nieuw aangetrokken EU-adviseurs omgevormd tot een Kamerbreed opererende EU-staf, onder leiding van de commissiegriffier als projectleider en nauw samenwerkend met de reeds genoemde permanente vertegenwoordiger in Brussel. Deze nieuw gevormde eenheid zet zich sinds medio 2007 in om de leden van *alle* vaste Kamercommissies meer 'grip' te laten krijgen op de Europese besluitvorming op hun werkterrein. Dit gebeurde voor een proefperiode van vier jaar, dus tot medio 2011.

Met onder meer speciale EU-stafnotities informeert deze staf de Kamerleden over de achtergronden van belangrijke ontwikkelingen in de EU en met zogenaamde EU-signalerings worden de leden van een vaste Kamercommissie voorafgaand aan belangrijke EU-gerelateerde debatten per email door deze staf geattendeerd op de mogelijkheden die ze hebben om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming. Eens per week zet deze staf in de 'EU-nieuwsbrief' alle EU-gerelateerde activiteiten van de Tweede Kamer op een rij. De EU-staf zorgt ervoor dat Kamerleden vanaf het vroegst mogelijke stadium invloed kunnen uitoefenen op nieuwe Europese wetgeving, onder meer door de Kamerleden te assisteren bij de planning en de toepassing van twee specifieke EU-gerelateerde instrumenten: de subsidiariteitstoets en het behandelvoorbehoud (zie paragraaf II-C van dit rapport). De leden van de EU-staf stemmen hun werk nauw af met de reguliere ondersteunende staf van alle vaste Kamercommissies en maken deel uit van dezelfde ambtelijke organisatie, de Diensten Commissieondersteuning. Ze worden geworven op hun kennis van en ervaring met Europese besluitvorming. De meesten hebben zelf korte of langere tijd in de Brusselse EU-structuren gewerkt.

In oktober 2010 verzocht de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken haar leden Ten Broeke en Schouw om als rapporteurs de versterkte, Kamerbreed opererende, EU-ondersteuning te evalueren, met het oog op besluitvorming over de structurele inrichting van de EU-ondersteuning van de Tweede Kamer vanaf zomer 2011. De centrale vraag van de twee rapporteurs voor deze evaluatie was of de inzet

van de bovengenoemde rapporten 'Op tijd is te laat' (2002) en 'Parlement aan Zet' (2006), namelijk een grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Europese besluitvorming, inmiddels is gerealiseerd.

Het antwoord van de rapporteurs op deze centrale vraag wordt gegeven in het vijfde hoofdstuk van dit rapport, waarin naast de conclusies een aantal aanbevelingen worden gedaan voor de toekomst. Daaraan voorafgaand wordt in hoofdstuk II op een rijtje gezet hoe het instrumentarium en de wijze van opereren van de Kamer op EU-terrein zich de afgelopen periode hebben ontwikkeld. In hoofdstuk III wordt onderzocht of inmiddels sprake is van een zichtbaar politiek debat over de inzet van Nederland in de Europese arena en in hoofdstuk IV wordt tegen het licht gehouden of de Kamer met haar EU-aanpak in staat is om, rechtstreeks of via de Nederlandse regering, de Brusselse 'onderhandelingsmachine' adequaat te beïnvloeden.

De rapporteurs Ten Broeke en Schouw hebben voor dit evaluatierapport gesprekken gevoerd met een aantal journalisten, oud-Kamerleden, EU-functionarissen, wetenschappers, maatschappelijke 'stakeholders' en departementsambtenaren en via de hen ondersteunende griffier zijn ook de fracties en de ambtelijke staf van de Kamer in staat gesteld om input te leveren (zie bijlage 1 voor een overzicht van alle geïnterviewde personen). Het resultaat is vevat in dit rapport, dat vooral draait om de vraag of de Tweede Kamer anno 2011 daadwerkelijk 'bovenop Europa' zit.

## **II. De instrumenten van de Kamer: betrokken van begin tot eind**

Vanaf het allereerste begin van nieuwe Europese wetgeving of besluitvorming is de Tweede Kamer tegenwoordig betrokken. De wijze waarop die betrokkenheid is vormgegeven, kan het beste worden toegelicht aan de hand van een chronologisch overzicht (hieronder A t/m G). In het onderstaande overzicht wordt per 'instrument' van de Tweede Kamer aangegeven sinds wanneer dit wordt gebruikt en of en hoe het gebruik ervan de afgelopen jaren is geïntensiveerd of anderszins is aangepast. Daar waar in het hiernavolgende overzicht meerdere instrumenten worden opgesomd onder dezelfde hoofdletter (bijvoorbeeld E-1, E-2, E-3, etc.) betekent dit dat al deze instrumenten op hetzelfde moment in de Europese besluitvormingscyclus kunnen worden ingezet. Omdat dit hoofdstuk naast de bevindingen van de rapporteurs ook een feitelijk overzicht bevat van de werkwijze van de Kamer en hoe die zich heeft ontwikkeld, worden de bevindingen van de rapporteurs er onder ieder instrument separaat uitgelicht.

### *A. Prioriteiten op basis van het jaarprogramma van de Europese Commissie*

Sinds 2007 besteedt de Kamer op gestructureerde wijze aandacht aan het zogenaamde Werk- en Wetgevingsprogramma (WWP) van de Europese Commissie. Jaarlijks somt de Europese Commissie, die in de EU als enige instelling het recht van initiatief heeft, haar plannen voor het volgend kalenderjaar op in dit werkprogramma. De vaste Kamercommissie voor Europese Zaken bespreekt dit programma, alsmede de appreciatie daarvan van de Nederlandse regering, met de staatssecretaris voor Europese Zaken. In het kader van dat debat wordt ook de eigen prioriteitenlijst van de Tweede Kamer besproken. In die lijst geeft de Kamer aan welke toekomstige Europese voorstellen voor haar zo belangrijk en relevant zijn dat ze er uitdrukkelijk

aandacht aan wil besteden. Met gerichte ondersteuning en advisering door de EU-staf is er de afgelopen jaren voor gezorgd dat alle vaste Kamercommissies het op hun beleidsterrein betrekking hebbende deel van dat WWP zelf tegen het licht houden en er hun Europese prioriteiten voor het komende jaar uit bepalen. De geïntegreerde lijst van Europese prioriteiten van de Tweede Kamer, die sinds twee jaar plenair wordt vastgesteld, is zo steeds meer tot een instrument geworden dat gedurende de hele verdere Europese cyclus een anker blijft voor de betrokkenheid van de Kamer (voor 2011: Kamerstuk 22112, nr. 1114). In de lijst wordt sinds twee jaar aangegeven of de Kamer eigenstandige behandeling van de voorstellen wenst – waarmee sinds 2010 tevens een behandeling analoog aan nationale wetgeving is gestart, door de opname van de Europese voorstellen in het zogenaamde ‘Parlis’-informatiesysteem van de Tweede Kamer –, of de Kamer voornemens is een behandelvoorbehoud te gaan aanbrengen en op het betreffende Europese voorstel en of de Kamer voornemens is een subsidiariteitstoets op het voorstel te gaan uitvoeren. Een nieuw element in deze cyclus sinds afgelopen jaar, is het debat dat de commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en de commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer gezamenlijk voeren met de Eurocommissaris voor inter-institutionele betrekkingen. In zo’n debat kunnen beide Kamers van ons Parlement met de Europese Commissie, maar ook met elkaar, van gedachten wisselen voordat zij hun definitieve Europese prioriteiten voor het volgende jaar bepalen.

Kortom:

- sinds 2007 in alle vaste Kamercommissies aandacht voor het WWP
- vroegtijdige weging van belang/relevantie toekomstige Europese initiatieven
- sinds 2009 tevens planning toepassing EU-specifieke instrumenten
- sinds 2010 afstemming met Europese Commissie en Eerste Kamer

Bevindingen:

In de gesprekken van de rapporteurs onderstreepten met name de maatschappelijke ‘stakeholders’ en de EU-functionarissen de kracht van deze werkwijze, waarmee het Nederlandse Parlement binnen de EU op dit moment voorop loopt.

### *B. Reactie op consultatiedocumenten Europese Commissie*

Voor belangrijke nieuwe wetgeving vraagt de Europese Commissie voorafgaand aan de publicatie van een nieuw Europees (wets)voorstel om input. Doorgaans staat het iedereen vrij om te reageren op de consultatiedocumenten, meestal groenboeken of witboeken genaamd, die de Commissie daarvoor opstelt. Al geruime tijd is het gebruik dat de Nederlandse regering, die standaard reageert op ieder groen- en witboek, haar reactie minimaal 30 dagen voor verzending naar de Europese Commissie voorlegt aan de Tweede Kamer. Deze praktijk is de afgelopen jaren bestendig, en aan de zijde van de Kamer is bewuster gebruik gemaakt van de mogelijkheid om commentaar te leveren op of aanpassingen voor te stellen van die regeringsreactie. Sinds 2007 bracht de Europese Commissie in totaal 40 groen- en witboeken uit. Deze zijn allemaal behandeld in de Tweede Kamer. In de jaren voor 2006 gold dat maar voor een derde van de consultatiedocumenten. In de periode sinds 2007 is aan twee consultatiedocumenten een rondetafelgesprek gewijd in de Kamer. Voor zes consultatiedocumenten is gewerkt met de figuur dat een Kamerlid door de betreffende vaste Kamercommissie, op wier werkterrein het toekomstige

Europese voorstel betrekking heeft, is aangesteld als rapporteur. Dit Kamerlid tracht dan met ondersteuning vanuit de EU-staf een positie namens de gehele Tweede Kamer te formuleren. Daarmee kan dan krachtiger worden bepleit dat de regering (delen van) de reactie van de Kamer overneemt. Bovendien staat het de Kamer vrij om eigenstandig een reactie op te sturen naar de Europese Commissie.

Kortom:

- tot en met 2006 behandeling in de Kamer van een derde van de consultatiedocumenten; sinds 2007 allemaal
- sinds 2007 zes keer een rapporteur en twee keer een rondetafelgesprek

Bevindingen:

Uit de interviews met meerdere fracties kwamen positieve ervaringen naar boven ten aanzien van het werken met rapporteurs voor de reactie op consultatiedocumenten. Wel blijft bij sommigen het gevoel hangen dat deze vorm van vroege input leveren in de Europese cyclus relatief veel tijd kost, terwijl het concrete resultaat daarvan zich vaak aan het zicht van de Kamer onttrekt. De rapporteurs denken dat de EU-staf een rol kan vervullen in het blootleggen van de resultaten van de inbreng van de Kamer in het uiteindelijke voorstel.

### *C-1. Eigenstandige behandeling nieuwe Europese voorstellen*

Alle nieuwe Europese voorstellen die de Kamer prioritair heeft verklaard (zie hierboven onder A) krijgen sinds 2007 een eigen behandeling in de Tweede Kamer. Deze voorstellen worden steeds meer analoog aan nationale wetgeving behandeld. Dat is verder vergemakkelijkt doordat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, op 1 december 2009, alle nieuwe voorstellen ook rechtstreeks door de Europese Commissie worden verzonden aan alle nationale Parlementen. De EU-staf houdt bij wanneer daar een door de Kamer prioritair verklaard voorstel tussen zit, neemt dat voorstel dan op in het Parlis-informatiesysteem van de Kamer en zorgt dat het voorstel wordt geagendeerd voor de procedurevergadering van de betreffende vaste Kamercommissie. Tijdens die procedurevergadering besluiten de Kamerleden welke verdere behandeling dat Europese voorstel in de Kamer zal krijgen, op basis van een voorstel van de EU-staf. Dit voorstel wordt meestal gedaan in de vorm van een zogenaamde EU-stafnotitie. Sinds 2007 zijn er gemiddeld jaarlijks ongeveer 100 EU-stafnotities verschenen. Nieuw in deze werkwijze is dat de Kamer zelf met Europese voorstellen aan de slag gaat, terwijl tot voor kort het door de regering aan de Kamer gezonden BNC-fiche (zie onder D) het startpunt voor behandeling door de Kamer was. De Kamer wacht dus niet meer op de regering, en is voor haar betrokkenheid ook niet meer afhankelijk van het al dan niet nakomen door de regering van de deadline voor die fiches.

Kortom:

- behandeling prioritair EU-voorstellen analoog aan nationale wetgeving
- eigenstandige behandeling van Europese wetgeving, los van informatie regering
- eigen informatievoorziening Kamer (100 EU-stafnotities per jaar)

Bevindingen:

Uit de interviews kwam naar voren dat vrijwel alle fracties positief zijn over deze werkwijze, maar dat deze bij de meeste geïnterviewden van buiten de Kamer vrijwel

onbekend is. Een aantal fracties zag het als een gemis dat er geen publiek toegankelijk volgsysteem bestaat waarop burgers kunnen zien in welke fase de behandeling van een Europees voorstel in de Tweede Kamer zich bevindt. De rapporteurs denken dat het goed zou zijn om een dergelijk volgsysteem te ontwikkelen. Omdat op dit moment wordt gewerkt aan het openbaar raadpleegbaar maken van informatie uit het Parlis-informatiesysteem, zou zulks met relatief beperkte extra inspanningen of kosten mogelijk moeten zijn. De rapporteurs zien bovendien potentiële synergievoordelen als zo'n volgsysteem zou kunnen worden gelinkt aan het reeds bestaande volgsysteem van de Eerste Kamer ([www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl)), hetgeen weer zou kunnen worden vergemakkelijkt doordat de Eerste Kamer op dit moment overweegt om voor haar werkproces ook het Parlis-systeem te introduceren.

### *C-2. Behandelvoorbehoud*

Bij de ratificatie van het Verdrag van Lissabon is op initiatief van de Tweede Kamer (amendement Wiegman-Ten Broeke, Kamerstuk 31384, nr. 23) een nieuw instrument gecreëerd voor vroegtijdige beïnvloeding vanuit het Parlement van de Europese behandeling van nieuwe voorstellen. Binnen twee maanden na de publicatie door de Europese Commissie van een nieuw wetgevend voorstel, kan de Kamer de regering verzoeken op dat voorstel in EU-verband een 'Parlementair voorbehoud' te maken. Dat voorbehoud wordt weer opgeheven zodra, binnen maximaal vier weken daarna, een speciaal algemeen overleg tussen Kamer en regering over dat Europese voorstel heeft plaatsgevonden. Wettelijk is vastgelegd dat tijdens dat overleg afspraken over het hele verdere Europese behandeltraject van dat voorstel worden gemaakt (Rijkswet voor de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon, Stb. 2008-301, artikel 4). In een procedureregeling bij haar Reglement van Orde heeft de Tweede Kamer vastgelegd dat deze afspraken in een brief aan de regering worden vastgelegd (Kamerstuk 32258, Nr. 2). De Kamer is op deze wijze in staat om de regering te dwingen om al helemaal aan het begin van de Europese besluitvormingscyclus afspraken te maken over bijvoorbeeld de te volgen strategie, bepaalde aandachtspunten of de wijze waarop de regering op dit dossier de Kamer gedurende het verdere traject zal informeren. In de loop van 2010 is dit nieuwe instrument, voor het eerst, twee keer toegepast en voor 2011 staan er tien behandelvoorbehouden gepland (Kamerstuk 22112, nr. 1114).

Kortom:

- nieuw wettelijk vastgelegd instrument van de Kamer voor Europese voorstellen
- voorbehoud in Brussel totdat Kamer en regering afspraken hebben gemaakt
- verplicht regering tot debat over EU-voorstel net nadat dat is verschenen
- twee keer toegepast in 2010; voor 2011 10 voorbehouden gepland

Bevindingen:

Zowel de geïnterviewde EU-functionarissen als departementsambtenaren waren positief over de wijze waarop de Kamer met het behandelvoorbehoud haar positie heeft versterkt. Ook voor de journalisten was dit nieuwe instrument een reële versterking van de vroegtijdige aandacht van de Kamer voor nieuwe Europese regelgeving die ze van belang acht. De eerste ervaringen van de fracties met het instrument zijn positief, zo kwam uit de interviews naar voren. Algemeen werd bevestigd dat de adviseurs van de EU-staf een sterke faciliterende en coördinerende

rol vervullen bij de uitvoering van het behandelvoorbehoud door de diverse vaste Kamercommissies.

### *C-3. Subsidiariteitstoets*

Het moment van verschijnen van een nieuw Europees voorstel is ook het moment voor de Tweede Kamer om te beslissen of ze een subsidiariteitstoets wil uitvoeren op het voorstel. Dat moet binnen maximaal acht weken na de publicatie van het voorstel door de Europese Commissie. Een subsidiariteitstoets is een afweging of het voorstel wel terecht op Europees niveau wordt gedaan. De Tweede Kamer heeft al een kleine tien jaar ervaring opgedaan met het toetsen van nieuwe Europese voorstellen op subsidiariteit. Dat gebeurde aanvankelijk gezamenlijk met de Eerste Kamer, in de Tijdelijke Gemengde Commissie Subsidiariteitstoets, maar in 2009 beëindigde de Eerste Kamer deze samenwerking en gingen beide Kamers over tot een eigenstandig toetsing van de subsidiariteit van Europese voorstellen. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, op 1 december 2009, kreeg deze toetsing en het mogelijke effect ervan ook een formele verdragsrechtelijke basis. In het verdrag is, mede op initiatief van de Tweede Kamer, vastgelegd dat negatieve subsidiariteitsoordelen van een aantal nationale Parlementen van EU-lidstaten bij elkaar opgeteld een zogenaamde gele kaart (één derde van alle Parlementen) of een oranje kaart (de helft van alle Parlementen, plus steun van of het Europees Parlement of de Raad) opleveren (Protocol Nr. 2 bij het Verdrag van Lissabon, art. 7). Bij een gele kaart moet de Europese Commissie het betreffende voorstel in heroverweging nemen en bij een oranje kaart verdwijnt het voorstel in de prullenbak. Het instrument subsidiariteitstoets is daarmee op papier aanzienlijk versterkt. Of, en zo ja hoe vaak, het in de praktijk zal lukken om tot dergelijke aantallen negatieve oordelen van nationale Parlementen te komen moet nu gaan blijken. Tot dusverre, ruim een jaar na de inwerkingtreding van het verdrag, is het voor een gele kaart vereiste aantal bezwaren nog niet bereikt. Wel is er een toename zichtbaar van afstemming tussen verschillende nationale Parlementen van de EU-lidstaten, bijvoorbeeld via de daarvoor door hen gezamenlijk opgezette website IPEX ([www.ipex.eu](http://www.ipex.eu)) en via het wekelijkse overleg van vertegenwoordigers van nationale Parlementen bij de EU. In de planning op basis van het werkprogramma van de Europese Commissie lijkt een tendens waarneembaar van afname van het aantal subsidiariteitstoetsen ten faveure van het aantal behandelvoorbehouden: in 2009 werden er nog tien subsidiariteitstoetsen uitgevoerd, in 2010 vier en in de prioriteitenlijst voor 2011 wordt maar één subsidiariteitstoets voorzien (Kamerstuk 22112, nr. 1114).

Kortom:

- tien jaar bestaand instrument, dat met Verdrag van Lissabon is versterkt
- ondanks extra afstemming tussen Parlementen nog geen gele of oranje kaart
- tendens: verschuiving van subsidiariteitstoets naar behandelvoorbehoud

Bevindingen:

De rapporteurs constateerden in hun interviews vooral veel aandacht voor de subsidiariteitstoets onder de wetenschappers. De codificatie van dit instrument, na tien ervaring in de praktijk, werd algemeen als positief aangemerkt. Over de meerwaarde in de praktijk, ook met de toevoeging van de gele en oranje kaart, wordt uiteenlopend gedacht. De EU-functionarissen onderstreepten dat Parlementen sinds

die codificatie intensiever informatie en standpunten uitwisselen over hun subsidiariteitsoordelen. Nederland (zowel de Tweede als de Eerste Kamer, die nog steeds zoveel mogelijk samen optrekken) blijft wat dit betreft binnen de EU een voortrekkersrol spelen, zoals het ook heeft gedaan bij de introductie van de gele en oranje kaart zelf. Ook de Kamervoorzitter heeft zich hieraan, in de ogen van de rapporteurs terecht, gecommitteerd. Opvallend is dat blijkens de geconstateerde verschuiving voor de Kamer zelf het behandelvoorbehoud een aantrekkelijker instrument lijkt te zijn. Waarschijnlijk speelt daarbij een rol dat de subsidiariteitstoets een hoog technisch en juridisch gehalte heeft. De rapporteurs achten een verschuiving naar het meer inhoudelijke behandelvoorbehoud een natuurlijke en positieve ontwikkeling. Dit bevestigt dat er alle reden was om bij de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon ook een nationaal instrument toe te voegen. De rapporteurs zijn van mening dat de Tweede Kamer zich in Europees verband op alle niveaus en in alle fora dient te blijven inzetten voor een toepassing van de gele, of zelfs de oranje kaart, opdat de positie van de nationale Parlementen niet alleen op papier maar ook in de praktijk wordt versterkt. De EU-staf en de permanente vertegenwoordiger van de Staten-Generaal bij de EU vervullen daarin een belangrijke ondersteunende en ook signalerende rol.

#### *D. BNC-fiche*

Al sinds begin jaren '90 stuurt de Nederlandse regering over alle relevante nieuw verschenen Europese voorstellen een fiche aan de Eerste en Tweede Kamer, met daarin een samenvatting van het voorstel en een eerste positiebepaling van de Nederlandse regering ten aanzien van het voorstel. De fiches worden afgestemd in de interdepartementale werkgroep 'beoordeling nieuwe commissievoorstellen' (BNC) en ze worden daarom 'BNC-fiches' genoemd. Lange tijd waren de BNC-fiches het enige controlemiddel dat de Kamer had op EU-voorstellen tot aan het overleg met de regering voorafgaand aan de bijeenkomsten van de Raad (zie onder F), maar uit de hele opsomming van instrumenten in dit hoofdstuk blijkt dat dat al lang niet meer zo is. Het BNC-fiche vormde het startpunt van de betrokkenheid van de Kamer, en de Kamer was daarvoor dus afhankelijk van de regering. Ook dat is nu niet meer zo: de Kamer gaat nu eigenstandig met EU-voorstellen aan de slag, en als de regering nalaat een BNC-fiche te sturen of dat fiche te laat stuurt (de standaard-termijn is zes weken, bij behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets drie weken) dan doet zij zichzelf tekort. De publicatie van het betreffende EU-voorstel zelf is nu het startpunt voor de behandeling van dat voorstel door de Kamer, en het BNC-fiche is één van de elementen waarmee die behandeling wordt 'gevoed'. De BNC-fiches vervullen dus een minder centrale rol, maar ze zijn desondanks nog altijd zeer waardevol voor de Kamer. Ze worden standaard geagendeerd voor overleg tussen de betreffende vaste Kamercommissie en de regering en het komt regelmatig voor dat BNC-fiches aanleiding zijn voor nader debat tussen Kamer en regering over het betreffende Europese voorstel.

Kortom:

- oudste EU-gerelateerde instrument; blijft waardevol, maar minder centraal
- BNC-fiches zijn niet meer het startpunt van behandeling in Kamer
- te laat of onvolledig fiche schaadt nu meer de regering dan de Kamer



Bevindingen:

De BNC-fiches kwamen uitdrukkelijk aan de orde in een aantal interviews met vertegenwoordigers van de fracties. Daarbij diende de vraag zich aan of met de groei van het 'Europese' instrumentarium van de Kamer de opzet van de BNC-fiches en de selectie, door de regering, van de voorstellen waarop ze worden geschreven (i.e. op vrijwel alle nieuwe Europese voorstellen) nog wel volledig 'up to date' zijn. Zeker nu de Kamer haar eigen Europese prioriteiten jaarlijks in detail vastlegt, kan volgens de rapporteurs efficiency-winst worden geboekt ten aanzien van de stroom BNC-fiches die de regering naar de Kamer stuurt.

### *E-1. Technische briefings*

Na de publicatie van wetgevende voorstellen door de Europese Commissie begint in EU-verband de vaak lange fase van onderhandelingen in de werkgroepen van de Raad en behandeling in commissies van het Europees Parlement. In de jaren voor 2007 was de Tweede Kamer gedurende deze hele fase op geen enkele wijze betrokken bij het Europese besluitvormingsproces. Pas zodra het betreffende voorstel op de agenda kwam van de Raad zelf, dus op het niveau van de ministers van de 27 EU-lidstaten, kwam de Tweede Kamer terug in beeld (zie onder F). Op initiatief van de EU-staf heeft de Kamer de afgelopen jaren een aantal initiatieven genomen om haar eigen informatiepositie gedurende deze periode op pro-actieve wijze te vergroten. Er is zo een specifiek op de Europese besluitvorming gerichte 'toolbox' ontwikkeld, met als eerste stuk gereedschap de technische briefing.

Vanwege het vaak technische karakter en de ondoorzichtigheid van een deel van het Brusselse onderhandelingstraject lenen Europese onderwerpen zich bij uitstek voor deze vorm van eigen informatieverschaffing door de Kamer. Met name experts van de Europese Commissie of onderhandelaars van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU zijn voor vaste Kamercommissies vaak zeer nuttige gesprekspartners. Mede door de inzet van de EU-staf is het aantal technische briefings op EU-terrein toegenomen van drie in 2006 tot standaard ruim meer dan tien per jaar de afgelopen jaren (met een piek van twintig technische briefings in 2008).

Kortom:

- vorm van eigen informatievoorziening door Kamer
- houdt Kamer betrokken tussen verschijnen voorstel en overleg met minister
- aantal technische briefings sinds 2006 meer dan verdrievoudigd

Bevindingen:

Uit de interviews bleek brede waardering voor het toegenomen gebruik van dit instrument, zowel bij de fracties zelf, als bijvoorbeeld ook onder de geïnterviewde departementsambtenaren. Van belang is dat de Kamer, indien de briefers dat wensen, bereid is om de briefing een besloten karakter te laten hebben en dat vervolgens ook in openbare politieke debatten te blijven respecteren. Geslaagde technische briefings vereisen een consciëntieuze voorbereiding en zijn een kwestie van maatwerk. De adviseurs van de EU-staf hebben aangetoond daarin door hun Europese netwerk en door hun positie dicht op de reguliere commissiestaven op te kunnen treden als nuttige intermediairs.

## *E-2. Rondetafelgesprekken*

Ook het organiseren van rondetafelgesprekken vereist maatwerk. Met dit instrument, dat juist wel openbaarheid gebiedt, wordt belanghebbenden uit de gehele samenleving een podium geboden door middel van een gesprek met betrokken Kamerleden. Het rondetafelgesprek wordt ook buiten het EU-gerelateerde werk van de Kamer steeds vaker gebruikt. Voor 2007 vond er jaarlijks geen of slechts een enkele keer een gesprek plaats over een EU-onderwerp, maar dat is sindsdien snel gestegen, tot gemiddeld zo'n twintig gesprekken per jaar de afgelopen jaren. Voorbeelden van geslaagde EU-gerelateerde rondetafelgesprekken zijn het rondetafelgesprek van de vaste Kamercommissie voor SZW over de gevolgen van de richtlijn 'gelijke behandeling buiten arbeid' in maart 2010 en dat van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel over de gevolgen van de richtlijn 'seizoensarbeiders' in oktober 2010.

Kortom:

- vorm van eigen informatievoorziening door Kamer
- houdt Kamer betrokken tussen verschijnen voorstel en overleg met minister
- aantal toegenomen van vrijwel geen tot zo'n twintig per jaar

Bevindingen:

Uit de gesprekken van de rapporteurs met maatschappelijke 'stakeholders' en journalisten kwam naar voren dat rondetafelgesprekken goed werken om complexe en abstracte EU-gerelateerde onderwerpen en de belangen die daarbij in Nederland in het spel zijn inzichtelijk te maken voor het bredere publiek. Ook vertegenwoordigers van de fracties beaamden dit. Net als bij de technische briefings vervullen de adviseurs van de EU-staf een belangrijke faciliterende rol bij de toepassing en de uitwerking van dit instrument.

## *E-3. Thematische debatten*

Zeker voor de introductie van het behandelvoorbehoud was de enige manier om in een vroeg stadium een politiek debat te wijden aan Europese onderwerpen het organiseren van een thematisch debat. Dat wil zeggen dat niet wordt gewacht tot de vooravond van besluitvorming in de Raad (zie onder F), maar dat juist op een moment dat een onderwerp in Brussel echt speelt en wordt uitonderhandeld in de Kamer zichtbaar aandacht aan het onderwerp wordt gegeven door de agendering van een algemeen overleg (AO) over het betreffende thema. Een voorbeeld is het AO dat de vaste Kamercommissie voor EL&I in november 2010 hield over genetisch gemodificeerde organismen. Het aantal thematische debatten over EU-gerelateerde onderwerpen is de afgelopen jaren gestaag gegroeid, met als hoogtepunt 37 thematische debatten in 2009 (het verkiezingsjaar 2010 laat logischerwijze een wat lager getal zien).

Kortom:

- vorm van eigen informatievoorziening door Kamer
- houdt Kamer betrokken tussen verschijnen voorstel en overleg met minister
- gestage groei, tot 37 thematische debatten in 2009

Bevindingen:

In de interviews toonden met name de maatschappelijke 'stakeholders' maar ook de commissiegriffiers zich positief over de toepassing van dit instrument, dat een bijdrage kan leveren aan het beter kanaliseren van de aandacht van de Kamer voor een bepaalde problematiek. Thematische debatten kunnen een bijdrage leveren aan het slechten van, vaak kunstmatige, muren tussen de nationale en de 'Europese' aanpak van bepaalde thema's. Gerichte aandacht hiervoor van vertegenwoordigers van de EU-staf heeft ertoe bijgedragen dat deze werkwijze inmiddels gemeengoed is geworden

#### *E-4. Werkbezoeken*

Met de versterking van de ambtelijke ondersteuning van de Kamer op EU-gebied is ook sterk ingezet op het opschrijven van het aantal werkbezoeken van vaste Kamercommissies aan Brussel, evenals overigens van het aantal bezoeken van Europese Commissarissen aan de Kamer. Direct contact verhoogt immers het wederzijdse begrip en is vaak een eerste vereiste voor concrete beïnvloeding. Waar in 2006 nog geen enkele vaste Kamercommissie een werkbezoek aan Brussel bracht en in 2007 slechts twee commissies, vinden sinds 2008 gemiddeld jaarlijks 10 werkbezoeken aan Brussel plaats, van vrijwel alle commissies. Het aantal Eurocommissarissen dat de Tweede Kamer bezoekt is in deze periode eveneens toegenomen, tot een absolute piek van acht bezoekende Commissarissen gedurende de laatste drie maanden van 2010 en de eerste drie maanden van 2011.

Kortom:

- vorm van eigen informatievoorziening door Kamer
- houdt Kamer betrokken tussen verschijnen voorstel en overleg met minister
- aantal werkbezoeken aan en vanuit Brussel scherp toegenomen

Bevindingen:

Met name de groep EU-functionarissen wees de rapporteurs op de positieve effecten van de toename van het aantal werkbezoeken vanuit de Kamer naar Brussel en vice versa. De geografische nabijheid van Brussel is voor Nederland een enorm potentieel voordeel, dat lange tijd vanuit de Kamer nauwelijks is benut. In de strategische planning en programmering van de werkbezoeken speelt de permanente vertegenwoordiger van de Kamer bij de EU een uiterst nuttige rol.

#### *E-5. Videoconferenties*

Een nog veel laagdrempeligere en op termijn minder kostbare manier om persoonlijk overleg te hebben met 'Europese' actoren is videoconferencing. De Tweede Kamer heeft in 2010 op initiatief van de Kamervoorzitter geïnvesteerd in professionele apparatuur voor videoconferenties. Tot dusverre is deze met name een aantal keer ingezet voor overleg tussen vaste Kamercommissies en Nederlandse EuroParlementariërs. Overleg van fracties met hun geestverwanten elders of van commissies met zustercommissies in nationale Parlementen van andere lidstaten van de EU behoren uiteraard ook tot de mogelijkheden. In hoofdstuk III van dit rapport wordt uitvoeriger ingegaan op de wijze waarop een videogesprek tussen de vaste commissie voor SZW en een aantal Nederlandse EuroParlementariërs heeft bijgedragen aan de kwaliteit van het EU-gerelateerde debat in de Tweede Kamer.

Kortom:

- vorm van eigen informatievoorziening door Kamer
- houdt Kamer betrokken tussen verschijnen voorstel en overleg met minister
- professionele apparatuur sinds 2010, wordt steeds vaker gebruikt

Bevindingen:

In de korte periode sinds de Tweede Kamer is uitgerust met de nieuwe apparatuur voor videoconferenties heeft deze al meerdere malen zijn meerwaarde bewezen, met name voor gericht overleg met Nederlandse EuroParlementariërs over een thema dat zowel in het Europees Parlement als in de Tweede Kamer 'speelt'. De rapporteurs zijn zich bewust van de mogelijkheden die dit instrument voor het EU-gerelateerde werk van de Kamer biedt.

Overkoepelende bevinding informatievoorziening (E-1 t./m. 5):

Zoals reeds opgemerkt, zijn alle onder E opgesomde instrumenten vormen van eigen informatievoorziening door de Kamer. Bij de toepassing van deze instrumenten blijft de Kamer regelmatig op Europese ontwikkelingen stuiten waarover tijdige actieve informatie vanuit de regering niet zou hebben misstaan. Een aantal keren heeft de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken de afgelopen jaren in een algemeen overleg met de staatssecretaris voor Europese Zaken van gedachten gewisseld over hoe dit door de Kamer geconstateerde tekort in de informatievoorziening vanuit de regering zou kunnen worden verholpen. De afspraken die worden gemaakt in het kader van een behandelvoorbehoud (zie onder C-2) kunnen daarin mogelijk deels voorzien, maar volgens de rapporteurs blijft er behoefte aan sluitende afspraken tussen Kamer en regering om zeker te stellen dat de Kamer structureel door de regering op de hoogte gehouden wordt van tussentijdse majeure ontwikkelingen in het Brusselse onderhandelingstraject over voor de Kamer belangrijke Europese voorstellen.

#### *F. Overleg voorafgaand aan iedere Raad*

Al sinds medio jaren '90 is het een vast gebruik dat alle bijeenkomsten van de 'Raad', dus de bijeenkomsten van ministers van alle EU-lidstaten (NB: dus bijvoorbeeld alle ministers van Landbouw in de 'Landbouwrap', de ministers van Transport in de 'Transportraad' etc.), in de Tweede Kamer standaard voorafgaand aan die bijeenkomst worden voorbesproken, in de vorm van een algemeen overleg (AO) met de regering. Aanvankelijk speelde daarin de commissie voor Europese Zaken een centrale rol en was de staatssecretaris voor Europese Zaken de vaste vertegenwoordiger van de regering bij die AO's, maar al snel zijn de vaste Kamercommissies die veel met Europese besluitvorming te maken hadden die AO's zelf gaan voeren met de betreffende (vak)minister.

Geleidelijk heeft deze werkwijze van de Tweede Kamer zich ontwikkeld tot een vast zichtbaar ankerpunt voor de betrokkenheid van het Nederlandse Parlement bij de besluitvorming in EU-verband. Omdat dit ieder Europees regeringscentrum anders is vormgegeven, is bij dit rapport een schematisch overzicht gevoegd van de aanpak in alle 27 EU-lidstaten (bijlage 2). De kracht van de werkwijze van de Tweede Kamer in vergelijking met die van de andere nationale parlementen in de EU komt daaruit duidelijk naar voren. Nederland is één van de twaalf landen (dus minder dan de helft)

waar het Parlement voorafgaand aan de Raadsvergadering een schriftelijke weerslag ontvangt van de positie waarmee de minister de Raadsvergadering in gaat. Dit is de zogenaamde geannoteerde agenda die iedere minister voorafgaand aan het AO naar de Kamer stuurt. Nederland is één van de vijftien landen (dus slechts iets meer dan de helft) waar de betreffende minister voorafgaand aan de Raad een debat met het Parlement heeft over die Raadsvergadering. In een aantal landen is er wel zo'n debat, maar vindt dat plaats achter gesloten deuren. En in een groot aantal landen tot slot is het nog steeds uitsluitend de commissie voor Europese Zaken die zich bezighoudt met Europese besluitvorming, in plaats van de mengvorm waarbij de vakcommissies hun deel van het EU-werk voor hun rekening nemen en de commissie voor Europese Zaken een horizontale coördinerende bevoegdheid heeft.

Formeel hebben de AO's in de Tweede Kamer voorafgaand aan Raadsvergaderingen geen mandaterend karakter ten aanzien van het daarop volgend optreden van de minister in de Raad. De verplichting om een dergelijk AO te hebben is immers niet wettelijk vastgelegd en de Kamer verleent formeel gezien inderdaad geen mandaat aan de betreffende minister. Materieel, politiek gezien, is het echter inmiddels in de Nederlandse verhoudingen ondenkbaar dat een minister zonder een dergelijk voorafgaand overleg zou deelnemen aan een Raad.

Overigens kan de Kamer besluiten om de minister voorafgaand aan de Raadsvergadering ook nog door middel van een motie te 'dwingen' om zijn/haar positie op een bepaald punt aan te passen. Het komt regelmatig voor dat een AO voorafgaand aan een Raad wordt gevolgd door een zogenaamd 'verslag algemeen overleg' (VAO) in de plenaire zaal waarbij moties worden ingediend. Om zeker te stellen dat de Kamer de opstelling van de minister in de Raadsvergadering daarmee ook daadwerkelijk kan beïnvloeden, wordt de plenaire stemming over dergelijke moties altijd nog voorafgaand aan de Raadsvergadering gehouden.

Ten aanzien van de aantallen van deze AO's voorafgaand aan Europese 'Raden' is de afgelopen jaren een toename waar te nemen: in 2006 waren er 50 van dergelijke AO's, terwijl er sinds 2008 gemiddeld 85 keer per jaar een dergelijk AO plaatsvindt. Als het echt onmogelijk is om zo'n AO te houden, wordt het nu vervangen door een Schriftelijke Overleg (SO). Daarmee vindt nu echt voor iedere ministeriële Europese raadsvergadering overleg plaats met de Kamer. Sinds 2006 is er bovendien een geleidelijke stijging te zien van het aandeel EU-gerelateerde moties afgezet tegen het totale aantal uitgebrachte moties. Van 3% in 2006 steeg dat aandeel tot 5% van alle moties in de jaren 2009/2010.

Kortom:

- standaard openbaar debat in vakcommissie voor iedere Raad
- voorafgegaan door geannoteerde agenda met positie regering
- geen formele mandatering; materieel wel bindend voor opstelling regering
- over voor Raad relevante moties wordt voorafgaand aan Raad gestemd

Bevindingen:

Uit de interviews werd de rapporteurs duidelijk dat zelfs onder degenen die zich hier dagelijks mee bezighouden lang niet iedereen zich bewust is van de kracht van de werkwijze van de Tweede Kamer in vergelijking met die van de andere nationale parlementen in de EU. Zowel uit de interviews met de journalisten, de

maatschappelijke 'stakeholders', de departementsambtenaren, als die met de vertegenwoordigers van de fracties, komt het beeld naar voren dat deze debatten de afgelopen jaren steeds meer momenten zijn geworden waarop de Kamer, indien zij dat wenst, de Nederlandse positie tijdens de aanstaande Raadsvergadering kan beïnvloeden. Zowel de uitbreiding van het instrumentarium van de Kamer in de fase voorafgaand aan deze AO's (zie A t./m. E) als de gerichte advisering vanuit de EU-staf de afgelopen jaren hebben daaraan bijgedragen. In hoofdstuk III en IV van dit rapport zal hier nader op worden ingegaan.

### *G. Implementatie Europese wetgeving*

Het sluitstuk van dit chronologische overzicht is de implementatie van Europese regelgeving. Bij de zogenaamde Verordeningen is dat niet aan de orde, omdat die rechtstreekse werking hebben in alle lidstaten van de Unie. Richtlijnen daarentegen moeten door de nationale wetgever worden omgezet in nationale wetgeving. Als zodanig behoort dit tot de kerntaken van de Tweede en de Eerste Kamer, die in ons stelsel immers bij uitstek de wetgevende macht vertegenwoordigen. Tegelijkertijd is dit daarmee eerder een klassieke nationale taak dan dat het deel uit maakt van het EU-gerelateerde werk van de Tweede Kamer. Toch vervullen de commissie voor Europese Zaken en de EU-staf hierin een horizontale rol. Ze zorgen dat het kwartaaloverzicht van implementatie van Europese richtlijnen, dat wordt opgesteld door de regering, indien relevant onder de aandacht wordt gebracht van de vaste Kamercommissies. In 2010 heeft de commissie voor Europese Zaken de regering verzocht om in dat overzicht niet alleen aan te geven wanneer de vanuit de EU gestelde tijdslijmieten voor nationale implementatie niet worden gehaald, maar ook wanneer de Europese Commissie van mening is dat die implementatie in Nederlandse wetgeving inhoudelijk niet aan de door de EU gestelde eisen voldoet. Bovendien zijn de adviseurs van de EU-staf tezamen met de medewerkers van het bureau wetgeving alert op het toevoegen door de regering van zogenaamde 'nationale koppen' aan uitvoeringswetten van Europese richtlijnen, en zorgen zij ervoor dat deze in wetgevingsrapporten worden gesignaleerd.

Kortom:

- meer gerelateerd aan nationale wetgevende taak dan aan EU-werk Kamer
- Europa-woordvoerders en EU-adviseurs vervullen horizontale rol
- ook aandacht voor inhoudelijke ingebrekestellingen en 'nationale koppen'

Bevindingen:

De taken van de Kamer ten aanzien van de implementatie van Europese regelgeving komen uit de interviews naar voren als een vrij constante factor, waarin zich de afgelopen jaren weinig wijzigingen hebben voorgedaan. De gesprekken met sommige commissiegriffiers onderstreepten wel de meerwaarde van de horizontale EU-gerelateerde aandacht in het wetgevingsproces voor zaken als ingebrekestellingen door het Europese Hof en het fenomeen van 'nationale koppen'.

Overkoepelende bevinding meerwaarde EU-staf (A t./m. G):

Uit bovenstaand overzicht van alle EU-gerelateerde instrumenten van de Kamer komt in de ogen van de rapporteurs naar voren dat dit werkkterrein voor de Kamer specifieke kennis en aandacht van de Kamerleden vereist en zal blijven vereisen. De EU-staf vervult een ondersteunende en waar nodig ook initiërende rol om de

Kamerleden in staat te stellen ten volle van al deze instrumenten gebruik te maken. Met haar relatief bescheiden omvang van tien beleidsmedewerkers, waarbij de commissiegriffier Europese Zaken en de permanente vertegenwoordiger van de Kamer bij de EU zijn inbegrepen (zie bijlage drie voor overzicht van de omvang van EU-gerelateerde staven in de Parlementen van de andere EU-lidstaten), bedient deze staf alle vaste Kamercommissies zodra die zich met Europese aangelegenheden geconfronteerd zien. Cruciaal blijft dat het de Kamerleden zelf zijn die zich de Europese dimensie van hun taken eigen dienen te maken. De staf is er om hen daarin op alle mogelijke wijzen te faciliteren.

### **III. Europese besluitvorming in de Haagse politiek**

Het referendum van 2005 bracht aan het licht dat het in Nederland lange tijd had ontbroken aan substantieel politiek debat over de Europese samenwerking. Ten onrechte bleek veel te lang te zijn verondersteld dat over 'Europa' in ons land brede consensus bestond, althans zo kan de uitslag van dat referendum worden geïnterpreteerd. De roep om versterking van de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Europese besluitvorming, zoals die onder meer was gedaan door Hans van Baalen in zijn rapport 'Op tijd is te laat' (2002, Kamerstuk 28 632, nr. 1) kreeg wellicht mede daardoor de wind in de zeilen. Dat heeft, samen met externe factoren zoals de uiteindelijke inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, geleid tot de uitbreiding van het instrumentarium van de Kamer tot wat het nu is (zie hoofdstuk II van dit rapport).

De vraag is of dit alles ook heeft geleid tot meer en beter 'Haags' politiek debat over Europese besluitvorming. Die vraag is niet te beantwoorden met cijfers of statistieken, omdat politiek debat, en zeker de kwaliteit daarvan, zich niet laat uitdrukken in cijfers of statistieken. Mede op basis van de voor deze evaluatie gehouden interviews, hebben de rapporteurs daarom gekozen voor een beschrijving van een aantal meer of minder geslaagde voorbeelden uit de recente Parlementaire praktijk.

Opvallend was dat alle geïnterviewden het erover eens waren dat de Tweede Kamer zich op dit moment meer dan vijf jaar geleden bewust is van de mogelijkheden die de Kamer heeft om invloed uit te oefenen op de besluitvorming in EU-verband. Daarmee lijkt aan een belangrijke basisvoorwaarde voor politiek debat over Europa te zijn voldaan. Veel van de geïnterviewden spraken daarbij overigens lof uit voor de inzet van de EU-staf om de 'beïnvloedingsmomenten' die de Kamer heeft zoveel mogelijk bloot te leggen.

Een voorbeeld van Haags politiek debat met impact tot ver buiten de landsgrenzen is de stellingname van de Tweede Kamer ten aanzien van de versterking van de banden tussen de EU en Servië. Kamerbreed is er verzet tegen intensivering van de banden tussen de EU en Servië zo lang er geen sprake is van volledige samenwerking van Servië met het Joegoslavië-tribunaal. De Nederlandse regering, die met dit standpunt steeds meer geïsoleerd stond binnen de Europese Unie, kon het verzet tegen die intensivering volhouden door steevast te verwijzen naar die Kamerbrede stellingname in de Tweede Kamer. Na een werkbezoek vanuit het Servische Parlement aan de Kamer in 2009 leidde dit in 2010 onder meer tot

debatten in de Tweede Kamer met de hoofdaanklager van dat tribunaal Brammertz en de Eurocommissaris voor EU-uitbreiding Füle. Voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken van 25 oktober 2010 legde de Kamer haar positie vast in een motie (motie Peters, Kamerstuk 21501-02, nr. 991) die niet alleen de door de Kamer gewenste inzet van de regering bevatte, maar ook de te verkiezen terugvalpositie voor het geval die inzet niet haalbaar zou blijken. In diverse, Nederlandse maar ook internationale, media werd ruimschoots aandacht geschonken aan deze uitkomst van het Haagse politieke debat.

Een voorbeeld dat door meerdere geïnterviewden werd genoemd is de Europese regelgeving rondom genetisch gemodificeerde organismen (GGO's). De Nederlandse land- en tuinbouwsector, die behoort tot de voorhoede op dit gebied binnen Europa, heeft groot belang bij een liberaal Europees beleid ten aanzien van GGO's. Dit heeft zich vertaald in een stevige politieke stellingname van een aantal fracties in de Tweede Kamer. Ook de meer kritische grondhouding ten aanzien van experimenten met GGO's wordt in de Kamer expliciet vertegenwoordigd door een aantal fracties. Voor- en tegenstanders kruisen regelmatig in Kamerdebatten de degens. In oktober 2008 resulteerde dit in de aanneming van de motie Wiegman-Van Meppelen Scheppink – Van Velzen (Kamerstuk 27428, nr. 123), waarin de Kamer de regering verzocht om 'bindende en transparante eisen te formuleren' voor gentechnologie. Nog in april 2010 besloot de Kamer bij de behandeling van het WWP om op nieuwe voorstellen van de Europese Commissie voor de teelt van GGO-gewassen een behandelvoorbehoud te plannen (Kamerstuk 22112, nr. 1012). Vervolgens veranderde door de Kamerverkiezingen van juni 2010 de krachtsverhouding in de Kamer op dit punt. Tevens bleek het uiteindelijke nieuwe voorstel van de Europese Commissie najaar 2010 erg te zijn geschoeid op de leest van de 'pro-GGO-stroming', omdat het lidstaten in vergaande mate de vrijheid laat om zelf de grenzen van het toelaatbare te bepalen. Na een verhit debat besloot de vaste Kamercommissie voor LNV (imiddels EL&I) dan ook om het eerder in het kader van het WWP voorgenomen behandelvoorbehoud op dit voorstel toch maar niet te plaatsen. Bij een meerderheid van de Kamer was immers het uiteindelijke commissievoorstel in dusdanig goede aarde gevallen dat men het niet aangewezen achtte om met zo'n voorbehoud de regering de duimschroeven meteen aan te draaien. Overigens blijkt uit deze casus dat de Kamer in zo'n geval niet vastgeroest hoeft te blijven zitten aan één bepaalde procedure, maar dat zij zeer wel in staat is om flexibel te schakelen: terwijl een behandelvoorbehoud (hierboven C-2) niet haalbaar bleek, bleek een meerderheid wel degelijk te voelen voor een snel debat met de staatssecretaris van EL&I over de Europese voornemens ten aanzien van GGO's, mits dat gegoten werd in de vorm van een thematisch debat (hierboven E-3). Voor het kritische geluid ten aanzien van GGO's werd dus wel degelijk een politiek podium gecreëerd.

Twee recente casus laten zien dat de Kamer ook als een kwestie politiek opspeelt gebruik weet te maken van haar 'Europese' instrumentarium en dat ze bovendien in staat is om van een politieke kwestie gebruik te maken om dat instrumentarium verder aan te scherpen. In januari 2010 ontstond ophef nadat bekend werd dat de minister-president in een brief aan de Voorzitter van de Europese Commissie Barroso om nadere duiding had gevraagd van het Europese natuurbeschermingsbeleid Natura 2000. De Kamer was ontstemd over het feit dat zij daarover in het geheel niet was geïnformeerd, terwijl de brief van de minister-president al een half jaar eerder was verzonden. In een met brede steun



aangenomen motie van het lid Van Gent (Kamerstuk 32 123 XIV, nr. 147) legde de Kamer vervolgens vast dat zij voortaan een afschrift wil ontvangen van dergelijke brieven van de Nederlandse regering aan de Europese Commissie.

In juni van hetzelfde jaar ontstond tijdens een plenair debat met de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken over de voorbije bijeenkomst van de Europese Raad discussie over het feit dat de uitkomst van een langdurige onderhandeling tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten over de toegang tot bankgegevens voor terrorismebestrijding (SWIFT) door het Spaanse EU-voorzitterschap als hamerstuk was geagendeerd voor een Landbouwrapport en de regering had nagelaten de Kamer daarover te informeren. Formeel gezien had de regering gelijk met haar stelling dat het Europese onderhandelingsmandaat voorafgaand met de Kamer was besproken (tijdens een AO voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken) en dat het resultaat van die onderhandeling, mits binnen dat mandaat, dan niet ook nog eens separaat aan de Kamer zou behoeven te worden voorgelegd. Het punt dat tijdens dit debat op 24 juni (Handelingen 2010, TK 91-7521 t/m 7551) door vertegenwoordigers van meerdere fracties werd gemaakt, was dat het de verantwoordelijkheid van de regering is om in te schatten of bepaalde besluiten die in het Brussels mechanisme zijn verworpen tot hamerstuk in de binnenlandspolitieke context desalniettemin van dusdanig gewicht zijn dat de Kamer in staat moet worden gesteld om er kennis van te nemen en erover met de regering te spreken voordat in Brussel de hamer valt. De kwestie trok extra de aandacht omdat ze samenviel met de maidenspeech van het Kamerlid Hennis-Plasschaert, die kort daarvoor als EuroParlementariër met veel succes had geopereerd als rapporteur voor SWIFT.

Meerdere geïnterviewden kwamen terug op de wijze waarop de Tweede Kamer is betrokken bij de besluitvorming over het Europese steunfonds dat werd opgericht naar aanleiding van de situatie in Griekenland aanvang 2010. Het was in alle betrokken landen, zowel die van de Eurozone als de rest van de EU-lidstaten, hierbij duidelijk dat de belangen die op het spel stonden zo groot waren dat regeringen bewust zochten naar nationale democratische legitimering voor de besluiten waartoe ze zich in Europees verband gedwongen zagen. Elementen van dat debat waaiden ook over van de ene naar de andere lidstaat. In het debat in de Tweede Kamer, dat zeer intensief was en waarvan het zwaartepunt lag bij de commissie voor Financiën, werd de nadruk bijvoorbeeld consequent gelegd op het belang van betrokkenheid van het IMF bij een oplossing. Dezelfde boodschap kreeg onder andere de Duitse regering mee vanuit de Bondsdag. In de uiteindelijk bereikte constructie is de invloed daarvan zeer duidelijk terug te zien. Op de invloed van de Kamer zal verder worden ingegaan in hoofdstuk IV van dit rapport, ook aan de hand van deze casus. Wat hier van belang is, is dat het rondom dit dossier evident was dat de Europese besluiten onderwerp van discussie waren in het Haagse debat. Op zeer beeldende wijze werd dit aan het begin van de 'Griekse crisis' weerspiegeld door een, waarschijnlijk toevallige, samenloop tijdens de Europese Raad van 11 februari 2010. Terwijl de minister-president met zijn counterparts in Brussel de eerste contouren besprak van Europese maatregelen voor Griekenland, ontving de minister van Financiën in de Tweede Kamer in het kader van een VAO over de Raad voor Economische en Financiële Zaken (Ecofin) een Kamerbreed gesteunde motie (motie Weekers, Kamerstuk 21501-07, nr. 697) waarin de regering werd opgeroepen 'op geen enkele wijze Nederlands belastinggeld te besteden aan een bail-out van Griekenland via

een bilaterale oplossing' en 'te bevorderen dat Griekeland zo nodig de aangewezen weg van het IMF bewandelt'. Het NOS acht uur-journaal van die avond opende met één item waarin beelden van beide gebeurtenissen, in Brussel en Den Haag, werden getoond.

Soms speelt het toeval een rol, maar met een strategische agendering van activiteiten kan debat ook worden gegenereerd. Een geslaagd voorbeeld daarvan is de videoconferentie tussen een aantal leden van de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en een aantal Nederlandse leden van het Europees Parlement over de Europese richtlijn zwangerschapsverlof, op 6 oktober 2010. Het oorspronkelijke voorstel voor die richtlijn van de Europese Commissie dateert al van oktober 2008. Het bepleitte een verlenging van het minimum-zwangerschapsverlof van 14 tot 18 weken, in heel Europa. Destijds was de Tweede Kamer tot een negatief subsidiariteitsoordeel gekomen. Europese regelgeving zou niet verder dienen te gaan dan de bestaande minimumeis van 14 weken. Dat was besproken met de minister (de Europese gele en oranje kaarten bestonden nog niet) en daar bleef het verder bij. Het Europees Parlement (EP) is in meerderheid voorstander van een actieve Europese inzet voor verplicht langer verlof. Eind oktober 2010 stemde het EP voor een aanpassing van het commissievoorstel tot een Europa-wijd minimum van 20 weken en bovendien voor de introductie van een door de EU voorgeschreven vaderschapsverlof van 2 weken. Mede dankzij het tijdig geagendeerde videogesprek, twee weken eerder, waren de woordvoerders in de Tweede Kamer goed voorbereid om meteen te kunnen reageren op vragen vanuit de media naar aanleiding van het EP-besluit. Dat leverde in dit geval allereerst op dat de terughoudende reactie van een meerderheid van de Tweede Kamer op de Europese voorstellen opnieuw voor het voetlicht kwam, evenals de steun van een substantiële minderheid van de fracties voor het Europese initiatief. Extra interessant was het feit dat als deel van deze door 'Europa' weer losgemaakte nationale discussie duidelijk werd dat in de nieuwe verhoudingen in de Tweede Kamer er nu mogelijk een meerderheid was voor een langer vaderschapsverlof in Nederland. Voor de verkiezingen van juni 2010 was een initiatief-wetsvoorstel daartoe gesneuveld, maar op basis van de fractiestandpunten naar aanleiding van het EP-besluit eind oktober bleek dat dat nu wel degelijk kans van slagen zou hebben.

Op een aantal lopende dossiers slaagt de Kamer er zo steeds beter in de nationale en de Europese discussie met elkaar te verbinden, en het verband tussen beiden ook voor het brede publiek inzichtelijk te maken. Dat moet overigens niet verward worden met het 'promoten' van het belang van Europese samenwerking. In tegendeel: het zijn vaak juist de fracties die kritisch staan tegenover Europese samenwerking die het meeste baat hebben bij een stevige vinger in de pap voor de Tweede Kamer bij Europese besluitvorming. Illustratief is de besluitvorming over de afschaffing van de visumplicht voor Albanese en Bosniërs, tijdens de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-raad) van 8 november 2010. De minister voor Immigratie en Asiel had zijn inzet voor die Europese Raadsvergadering op dat punt geheel volgens de afgesproken werkwijze vastgelegd in de Geannoteerde Agenda en besproken tijdens het AO JBZ-raad op 4 november 2010. De Kamer was dus in staat om op dat moment harde afspraken te maken met de minister over waar hij namens Nederland wel en niet mee zou instemmen tijdens de JBZ-raad, maar dat gebeurde niet. Na afloop van de JBZ-raad werd desalniettemin vanuit de Kamer luide kritiek geuit op het optreden van de minister: een voorbeeld van een gemiste kans,

die ook in een aantal commentaren in de media als zodanig werd gekenschetst. Als de Kamer wil dat het nieuwe kabinet erin slaagt zijn ambitieuze, vaak Europa-kritische, agenda op dit terrein te verwezenlijken, dan zal zij echt ten volle gebruik moeten maken van de mogelijkheden die ze heeft om de Europese besluitvorming mee te beïnvloeden.

Het mechaniek van de Europese besluitvorming begint steeds beter door te dringen in alle facetten van de Haagse politiek. Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 was 'Europa' als zodanig eigenlijk geen onderwerp van betekenis. Door een aantal commentatoren in de media en in de academische wereld is dat als een negatief punt aangemerkt. Het kan echter ook worden gezien als deel van het proces van inbedding van het Europese element, op alle mogelijke terreinen, in de nationale politiek. In de jaren onmiddellijk na het referendum van 2005 verklaarden politieke partijen en Kamerfracties met enige regelmaat in generieke zin dat ze 'voor' of 'tegen' Europa waren, maar inmiddels is Europa in het debat veel meer geworden tot een deel van de realiteit, en een onderdeel van de wereld waarbinnen je als politieke groepering dingen voor elkaar wil zien te krijgen, indien mogelijk hier in Nederland *zonder* Europa, maar indien nodig ook namens Nederland *in* Europa.

#### **IV. De invloed van de Kamer en de invloed van Nederland**

In hoofdstuk II van dit rapport is een overzicht gegeven van alle instrumenten die de Tweede Kamer op dit moment heeft om invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming. In hoofdstuk III is aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden aangetoond hoe de Kamer inmiddels van dat instrumentarium gebruik weet te maken. Uit deze en andere voorbeelden blijkt dat 'Europa' langzaam maar zeker meer deel begint uit te maken van het Haagse politieke debat. Daarmee is de centrale vraag van deze evaluatie – of er sprake is van een grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Europese besluitvorming dan vijf jaar geleden – voor een belangrijk deel beantwoord. Zoals in de inleiding al werd vermeld, hebben de beide rapporteurs zich echter in deze evaluatie ten doel gesteld om ook in te gaan op de vraag 'of de Kamer met haar EU-aanpak in staat is om, rechtstreeks of via de Nederlandse regering, de Brusselse 'onderhandelingsmachine' adequaat te beïnvloeden', de vraag dus of de Kamer met die extra aandacht ook meer invloed heeft gekregen op wat er in Europa gebeurt.

De vraag naar de invloed van de Kamer op de Europese besluitvorming kan niet los worden gezien van de vraag naar de invloed die Nederland als zodanig heeft binnen de EU. Wat dat laatste betreft, zo komt ook uit de interviews naar voren, dienen allereerst twee belangrijke 'externe factoren' te worden verdisconteerd: de uitbreiding van de EU van 15 tot 27 lidstaten, waarmee de eerste ervaringen werden opgedaan in deze zelfde periode, en het toegenomen relatieve belang binnen de EU van de nationale regeringen en de Raad, en daarbinnen het toegenomen gewicht van de grote lidstaten. De uitbreiding, met 10 landen in 2004 en nog eens 2 in 2007, leidde logischerwijs per saldo tot een afname van de invloed van de oorspronkelijke 15 lidstaten, en dus ook voor Nederland. Het toegenomen belang van de nationale machtsfactor noodzaakte Nederland tot een aanpassing van de wijze van opereren. Van onze traditionele primaire gerichtheid op de Europese Commissie als hoeder van het gemeenschappelijke Europese belang, dienden we ons aan te passen en

meer dan voorheen op te stellen als één van de spelers binnen de steeds belangrijkere machtspolitieke verhoudingen tussen de lidstaten. Meer nadruk is daarbij komen te liggen op actieve bilaterale samenwerking met één of meerdere grote lidstaten en op het actief inzetten op internationale coalities. Overigens was dat volgens met name de geïnterviewde departementsambtenaren voor Nederland wel weer relatief makkelijker omdat Nederland juist minder dan andere landen verdacht worden van 'machtsdenken'. Het algemene beeld dat uit de interviews naar voren komt, met meeweging van de genoemde twee ontwikkelingen, is dat Nederland binnen de EU wel degelijk een substantiële invloed kan uitoefenen op de besluitvorming en dat het er ook niet voor terugschrikt dat te doen. Nederland en de Nederlandse onderhandelaars in Europa hebben een goede naam, en ook naar het Nederlandse Parlement wordt in Europa met belangstelling gekeken. De Kamer is 'on the ball', of, in de termen van deze evaluatie, 'zit er bovenop'. De geïnterviewde EU-functionarissen en departementsambtenaren deelden de analyse dat de inbreng van Nederland binnen de EU sinds het 'nee' uit 2005 wel vaker dan voorheen negatief van toon is geworden, maar die assertievere opstelling van Nederland heeft in een aantal concrete gevallen ook aantoonbaar tot resultaat geleid. Voorbeelden daarvan zijn de gang van zaken rondom de aanpassing van het Grondwettelijk Verdrag, de betrekkingen tussen de EU en Servië en de Europese begrotingsonderhandelingen. Van een substantiële verzwakking van de invloed van Nederland binnen de EU lijkt in dat licht dus geen sprake te zijn.

Dat brengt ons terug bij de invloed van de Kamer. Het lijkt op basis van het voorafgaande logisch dat de invloed van de Kamer op de Europese besluitvorming de afgelopen vijf jaar inderdaad is toegenomen. Grotendeels blijft dit natuurlijk een subjectieve waarneming, die moeilijk met harde gegevens is te onderbouwen. Bovendien is het lastig om aan te geven waar de invloed van de Kamer ophoudt en waar die van de regering, of van Nederland als zodanig, begint. Vaak vallen die twee gewoon samen, zeker vanaf het moment dat de Kamer en de regering op één lijn zitten. De zojuist genoemde drie voorbeelden zijn wat dit betreft illustratief. Zo heeft de Nederlandse regering zwaar onderhandeld om een aantal wijzigingen in het Grondwettelijk Verdrag doorgevoerd te krijgen, maar het initiatief voor een deel van die wijzigingen, zoals de toevoeging van de gele en oranje kaart-procedure aan het Verdrag van Lissabon, stamt uit de Tweede Kamer. De minister van Buitenlandse Zaken wist jarenlang een intensivering van de betrekkingen tussen de EU en Servië te blokkeren, steeds meer in zijn eentje, maar hij slaagde daarin mede doordat hij consequent kon verwijzen naar de Kamerbrede consensus die hem in die opstelling steunde. Het miljard korting voor Nederland op de bijdrage aan de EU konden de minister van Financiën en de minister-president binnenslepen mede dankzij de brede steun daarvoor vanuit de Kamer.

Een casus waarnaar ook in hoofdstuk III van deze evaluatie reeds werd verwezen is die van het Europese steunmechanisme dat voorjaar 2010 werd opgezet naar aanleiding van de Griekse schulden crisis. In een vroeg stadium werd daarbij in de reeds vermelde motie (motie Weekers, Kamerstuk 21501-07, nr. 697) duidelijk vastgelegd dat de Kamer voorstander was van een sterke rol voor het IMF bij een oplossing. Of dat nu de regering heeft gesterkt in die opvatting of dat de regering al eerder op dat standpunt stond en de Kamer van de merites daarvan heeft weten te overtuigen, vast staat dat in de uiteindelijke constructie waarover in Europees verband overeenstemming is bereikt, inderdaad een zeer sterke rol voor het IMF

werd vastgelegd. Vast staat bovendien dat in het Europese onderhandelingstraject dat daartoe werd doorlopen de Nederlandse onderhandelaars gebruik konden maken van die helder verankerde positie van de Tweede Kamer, en dat zij dat ook hebben gedaan.

De vraag wie precies wie beïnvloedt, is een lastige, te meer omdat uiteindelijk Kamer en regering altijd op een zelfde lijn uit zullen moeten komen. Voorbeelden van duidelijke beïnvloeding door de Kamer van het standpunt van de Nederlandse regering in EU-verband zijn er echter wel degelijk. Zo werd de regering jarenlang met een Kamerbreed aangenomen motie uit december 2003 (motie Van Bommel, Kamerstuk 21501-20, nr. 230) door de Kamer gedwongen om zich in EU-verband uit te blijven spreken tegen de (gedeeltelijke) opheffing van het Europese wapenembargo tegen China. De Nederlandse regering stond daarin soms geïsoleerd binnen de EU, maar dat wapenembargo bestaat tot op de dag van vandaag.

Uiteraard zijn daar ook voorbeelden tegenover te stellen van Europese besluiten die er zijn gekomen ondanks breed gedragen verzet daartegen in de Tweede Kamer. Een aantal geïnterviewden wees in dit verband op het belang van een realistisch ambitieniveau. De Kamer moet niet pretenderen dat de Kamer in de EU van 27 lidstaten alles naar haar hand kan zetten. Dat zou niet alleen leiden tot teleurstellingen maar het zou ook schadelijk zijn voor het vertrouwen in de nationale democratie als onderdeel van de Europese besluitvorming. De reëel bestaande en functionerende Europese bestuurslaag vereist nu eenmaal ook een component van uitleg en vertaling naar de nationale verhoudingen zodra ze haar democratische legitimering krijgt op nationaal niveau. Het uitgangspunt van een soeverein en alvermogend Parlement doet dan nu eenmaal niet meer onverkort opgeld. De keuze daarvoor is bewust en met volledige democratische legitimering gemaakt en op de consequenties daarvan dient dan ook af en toe binnen het nationale democratische debat te worden gewezen.

Het blootleggen van 'beïnvloedingsmomenten' voor de Kamer is terecht een van de kern-doelstellingen van de advisering door de EU-staf. Bij alle geïnterviewde fracties bestaat er waardering voor de wijze waarop dit gebeurt. Invloed van de Kamer op de Europese besluitvorming is echter niet het enige, en misschien ook wel niet het belangrijkste, doel van de betrokkenheid van de Kamer bij die Europese besluitvorming. Zeker zo belangrijk is en blijft het doel van democratische controle op de inzet van de regering, door middel van zichtbaar en goed geïnformeerd debat waarin ook andere geluiden dan die van de regeringsfracties voldoende voor het voetlicht kunnen komen (zie hoofdstuk III van deze evaluatie). Er zit een ingebakken spanning tussen enerzijds dit basis-uitgangspunt van de *democratie* en anderzijds het zo effectief mogelijk optreden als deel van de gezamenlijke Nederlandse *diplomatie* binnen de Europese Unie. Bij het zoeken naar mogelijkheden voor het verder versterken van de invloed van de Tweede Kamer op de besluitvorming in Europa, dient de Kamer zich bewust te blijven van die permanente ingebakken spanning tussen democratie en diplomatie. Een beter geïnformeerd en zichtbaarder nationaal podium voor debat gaat nu eenmaal niet altijd even goed samen met een versterking van de nationale onderhandelingspositie.

Dat gezegd zijnde, blijven er juist op het niveau van beïnvloeding vanuit de Kamer ('diplomatie' dus, in de termen van het voorafgaande) nog altijd concrete stappen

vooruit te zetten. De rapporteurs stellen vast dat de decentrale aanpak van de Tweede Kamer – waarbij iedere vaste Kamercommissie de Europese component van zijn eigen werkterrein in eerste aanleg zelf voor zijn rekening neemt – weliswaar goed werkt, maar ze constateren tegelijkertijd dat dit heeft geleid tot een gebrek aan heldere prioriteitsstelling en strategische keuzes aangaande Europa door de Kamer als geheel. De jaarlijkse cyclus rondom het Werk- en Wetgevingsprogramma (WWP) van de Europese Commissie voorziet daarin slechts zeer ten dele, omdat ook daarin de vaste Kamercommissies zelf in sterke mate in de 'lead' zijn ten aanzien van de prioritering op hun eigen werkterrein, hetgeen ook zo dient te blijven. Het overkoepelende notaoverleg over het WWP tussen de commissie voor Europese Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken blijkt dit in de praktijk, in ieder geval tot dusverre, slechts in beperkte mate te kunnen aanvullen.

Toch is het volgens de rapporteurs de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken die, als horizontaal verantwoordelijke commissie, dient te voorzien in die overkoepelende Europese 'focus' van de Kamer. Een manier om dat te doen is bijvoorbeeld door meer dan tot dusverre reeds het geval is in te zetten op de debatten met de minister-president ter voorbereiding op de bijeenkomsten van de Europese Raad (ER). In die ER komen immers sowieso de belangrijkste politieke beslispunten uit de andere raadsformaties tot een culminatiepunt. Focus op de hoofdzaken en op strategische beslissingen is daar dus automatisch een gegeven. Bovendien gaan de debatten voorafgaand aan de ER's frequenter plaatsvinden vanwege het opschroeven van de frequentie van de ER's. De commissie voor Europese Zaken heeft eind 2010 besloten om het voorbereidende debat met de minister-president voor de ER voortaan plenair te voeren. Daarmee wordt de verhouding tussen dat debat en de 'Europese' AO's van de verschillende vaste Kamercommissies duidelijker gemarkeerd en wordt de Kamerbrede reikwijdte van het ER-debat onderstreept. Mogelijk zal hiermee een bijdrage kunnen worden geleverd aan de door de rapporteurs geïdentificeerde behoefte aan een versterking van het optreden van de Kamer ten aanzien van Europa op een meer strategisch niveau.

Andere mogelijkheden voor een strategischer optreden van de Kamer op Europees terrein liggen in de behandeling door de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken van dossiers met een horizontale impact, zoals de Financiële Perspectieven van de EU en in de jaarlijkse plenaire behandeling van de zogenaamde 'Staat van de Europese Unie'. Met diverse geïnterviewden werd in dit verband de werkhypothese besproken van het stelselmatig aanstellen door de Kamer van een aantal rapporteurs, die voor een periode van bijvoorbeeld een jaar de taak zouden krijgen om een specifiek Europees dossier namens de gehele Kamer 'vooruit te brengen'. Het genoemde debat over de 'Staat van de Europese Unie' zou daartoe omgevormd kunnen worden tot het jaarlijkse moment van terugkoppeling door die rapporteurs en aanstelling van de nieuwe rapporteurs.

## **V. Conclusies en aanbevelingen**

De centrale vraag voor dit evaluatierapport was of de inzet van de rapporten 'Op tijd is te laat' uit 2002 en 'Parlement aan Zet' uit 2006, namelijk een grotere

betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Europese besluitvorming, inmiddels is gerealiseerd.

Om tot een antwoord te komen op die vraag werd eerst uiteengezet hoe het instrumentarium en de wijze van opereren van de Kamer op EU-terrein zich de afgelopen periode hebben ontwikkeld. Dat dat instrumentarium aanzienlijk is uitgebreid is in hoofdstuk II aangetoond aan de hand van een uitgebreid overzicht van alle instrumenten van de Kamer van het begin tot het eind van de Europese besluitvormingscyclus. Daarbij werd tevens duidelijk dat de Kamer, mede dankzij de inzet van haar EU-staf, haar werkwijze ten aanzien van Europa inmiddels zo heeft ingericht dat ze alle voor haar relevante onderdelen van de Europese besluitvorming op een tijdige en goed geïnformeerde wijze kan behandelen.

Vervolgens werd nagegaan of inmiddels sprake is van een zichtbaar politiek debat in de Kamer over de inzet van Nederland in de Europese arena. In hoofdstuk III werden een aantal voorbeelden gegeven van een dergelijk zichtbaar 'Haags' politiek debat over 'Europa'. Het is dus mogelijk, en het vindt ook plaats, maar, zo erkennen de rapporteurs Ten Broeke en Schouw, het kan, en moet, absoluut nog veel meer en beter.

In hoofdstuk IV werd vervolgens nagegaan of de Kamer met haar EU-aanpak in staat is om, rechtstreeks of via de Nederlandse regering, de Brusselse 'onderhandelingsmachine' adequaat te beïnvloeden. Ondanks externe omstandigheden als de afnemende relatieve invloed van Nederland binnen de Unie van 27 lidstaten en de ingebakken spanning tussen 'democratie' (=het fungeren als podium voor politiek debat) en 'diplomatie' (=onderhandelen om voor Nederland het beste resultaat eruit te slepen in Brussel) slaagt de Tweede Kamer er volgens de rapporteurs regelmatig in om haar invloed te gelde te maken.

Het antwoord op de centrale hoofdvraag kan daarmee niet anders luiden dan ja: zonder enige twijfel is de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de Europese besluitvorming op dit moment groter dan die was in 2002 en in 2006. De Kamer zit er inderdaad meer 'bovenop' als het om de besluitvorming in de EU gaat. Maar om dat zo te houden, en om die betrokkenheid zelfs nog groter te maken, is blijvende alertheid en blijvende inzet vereist.

In dat licht komen de rapporteurs Ten Broeke en Schouw tot de volgende acht aanbevelingen, die ze noodzakelijk achten voor de verdere aanscherping van het EU-gerelateerde optreden van de Kamer:

1. EU-staf: De bevindingen van deze evaluatie wijzen uit dat de EU-staf van de Kamer op permanente basis in de huidige opzet dient te worden gecontinueerd. De staf heeft een cruciale bijdrage geleverd aan de gesignaleerde grotere betrokkenheid van de Kamer bij 'Europa' en haar inzet zal onmisbaar blijven om die betrokkenheid op peil te kunnen houden of verder te vergroten.
2. groen- en witboeken: Het dient inzichtelijk gemaakt te worden wat er met de inbreng van de Kamer in Europese groen- witboeken gebeurt. Bij wetgeving waaraan een groen- of witboek vooraf is gegaan zou de EU-staf, eventueel in

samenwerking met het bureau wetgeving van de Kamer, daartoe voortaan expliciet dienen aan te geven of, en zo ja waar, inbreng vanuit de Kamer is terug te vinden in het uiteindelijke Europese voorstel.

3. volgsysteem: Met het openbaar toegankelijk maken van informatie uit het Parlis-systeem (een proces waaraan reeds wordt gewerkt) dient tevens een openbaar toegankelijk volgsysteem te worden gecreëerd waarmee inzichtelijk wordt in welke fase van behandeling een (prioritair) Europees voorstel zich in de Tweede Kamer bevindt. Een dergelijk volgsysteem moet een link krijgen met het 'Europapoort'-volgsysteem van de Eerste Kamer, een proces dat vergemakkelijkt kan worden door het voornemen van de Eerste Kamer om ook te gaan werken met 'Parlis'. Tevens moet een actieve link worden gemaakt naar het EU-brede IPEX-volgsysteem.
4. gele en oranje kaart: De Tweede Kamer dient zich in Europees verband te blijven inzetten voor een toepassing van de gele, of zelfs de oranje, kaart voor nieuwe Europese wetgeving die in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. De positie van de nationale Parlementen zal daarmee dan immers niet alleen op papier maar ook in de praktijk wordt versterkt. Dit kan via actieve coalitievorming met andere nationale Parlementen (op alle niveaus en zeker ook dat van de Kamervoorzitter), via bilaterale contacten en via de permanente vertegenwoordiger van de Staten-Generaal bij de Europese Unie.
5. informatievoorziening vanuit de regering: Er dient selectiever en effectiever gebruik gemaakt te worden van het instrument BNC-fiche. Tevens dient de Kamer op een meer structurele basis geïnformeerd te worden over tussentijdse majeure ontwikkelingen in het Brusselse onderhandelingstraject over voor haar belangrijke Europese voorstellen. Over beide zaken dienen afspraken te worden gemaakt met de regering tijdens een nieuw algemeen overleg van de vaste commissie voor Europese Zaken met de staatssecretaris voor Europese Zaken over EU-gerelateerde informatievoorziening aan de Kamer.
6. eigen informatievoorziening van de Kamer: De eigen informatievoorziening van de Kamer ten aanzien van Europese besluitvorming dient verder te worden geoptimaliseerd. Daartoe dient het instrument van de technische briefing systematisch, maar wel toegespitst op de specifieke behoeften en wensen van vaste Kamercommissies, te worden ingezet en daartoe dient, eveneens in aansluiting op die specifieke wensen en behoeften, ruim baan te worden geboden voor rondetafelgesprekken met belanghebbenden en videoconferenties met Europarlementariërs of Parlementen van andere EU-lidstaten.
7. Europese Raad: Voorafgaand aan alle bijeenkomsten van de Europese Raad dient een inhoudelijk gedegen plenair debat plaats te vinden met de minister-president en eventuele andere betrokken bewindspersonen. De vaste Kamercommissie voor Europese Zaken heeft als horizontaal verantwoordelijke commissie de opdracht ervoor te zorgen dat daar waar mogelijk het verband wordt gelegd met AO's voorafgaand aan andere Europese raadsvergaderingen of andere EU-gerelateerde Kameractiviteiten; dit mede



teneinde te komen tot een meer strategische benadering door de Kamer van EU-aangelegenheden in den brede, in aanvulling op en ter versterking van de betrokkenheid van de vaste Kamercommissies op de verschillende deelterreinen.

8. rapporteurs: Er dienen – eveneens met het doel te komen tot een meer strategische benadering door de Kamer van EU-aangelegenheden in den brede – jaarlijks een aantal Kamerleden te worden aangesteld als rapporteur voor een specifiek Europees dossier. Deze rapporteurs krijgen dan voor de periode van in beginsel een jaar de opdracht om zo'n dossier namens de gehele Kamer 'vooruit te brengen' en daarover na afloop van dat jaar ten overstaan van de Kamer verantwoording af te leggen.

## Bijlage 1 - lijst van geïnterviewde personen

1. Nebahat Albayrak – Lid Tweede Kamerfractie PvdA
2. Hans van Baalen – Lid Europees Parlement, oud-Lid Tweede Kamerfractie VVD
3. Niels van den Berge – Lid Tweede Kamerfractie GL
4. Harry van Bommel – Lid Tweede Kamerfractie SP
5. Tom de Bruijn – Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie
6. Marjolijn Bulk – beleidsmedewerker Europa, FNV Bondgenoten
7. Bart Dirks – journalist, Volkskrant
8. Jan Dirx – directiesecretaris, Stichting Natuur en Milieu
9. Ludolf van Hasselt – voormalig hoofd van de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland
10. Philipp Kiiver – Universitair Hoofddocent Europees en Vergelijkend Constitutioneel Recht, Universiteit Maastricht
11. Wepke Kingma – Directeur Integratie Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
12. Mark Kranenburg – journalist, NRC Handelsblad
13. Brecht van Mourik – docent/onderzoeker Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht
14. Mechteld Oomen – secretaris internationaal economisch beleid, VNO-NCW
15. Henk Jan Ormel – Lid Tweede Kamerfractie CDA
16. Esther Ouwehand – Lid Tweede Kamerfractie PvdD
17. Jan Nico van Overbeeke – Permanent Vertegenwoordiger van de Staten-Generaal bij de Europese Unie
18. Sharon Gesthuizen – Lid Tweede Kamerfractie SP, tevens voormalig ondervoorzitter Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS)
19. Sjerp van der Vaart – hoofd van het Europees Parlement Bureau Nederland
20. Maarten Verweij – Directeur Buitenlandse Financiële Betrekkingen, ministerie van Financiën
22. Harm Evert Waalkens – oud-Lid Tweede Kamerfractie PvdA, voorzitter commissie Europese Zaken 2007-2010
23. Esmé Wiegman-van Meppelen Scheppink – Lid Tweede Kamerfractie CU
  
24. de griffiers van alle vaste Kamercommissies

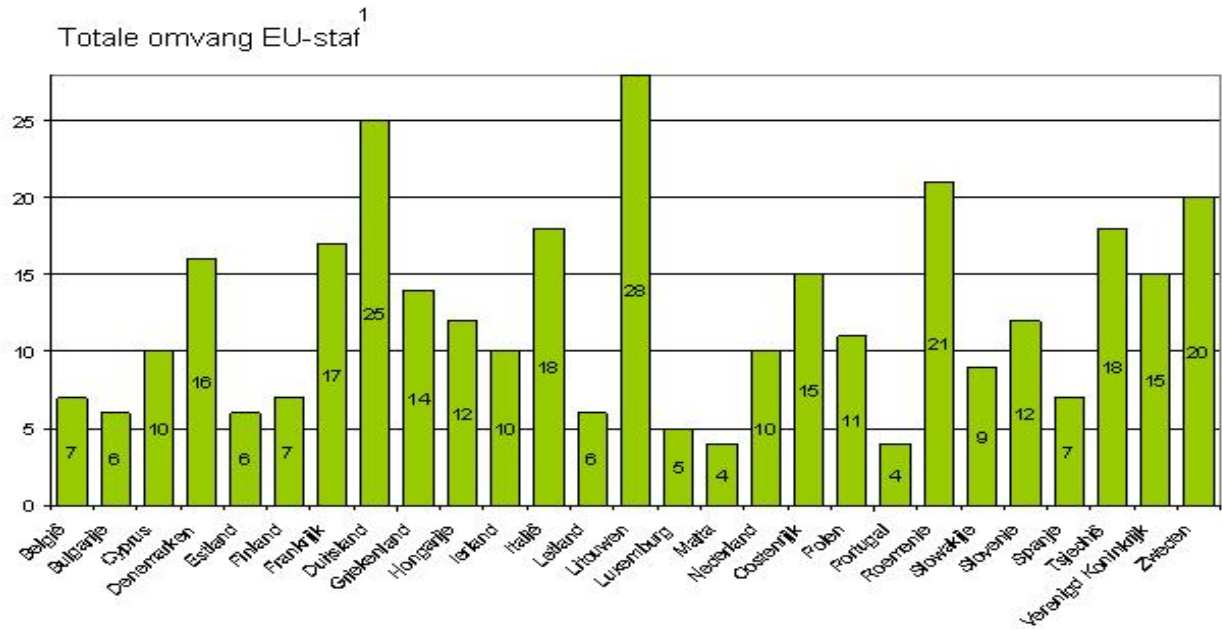
## Bijlage 2 - overzicht werkwijze nationale Parlementen EU

	Positie regering voorafgaand aan Raden schriftelijk naar Kamer?			Waar zijn EU-zaken belegd?
		Standaard debat ter voorbereiding Raden?		
			Openbaarheid	
België	x	x <sup>1</sup>	n.v.t.	Alle Commissies
Bulgarije	x	x	n.v.t.	Europese Zaken
Cyprus	x	<sup>2</sup>	Openbaar	Europese Zaken
Denemarken			Openbaar	Europese Zaken
Duitsland	x		Besloten/ Openbaar	Alle Commissies
Estland			Besloten	Europese Zaken
Finland			Besloten	Europese Zaken
Frankrijk	x		Openbaar	Europese Zaken
Griekenland	x	x	n.v.t.	Alle Commissies
Hongarije			Openbaar	Europese Zaken
Ierland	x		Openbaar	Europese Zaken
Italië	x	x	n.v.t.	Alle Commissies
Letland			Openbaar	Europese Zaken
Litouwen			Openbaar	Europese Zaken
Luxemburg	x	x	n.v.t.	Europese Zaken
Malta	x	x	n.v.t.	Europese Zaken
Nederland			Openbaar	Alle commissies
Oostenrijk	x	x	n.v.t.	Europese Zaken
Polen	x		Openbaar	Europese Zaken
Portugal	x		Openbaar	Alle Commissies
Roemenië	x	x	n.v.t.	Europese Zaken
Slowakije	x	x	n.v.t.	Europese Zaken
Slovenië			Besloten	Europese Zaken
Spanje			Openbaar	Europese Zaken
Tsjechië		x <sup>1</sup>	n.v.t.	Europese Zaken
Verenigd Koninkrijk		x	n.v.t.	Europese Zaken
Zweden			Besloten	Europese Zaken

<sup>1</sup> BE & CZ: Alleen voor Europese Raadsbijeenkomsten

<sup>2</sup> CY: Alleen voor reguliere Raadsbijeenkomsten, niet voor Europese Raadsbijeenkomsten

### Bijlage 3 - overzicht omvang EU-staven nationale Parlementen



<sup>1</sup> Het cijfer geeft het aantal medewerkers weer van de EU-staf van het equivalent van de Tweede Kamer in alle EU-lidstaten