

Parlement aan zet

*Voorstellen ter versterking
van de parlementaire betrokkenheid bij Europa*

*DCO Internationaal en Ruimtelijk
Marisa Gerards
26 april 2006*

Q-schijf: DCO I&R/EU-Z/diversen cie EU-Z/Parlement aan zet

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Context.....	4
3.	Aanbevelingen ter verbetering van de parlementaire betrokkenheid bij Europa	8
3.1	Meer aandacht voor hoofdlijnen van het Europees Beleid.....	8
3.2	Betrokkenheid Kamer eerder in proces van Europese besluitvorming.....	8
3.2.1.	Aandacht voor consultatieronden van de Europese Commissie.....	9
3.2.2	Debat over het jaarlijks werkprogramma van de Commissie.....	10
3.2.3	Invoeren van de subsidiariteitstoets voor prioritaire dossiers.....	11
3.3	Inzet van nationale wetgevingsinstrumenten	13
3.4	Informatievoorziening verbeteren.....	15
3.5	Betere integratie van EU-dossiers in het werk van de vakcommissies.....	18
3.6	Informatie door gebruik van internet.....	18
4.	Versterking van de personele ondersteuning van de Kamer.....	20
	Samenvatting aanbevelingen.....	23

1. Inleiding

Op 1 mei 2005 trad de projectleider EU-ondersteuning aan met de opdracht¹ om voorstellen te formuleren voor een nieuwe vormgeving van de EU-ondersteuning van de Tweede Kamer. De projectleider is voor dezelfde periode tevens aangesteld als waarnemend griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken.

De opdracht vloeide voort uit de besluitvorming over het advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit. Deze commissie heeft in november 2004 een advies uitgebracht over de wijze waarop de Staten-Generaal invulling kunnen geven aan hun nieuwe bevoegdheden die zijn neergelegd in de protocollen bij het Grondwettelijk Verdrag². Bij de goedkeuring van dit advies plaatste het Presidium de kanttekening dat de inschatting van de toekomstige ambtelijke werkbelasting nader onderbouwd diende te worden.

Met de afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag in Nederland en Frankrijk in mei/juni 2005 is echter ook een voorlopig einde gekomen aan de procedurele verankering in het Verdrag van de rol van nationale parlementen bij het uitvoeren van de subsidiariteitstoets. De Gemengde Commissie heeft daarop in een aanvullend advies aangegeven op welke wijze het parlement onder de huidige verdragen alsnog invulling zou kunnen geven aan de subsidiariteitstoets. Uitgangspunt voor het aanvullende advies was het voornemen om in 2006 in COSAC³-verband een tiental voorstellen te screenen op subsidiariteit. Tijdens de COSAC-voorzittersconferentie in Wenen op 10 februari jl is deze ambitie teruggebracht naar twee voorstellen voor 2006.

Tijdens de looptijd van het project zijn de omstandigheden die aanleiding waren voor het aanstellen van de projectleider dus ingrijpend gewijzigd. Het Grondwettelijk Verdrag is van de baan en daarmee zullen ook de bijbehorende protocollen subsidiariteitstoets in de nabije toekomst niet worden geïmplementeerd. De vraag hoe de Kamer haar rol als controleur en mede-wetgever op Europese dossiers moet vormgeven is daardoor evenwel actueler geworden. Het vraagstuk van de toekomstige vormgeving van de ondersteuning is daarvan een directe afgeleide.

In dit rapport formuleert de projectleider EU-ondersteuning, met in achtneming van de gewijzigde omstandigheden, voorstellen gericht op versterking van de betrokkenheid van de Kamer bij de Europese wet- en regelgeving. Tevens wordt ingegaan op de noodzakelijke ondersteuning, indien de Kamer besluit deze voorstellen over te nemen.

Dit rapport zal niet expliciet ingaan op de versterking van de band met de burger met betrekking tot Europa. Indirect zullen de aanbevelingen hier echter wel toe bijdragen.

¹ Aanstellingscirculaire d.d. 4 april 2005 van de Griffier aan de leden van de vaste commissie voor Europese Zaken en de Gemengde Commissie toepassing subsidiariteit

² Kamerstuknummer 30 389 nr 1 Aanvullend, nader en Advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit, d.d. 23 november 2005

³ De COSAC is een samenwerkingsverband tussen de commissies Europese Zaken van de nationale parlementen (van de EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten).

2. Context

Het verleden

Sinds de jaren 50 is de invloed van Europa op de nationale rechtsorde met iedere verdragswijziging toegenomen. Lidstaten besloten steeds meer beleidsterreinen in meer of mindere mate onder de Europese invloedssfeer te brengen. Naar schatting is ongeveer 50% van de nationale wet –en regelgeving het resultaat van Europese besluitvorming⁴. Op dit moment wordt in opdracht van de staatssecretaris voor Europese Zaken nader onderzoek gedaan naar de precieze omvang van dit percentage⁵. Vast staat dat nationaal en Europees beleid in de afgelopen decennia in toenemende mate met elkaar verweven zijn. Daarmee grijpt de Europese rechtsorde steeds meer in het dagelijks leven in van de Nederlandse burger.

Bovendien hebben de opeenvolgende verdragswijzigingen geleid tot een complexer en ondoorzichtiger onderhandelingsproces. Stelselmatig zijn de bevoegdheden van het Europees Parlement uitgebreid, is voor steeds meer beleidsterreinen meerderheidsbesluitvorming ingevoerd en is het aantal lidstaten van zes naar vijftientig uitgebreid. De introductie van het elektronische berichtenverkeer betekende bovendien een verhoging van het tempo van de onderhandelingen, omdat het eenvoudiger werd om op het laatste moment agenda's te wijzigen en documenten te actualiseren.

Deze ontwikkelingen hebben aan regeringszijde geleid tot een kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding van de ambtelijke organisatie: de permanente vertegenwoordiging van Nederland in Brussel groeide uit tot een 130 man sterk filiaal waar alle departementen (behalve AZ) vertegenwoordigd zijn. Ook de Europa-afdelingen cq directies van de ministeries groeiden bij iedere uitbreiding van bevoegdheden van de EU, teneinde de belangen van Nederland adequaat te kunnen waarborgen. Juridische staf met specifieke EU-expertise werd aangetrokken en experts van de “nationale” beleidsdirecties zijn in toenemende mate betrokken bij de Brusselse onderhandelingen en besluitvorming. Illustratief in dit kader is de aanbeveling in het rapport van de Raad van State over de invloed van de EU op de Nederlandse constitutionele orde⁶, dat bij elke benoeming in de hogere ambtelijke rangen EU-ervaring een noodzakelijke voorwaarde dient te zijn.

De aanpassingen van de werkwijze van de Kamer hebben geen gelijke tred gehouden met deze ontwikkelingen. Slechts in beperkte mate heeft de Kamer invulling gegeven aan haar rol in het Europese besluitvormingsproces. In 1986 is een commissie Europese Zaken opgericht om “een initiërende, attenderende en coördinerende rol te spelen ten behoeve van de parlementaire controle op de besluitvorming in de Europese instellingen”. Deze commissie ontwikkelde zich in de loop der jaren steeds meer tot een vakcommissie “Europese institutionalia”, dat wil zeggen dat de commissie zich op de institutionele aspecten van de Unie richt zoals de onderhandelingen over

⁴ Algemene Rekenkamer, Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid, 16 september 2004

⁵ Debat Staat van de Unie, Eerste Kamer, 6-12-2005

⁶ Kamerstuknummer 29993, nr. 22 Advies van de Raad van State, invloed van de Europese constitutionele orde op de Nederlandse constitutionele orde, d.d. 15 september 2005

verdragswijzigingen en de uitbreiding. Zij heeft in mindere mate haar coördinerende en initiërende rol waar gemaakt. Tegelijkertijd hebben de vakcommissies EU-onderwerpen maar ten dele geïntegreerd in hun werkzaamheden.

Activiteiten beperken zich veelal tot het zogenaamde Europa-overleg, dat in 1996 is ingevoerd in de Kamer ter bespreking van de Raadsagenda's met de verschillende vakministers. Dat overleg vindt plaats in de week voorafgaand aan de Raad. Over het algemeen betekent dit echter dat op een te laat moment in het besluitvormingsproces met de regering wordt overlegd om als Kamer nog effectieve invloed uit te kunnen oefenen. Naarmate de onderhandelingen vorderen worden de marges voor beïnvloeding immers kleiner.

De BNC-fiches⁷, met een korte weergave van inhoud en consequenties van nieuwe Commissievoorstellen, waren begin jaren negentig het antwoord van de regering op het verzoek van de Kamer om eerder geïnformeerd te worden over inhoud en betekenis van Europese voorstellen⁸. Deze fiches blijven echter veelal onbesproken in de vakcommissies en de dossiers worden ook in het daarop volgend traject niet systematisch gevolgd. Met de huidige getalsmatige ambtelijke ondersteuning behoort dat overigens ook niet tot de mogelijkheden.

In 1999 evalueerde de Kamer het functioneren van de commissie voor Europese Zaken⁹ en in 2002 werden de aanbevelingen in het rapport Van Baalen "Op tijd is te laat"¹⁰ door de Kamer overgenomen. In deze rapporten werd geconstateerd dat de Kamer te laat in het proces in actie komt en daardoor geen wezenlijke invloed kan uitoefenen op het besluitvormingsproces. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen, maar niet tot een fundamentele herbezinning op de rol van de Kamer bij de behandeling van Europese wetgevingsvoorstellen. De Kamer wendt haar invloed nog altijd onvoldoende aan op het moment dat onderhandeld wordt over wetgevingsteksten, waardoor zij in de implementatie-fase, in haar rol als mede-wetgever, geconfronteerd wordt met voldoende feiten.

De twee belangrijkste redenen hiervoor worden in het rapport "Op tijd is te laat" beschreven. Ten eerste ontbreekt de politieke bereidheid om consequent en gedegen aandacht te besteden aan Europese voorstellen. Zoals rapporteur Van Baalen in zijn rapport schrijft "is de waardering van het Europees specialisme in de meeste Kamerfracties en in de politieke partijen beperkt. Scoringsmogelijkheden in de media zijn gering, behalve wanneer er in de nationale context verschil van mening is".

Bovendien beschikt de Kamer niet altijd over de juiste informatie of kennis om de Europese dossiers op waarde te kunnen schatten. Europese onderhandelingen zijn veelal een complex proces van sluipende besluitvorming met veel spelers, waarbij het niet altijd evident is wat het juiste moment voor de Kamer is om te interveniëren. De genoemde uitbreiding van de Unie in 2004 heeft dit proces verder versterkt. Nederland

⁷ BNC – Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, betreffen fiches opgesteld door de regering over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie

⁸ motie Van der Vaart/Van Iersel Kamerstuk 21 109 nr 17 en nr 36

⁹ Kamerstuk nummer 26 054 nr. 1 Evaluatie van de algemene Commissie voor Europese Zaken over de zittingsperiode 1994-1998

¹⁰ Kamerstuknummer 28 632 Nr.1 "Op tijd is te laat" Versterkte democratische controle en politieke invloed op Europese besluitvormingsprocessen; opties voor de Nederlandse volksvertegenwoordiging.

is nu één van de vijftientig spelers en daarmee is ook de indirecte invloed van de Kamer op het onderhandelingsproces relatief afgenomen.

De toekomst

Na het afwijzen van het Grondwettelijk Verdrag werd opnieuw in vele artikelen en rapporten geconstateerd dat er behoefte is aan een versterkte betrokkenheid van het parlement, eerder in het proces van Europese besluitvorming. Nu is er alleen vlak voor de Raden sprake van gestructureerd overleg met de regering en pas bij de implementatiewetgeving wordt er door de nationale fractie-experts goed gekeken naar de voorgestelde (en in grote lijnen al besloten) wetgeving. Daarmee raakt enerzijds de positie van de Kamer in het wetgevingsproces uitgehold en anderzijds betekent dit een ondermijning van de legitimiteit van het Europese besluitvormingsproces omdat een effectieve controle van de regering ontbreekt. De les die breed getrokken werd uit de uitslag van het referendum was dat er behoefte bestaat aan politisering van het debat over Europa, zodat de belangenafwegingen zichtbaar worden gemaakt.

Een drietal adviesorganen van de regering heeft vorig jaar rapporten opgesteld over Nederland en de Europese Unie. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Raad van State in september 2005 geadviseerd over de invloed van de Europese constitutionele orde op de Nederlandse constitutionele orde¹¹. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft eind 2004 geadviseerd¹² over de nationale coördinatie van EU-beleid en de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) stelde in december 2005 een advies¹³ op over de EU en de band met de Nederlandse burger. Deze drie rapporten hebben onder meer gemeen dat zij de rol van het parlement expliciet benoemen. Nog voor het afwijzen van het Grondwettelijk Verdrag in Nederland concludeerde de ROB dat “het Nederlandse parlement te weinig en te laat betrokken is bij Europa”. De Raad van State geeft aan dat het vertrouwen in Europa het best hersteld kan worden o.a. door “versterking van de politieke controle door het parlement op het Europese besluitvormingsproces”. De AIV schrijft “Europese regelgeving maakt deel uit van de nationale rechtsorde. Daarmee behoort zij tot het terrein van het binnenlandse bestuur en verdient derhalve de constante aandacht van het Nederlands parlement”. De ROB en de Raad van State zijn het eens dat de Tweede Kamer de voorstellen van de Europese Commissie aan een kritisch onderzoek moet onderwerpen vóór de onderhandelingen beginnen in Brussel.

Op 22 december 2005 heeft de regering de Nationale Conventie ingesteld, die met voorstellen zal komen over de inrichting van het politieke bestel. Daarbij zal expliciet worden gezien of de inrichting van de Nederlandse staatsinstellingen voldoende is toegesneden op de Europese omgeving waarin Nederland functioneert. De advisering van de Conventie wordt eind 2006 verwacht. Voorzitter en Staatsraad Hoekstra heeft bij verschillende gelegenheden in de media een voorschot genomen op de uitkomst door

¹¹ Kamerstuknummer 29993, nr. 22 Advies van de Raad van State, invloed van de Europese constitutionele orde op de Nederlandse constitutionele orde, d.d. 15 september 2005

¹² Raad voor het Openbaar Bestuur, Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces. December 2004. ISBN 90-5991-020-6

¹³ Briefadvies nr. 10: De EU en de band met de Nederlandse burger, Adviesraad Internationale Vraagstukken, 13 december 2005

aan te geven dat de Tweede Kamer zich meer en eerder zou moeten bezig houden met Europese besluitvorming.

Daarbij wijzen alle bovenstaande adviseurs op het belang van versterking van de ondersteuning van de Kamer om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan deze taak.

Ambities van de Kamer

De afgelopen jaren toont ook de Kamer zich in toenemende mate voorstander van investering in controle op Europese dossiers. Het rapport Van Baalen “Op tijd is te laat” ademt meer *sense of urgency* dan het evaluatierapport over het functioneren van de commissie Europese Zaken van vier jaar daarvoor. Zo worden in het rapport Van Baalen concrete aanbevelingen gedaan om de controle en invloed van de Kamer op de Europese besluitvorming te versterken. Deze aanbevelingen zijn overigens maar ten dele geëffectueerd¹⁴.

In 2004 vormden de protocollen bij het Grondwettelijk Verdrag over de rol van de nationale parlementen bij het bepalen van de subsidiariteit een impuls voor de Kamer. Met grote voortvarendheid installeerde het parlement een Gemengde Commissie, die in haar advies een werkwijze neerlegde voor het invoeren van deze subsidiariteitstoets in het Nederlandse parlement.

Ook na het “nee” tegen de Grondwet of juist na dit “nee” lijkt de Kamer vastbeslotener dan ooit om Europese dossiers beter te gaan volgen, getuige de uitspraken najaar 2005 in de grote Europa-debatten van de verschillende woordvoerders. De hand werd daarbij ook in eigen boezem gestoken en verschillende partijen betoogden dat ook het parlement slagvaardiger moet optreden en zorg moet dragen voor een effectieve controle.

In november 2005 werd de motie Van Aartsen¹⁵ kamerbreed gesteund waarin het voornemen werd uitgesproken om ook zonder het nieuwe Verdrag het initiatief te nemen tot invoering van de subsidiariteitstoets in de parlementen van alle lidstaten. Daarmee kan de subsidiariteitstoets een vehikel worden waarmee de Kamer invulling gaat geven aan haar Europese rol. Met dit voornemen lijkt de tijd gekomen om de werkwijze van de Kamer fundamenteel aan te passen aan deze werkelijkheid en daarmee daadwerkelijk invulling te gaan geven aan de rol van de Kamer van controleur en medewetgever bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving.

¹⁴ De installatie van een Permanent Vertegenwoordiger van de Staten-Generaal in Brussel is een belangrijk aanbeveling uit het rapport, dat is uitgevoerd.

¹⁵ Debat Staat van de Unie november 2005, Kamerstuknummer 30 303 nr.6

3. Aanbevelingen ter verbetering van de parlementaire betrokkenheid bij Europa

Controle van de inzet van de regering bij de onderhandelingen op Europese (wetgevings) dossiers zou integraal onderdeel moeten zijn van het werk (van de vakcommissies) van de Kamer. Essentie is dat deze controle naar een eerder stadium moet worden verlegd. In dit hoofdstuk wordt een aantal voorstellen gedaan, die de Kamer in staat moet stellen om invulling te geven aan haar Europese rol.

3.1 Meer aandacht in Kamer voor hoofdlijnen van het Europees Beleid

Met het jaarlijks debat over de Staat van de Unie wordt op dit moment maar één keer per jaar over de hoofdlijnen van het Europees beleid gesproken met de regering. Het is van belang dat ook vanuit de vakcommissies het initiatief wordt genomen om Europese, richtinggevende debatten te agenderen over specifieke, maatschappelijk relevante thema's op hun vakgebied. Deze debatten kunnen worden voorbereid door middel van hoorzittingen en expert-bijeenkomsten. Vervolgens kan door het debat tussen Kamer en kabinet de belangenafweging zichtbaar worden gemaakt en de Nederlandse prioriteiten in Europa worden bepaald.

Ook de regering heeft aangegeven vaker het debat met de Kamer te willen entameren door beleidsverkennde notities naar de Kamer te sturen. Dit betreft een voorstel uit het PAO-rapport van de Gemengde Commissie over "sturing EU-aangelegenheden"¹⁶, dat door de regering is overgenomen. Dergelijke debatten kunnen een belangrijk aanknopingspunt zijn om Europa meer gezicht te geven in de politieke arena.

1) Het is van belang dat de Kamer (vakcommissies) het initiatief neemt om richtinggevende Europa-debatten te agenderen over maatschappelijke relevante onderwerpen, zodat via een openbare belangenafweging de Nederlandse prioriteiten in Europa worden bepaald.

3.2 Betrokkenheid Kamer eerder in proces van Europese besluitvorming

De Kamer spreekt met name met de regering over Europese onderwerpen tijdens de Europa-overleggen, die voorafgaand aan een Raad worden belegd. Deze bespreking wordt gevoerd aan de hand van een geannoteerde agenda, die een paar dagen voor het overleg wordt gestuurd. Over de agendapunten die voor besluitvorming staan geagendeerd is het overleg weinig zinvol meer. De belangrijkste punten zijn dan al

¹⁶ Kamerstuknr 29 362 nr 61 Brief van de minister van en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 23 september 2005, in bijlage Eindrapport van de Gemengde Commissie 'sturing EU-aangelegenheden onder voorzitterschap van dhr. van Voorst tot Voorst d.d. 7 juni 2005. Rapport maakt deel uit van de Rijksbrede takenanalyses in het kader van het Project Andere Overheid. De regering heeft de aanbevelingen uit rapport overgenomen.

uitonderhandeld. Alleen bij JBZ-onderwerpen, waar de Kamer instemmingsrecht, heeft kan de Kamer nog invloed uitoefenen, hoewel ook in dat geval deze invloed weinig constructief is en alleen het afdwingen van een veto kan behelzen. Onderwerpen die op de Raad voor een politiek debat staan geagendeerd kunnen zinvoller worden besproken, maar ook hier is het de vraag of dit het juiste moment in de onderhandelingen is om invloed uit te oefenen.

Zoals beschreven in het rapport Van Baalen, maar ook in de rapporten van de Raad van State, het PAO-rapport ‘Sturing EU-aangelegenheden’ en het ROB-rapport worden de onderhandelingen in Brussel steeds vroeger in het proces gevoerd. Het stadium waarin de Europese Commissie via consultatie het draagvlak aftast neemt in belang toe. In dit stadium moet de Kamer dus ook haar invloed aanwenden.

In het PAO-rapport over de “Sturing EU-aangelegenheden” wordt op basis van deze constatering geconcludeerd, dat de coördinatie-inspanningen van de regering verlegd moeten worden naar een eerder tijdstip. De regering heeft het voorstel overgenomen om voor belangrijke voorstellen zo vroeg mogelijk *impact assessments* te laten uitvoeren. De uitkomst hiervan is vervolgens het uitgangspunt voor standpuntverkennde notities met mogelijke opties voor de Nederlandse inzet. Deze notities zullen worden vastgesteld door de ministerraad. Op basis hiervan worden kaderinstructies voor de onderhandelaars in Brussel opgesteld. Binnen deze kaders van gewenste resultaten kunnen de onderhandelaars een lange-termijn strategie uitzetten en de noodzakelijke coalities aangaan.

Het is in het belang van de Kamer om aansluiting te zoeken bij de politieke besluitvorming over de Nederlandse inzet op deze grote, prioritaire dossiers. De Kamer moet zo vroeg mogelijk in het proces betrokken zijn. In de volgende drie paragrafen worden voorstellen gedaan voor de vormgeving van die betrokkenheid.

3.2.1. Aandacht voor consultatieronden van de Europese Commissie

Een belangrijk vehikel om de betrokkenheid in het voortraject te vergroten zijn de consultatiedocumenten (groenboeken, witboeken en mededelingen), die de Commissie uitbrengt om de mening van belanghebbende partijen te peilen over voorgenomen wet- en regelgeving. In groenboeken ontvouwt de Commissie veelal ideeën om het debat op gang te brengen en worden concrete vragen gesteld waarop voor een bepaalde datum moet worden gereageerd. Ook de regeringen van de lidstaten nemen deel aan deze vragenronde.

Witboeken zijn eveneens consultatiedocumenten, maar bevatten meestal al een inventarisatie van voorstellen. Soms verschijnt over een bepaald onderwerp eerst een groenboek en vervolgens een witboek. Op basis van een groen- of witboek kan een voorstel voor wetgeving volgen. Ook mededelingen kunnen het karakter hebben van een consultatiedocument, waarmee de Commissie sondeert naar het draagvlak voor nieuwe voorstellen. De uitkomst van deze vragenronde neemt de Commissie mee bij de uiteindelijke formulering van haar wetgevingsvoorstellen.

Groen- en witboeken zijn dus bij uitstek een geschikt instrument voor de Kamer om vroeg in het proces mee te praten over Europese beleidsontwikkeling. Een interessant

voorbeeld is de werkwijze van het Deense parlement, dat hoorzittingen organiseert over groen- en witboeken en op basis van de uitkomst zelf een reactie stuurt naar de Europese Commissie. Het parlement is door de hoorzittingen goed geïnformeerd over het gevoelen in de maatschappij ten aanzien van de voorgenomen plannen van de Commissie. Bovendien wordt direct invloed uitgeoefend door deel te nemen aan de consultatie.

Daarnaast heeft de Kamer nog een tweede beïnvloedingsmogelijkheid. Op verzoek van de Kamer legt de regering immers haar officiële reactie op een groen- of witboek 30 dagen ter inzage in de Kamer¹⁷, alvorens deze naar Brussel te sturen. De Kamer kan schriftelijk of mondeling overleg voeren met de regering en zo direct invloed uitoefenen op de officiële reactie van Nederland. Deze mogelijkheid blijft nu veelal onbenut.

2a) Betrokkenheid van Kamer bij Europese besluitvormingsproces moet naar een vroeger tijdstip in de onderhandelingen, door:

- *hoorzittingen te organiseren over consultatiedocumenten van de Commissie (zoals groen- en witboeken) en op basis van de uitkomst een reactie te sturen aan de Commissie (in het kader van de consultatieronde);*
- *in overleg te treden met de regering over de officiële Nederlandse reactie op consultatiedocumenten van de Commissie (reactie ligt met dit doel 30 dagen ter inzage in de Kamer);*

3.2.2 Debat over het jaarlijks werkprogramma van de Commissie

In het wetgevings- en werkprogramma beschrijft de Commissie de consultatiedocumenten en de voorstellen voor wet- en regelgeving die zij in dat jaar verwacht uit te brengen. Op Nederlands initiatief hebben de Conferentie van Voorzitters en de COSAC een oproep gedaan aan de nationale parlementen om ieder jaar een (bij voorkeur plenair) debat te voeren over het wetgevings- en werkprogramma van de Europese Commissie¹⁸.

Het is dus van belang dat de Kamer over dit belangrijke document overleg voert met de regering. Complicerende factor is dat de regering niet de opsteller is van dit werkprogramma. Om dit debat toch te kunnen voeren heeft de commissie Europese Zaken de regering in 2005 voor het eerst verzocht een appreciatie op te stellen van de voorstellen in het werkprogramma. Dit verzoek leverde een interessante lijst op van prioritaire voorstellen en voorstellen waarbij de regering vraagtekens zet m.b.t. de subsidiariteit. De commissie Europese Zaken heeft hierover van gedachten gewisseld in een nota-overleg met de staatssecretaris voor Europese Zaken. Maar het zijn juist de vakcommissies die relevante onderdelen uit het werkprogramma, en uit de appreciatie

¹⁷ Kamerstuknummer 26054 nr. 3 Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken d.d. 25 mei 1999

¹⁸ Presidency Conclusions, Conference of speakers of the European Parliaments, Budapest, May 6-7, 2005 conclusies van de voorzittersconferentie van de COSAC (conferentie van de commissies voor Europese Zaken uit de parlementen van de lidstaten van de EU), Luxemburg, 17-18 mei 2005

van de regering, ook met de vakminister moeten bespreken. Dit jaar heeft de commissie Justitie al een speciaal AO belegd met de vakministers over het werkprogramma. Mede in het licht van de voornemens van de regering (overgenomen uit het PAO-rapport 'Sturing EU-aangelegenheden') om in een eerder stadium strategische dossiers te identificeren, is de bespreking van het werkprogramma een goed moment om met de regering afspraken te maken over de wijze waarop Kamer en regering overleg zullen voeren over deze prioritaire dossiers.

Overwogen zou kunnen worden om ook een Eurocommissaris te betrekken bij dit debat, omdat die als lid van de Europese Commissie wel verantwoordelijkheid draagt voor de in het werkprogramma ontvouwde plannen (in tegenstelling tot de regering) en deze zou kunnen toelichten.

2b) Betrokkenheid van Kamer bij Europese besluitvormingsproces moet naar een vroeger tijdstip in de onderhandelingen, door:

- *de regering jaarlijks om een appreciatie te verzoeken van het werkprogramma van de Europese Commissie en daarover in debat te treden met de regering (de commissie Europese zaken met de coördinerend bewindspersoon staatssecretaris voor Europese Zaken en de vakcommissies met de vakminister voor relevante gedeelten uit het werkprogramma).*
- *een Eurocommissaris te betrekken bij dit debat (voor toelichting van werkprogramma van Commissie).*

3.2.3 Invoeren van de subsidiariteitstoets bij prioritaire dossiers

Sinds het Verdrag van Maastricht (1992) maakt het subsidiariteitsbeginsel deel uit van de Europese verdragsteksten. Dit beginsel bepaalt dat maatregelen op een zo laag mogelijk bestuurlijk niveau moeten worden genomen. In een protocol bij het Verdrag van Amsterdam is vervolgens de rol van de nationale parlementen voor het eerst beschreven. De protocollen bij het Grondwettelijk Verdrag betekenden met name een procedurele uitwerking van die rol van de parlementen.

Ook zonder de protocollen heeft het parlement echter op basis van de huidige verdragen de mogelijkheid om een uitspraak te doen over de subsidiariteit van nieuwe voorstellen uit Brussel. Vervolgens kan deze uitspraak bekend worden gesteld aan Commissie, Europees Parlement en Raad.

In het advies van de Raad van State en van het ROB wordt een oproep gedaan om de subsidiariteitstoets dan ook direct te incorporeren in de werkwijze van de Kamer. Ook in het aanvullende advies van de Gemengde Commissie¹⁹ wordt die lijn gevolgd. De afwijzing van het Grondwettelijk Verdrag wordt gezien als een aanmoediging voor het parlement om werk te maken van de subsidiariteitstoets. Zo schrijft de Gemengde Commissie in haar aanvullend advies dat "het Nederlands parlement zich de zorgen van de Nederlandse burgers ter harte dient te nemen en zich bij nieuwe wetgevings-

¹⁹ Kamerstuknummer 30 389 nr 1 Aanvullend advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit, d.d. 23 november 2005

initiatieven nadrukkelijk de vraag dient stellen wat er beter op Europees niveau kan worden geregeld en wat er voorbehouden dient te blijven aan het nationale of decentrale niveau". De al eerder genoemde motie Van Aartsen²⁰ betekende een bevestiging van dit voornemen van de Kamer om de subsidiariteitstoets in te voeren. Gezien de beperkte personele ondersteuning is gekozen voor een bescheiden begin. In 2006 zal de Gemengde Commissie volgens de vastgestelde procedure de vakcommissies ondersteunen bij het uitvoeren van de toets op een beperkt aantal dossiers. De werkwijze zal na een jaar worden geëvalueerd.

Werkwijze

Zodra de ondersteuning is versterkt is het van belang dat de Kamer de belangrijkste wetgevings-voorstellen van de Europese Commissie vanaf het begin volgt. Politieke prioriteitstelling is noodzakelijk. Het is aan de Kamer om op basis van het werkprogramma van de Commissie en in samenspraak met de regering de selectie te maken van de belangrijkste wetgevingsvoorstellen, die in aanmerking komen voor een intensief behandelingstraject. Tot deze selectie behoren in ieder geval de dossiers die de regering als prioritair aanmerkt en waarvoor *impact assessments* cq kaderinstructies worden gemaakt. Daarnaast moet de Kamer ook haar eigen afweging maken en voorstellen toevoegen die volgens de inschatting van de Kamer het predikaat prioritair verdienen. Dit kan geschieden via fractielijnen op basis van het werkprogramma van de Commissie.

Het behandeltraject van deze prioritaire dossiers begint met het uitvoeren van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets, direct na publicatie van het voorstel. Daarmee formuleert de Kamer immers binnen 6 weken (dus voordat de onderhandelingen beginnen) na publicatie van het voorstel een standpunt over de subsidiariteit (is de Europese bestuurslaag het beste niveau om het probleem aan te pakken?) en de proportionaliteit (staan de voorgestelde maatregelen in verhouding tot het probleem?). De woordvoerders hebben daardoor een goed beeld van het voorstel en er kan direct met de regering worden overlegd over de implicaties voor Nederland en de inzet in de onderhandelingen.

Vervolgens maken vakcommissies met de desbetreffende minister afspraken over de wijze waarop zij betrokken blijven bij de voortgang op deze dossiers. In het nota-overleg over het werkprogramma van de Commissie (d.d. 5 december jl) deed de staatssecretaris voor Europese Zaken het voorstel voor een voortgangsmelding over grote, gevoelige dossiers die door Kamer en/of regering worden geselecteerd. Ook het wetwijzigingsvoorstel van de minister voor Economische Zaken voor de elektriciteit, gas, post en telecommunicatiesector²¹ geeft een goed beeld van de mogelijkheden. De minister stelt voor om de Kamer meer te betrekken bij de standpuntbepaling van Nederland in de onderhandelingen zodat omzetting van richtlijnen niet meer bij wet in formele zin hoeft te geschieden (maar ook bij AMvB of ministeriele regeling). De minister doet voorstellen over de invulling van de nauwere betrokkenheid van de Kamer tijdens de onderhandelingen, die ook van toepassing kunnen zijn op alle belangrijke wetgevingsvoorstellen uit Brussel.

²⁰ Debat Staat van de Unie november 2005, Kamerstuknummer 30 303 nr.6

²¹ Kamerstuknummer 29474, nr.12

Het is moeilijk in te schatten hoeveel dossiers per jaar in aanmerking komen voor een intensief behandelingstraject. Een indicatie is de werkwijze in het Verenigd Koninkrijk, waar het Lagerhuis via het zgn *scrutiny-committee* Europese voorstellen volgt. In een omvangrijk, bureaucratisch proces screent deze commissie alle 1100 documenten van de Commissie. In gemiddeld 10% leidt dit tot actie van het parlement in de richting van de Britse regering. Daar zitten echter grote en kleine dossiers tussen.

Voor 2006 heeft de Kamer 11 dossiers geselecteerd, maar er waren meer voorstellen die kwalificeerden. Bovendien is de looptijd van grote wetgevingsvoorstellen gemiddeld twee tot drie jaar. Op basis van deze elementen zal het naar schatting gaan om 30 tot 50 dossiers per jaar. Maar de praktijk zal dat moeten uitwijzen.

Daarbij zij aangetekend dat afspraken met de regering over betrokkenheid in het vervolgetraject alleen effectief zijn als de Kamer de informatie die ter beschikking wordt gesteld ook daadwerkelijk kan verwerken. Daarvoor zal de Kamer moeten kunnen vertrouwen op een adequate ondersteuning.

2c) Betrokkenheid van Kamer bij Europese besluitvormingsproces moet naar een vroeger tijdstip in de onderhandelingen, door:

- *Voor de belangrijkste Europese wetgevingsdossiers de subsidiariteitstoets in te voeren, deze dossiers te blijven volgen tijdens het onderhandelingstraject en daarover in debat te treden met de regering.*

3.3. Inzet van nationale wetgevingsinstrumenten

Aangezien Europese wetgevingsvoorstellen uiteindelijk leiden tot nationale wetgeving ligt het in de rede om de belangrijkste voorstellen van de Europese Commissie na publicatie ook als zodanig in behandeling te nemen. Ook de Raad van State adviseert in haar jaarverslag aan de Kamer om deze werkwijze te volgen²².

In het nationale wetgevingstraject staat de Kamer een aantal instrumenten ter beschikking, die ook bij grote wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie kunnen worden aangewend.

Zo kan de staf ook voor de prioritaire Europese voorstellen een wetgevingsrapport opstellen. Wellicht krijgt dat op onderdelen een iets andere vorm, omdat nog niet alle informatie beschikbaar is. Maar een dergelijk wetgevingsrapport verschaft de Kamer het inzicht op welke punten nog duidelijkheid moet worden verkregen.

Wetgevingsrapporten bestaan uit de volgende onderdelen:

1. vakinhoudelijk: doelstelling van voorstel, noodzaak van voorstel, doeltreffendheid, evaluatie, beoogde inwerkingtreding (cq implementatietermijn);
2. wetgevings technisch: indien mogelijk een beeld schetsen (eventueel de regering verzoeken om aanvullende informatie);
3. financieel: financiële gevolgen;

²² Raad van State Jaarverslag 2004

4. publicaties in de media.

Toegevoegd moet worden punt 5. subsidiariteit van het voorstel.

Door dezelfde vorm te hanteren als bij nationale wetgevingsvoorstellen wordt benadrukt dat het hier uiteindelijk zal gaan om nationale wetgeving. Het dwingt de staf om een Europees voorstel te beschouwen als nationale wetgeving. Uit het PAO-rapport 'Sturing EU-aangelegenheden' blijkt dat de regering via een *impact assessment* streeft naar vroegtijdige beantwoording van een aantal vragen, die ook in het wetgevingsrapport worden gesteld. Deze trajecten sluiten dus goed aan. Het verdient de voorkeur om het opstellen van een wetgevingsrapport op te nemen in de procedure voor de subsidiariteitstoets.

Zoals bij nationale wetgeving kan de vakcommissie ook bij belangrijke Europese voorstellen besluiten om belanghebbenden uit te nodigen om schriftelijk commentaar te leveren, danwel een ronde-tafel gesprek of hoorzitting te beleggen over het desbetreffende voorstel van de Europese Commissie. Een ander beschikbaar instrument is een technische briefing door ambtenaren (van het departement, dan wel van de Europese Commissie). Vervolgens kan de vakcommissie besluiten om haar bevindingen neer te leggen in een verslag gericht aan de regering.

Door eerder in het traject deze instrumenten uit het nationale wetgevingstraject in te zetten, krijgt de Kamer inzicht in de belangrijkste vraagstukken op een moment dat er nog beïnvloedingsruimte is. Bij richtlijnen leidt dit bovendien tot een snellere behandeling in de implementatiefase. De Kamer is dan goed bekend met het voorstel en op de hoogte van de verschillende onderdelen van de richtlijn. Door meer kennis van de materie zal de Kamer ook alerter zijn op de ruimte die er bestaat voor nationale implementatie (zgn kan-bepalingen) en eerder de vinger leggen op toevoegingen van de regering in de wet die niet voorgeschreven zijn door de richtlijn (de zgn. 'optopping' of 'gold-plating' van de richtlijn). Vervolgens zal in het tweede wetgevingsrapport bij de implementatie-wetgeving met name inzicht moeten worden gegeven waar nog ruimte zit bij de implementatie en welke elementen strikt genomen niet voortvloeien uit de richtlijn.

Door deze werkwijze kunnen de implementatietermijnen worden bekort, zoals ook blijkt uit een vergelijkend onderzoek van de Universiteit van Leiden²³. In landen met parlementen die in een vroeg stadium betrokken zijn bij de Europese besluitvorming (zoals in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken) blijken de implementatietermijnen aanzienlijk korter te zijn.

3) De Kamer zou belangrijke Europese wetgevingsvoorstellen moeten behandelen alsof het nationale wetgevingsvoorstellen betreffen door daarvoor dezelfde parlementaire instrumenten in te zetten.

²³ B. Steunenbergh/W. Voermans, De omzetting van Europese richtlijnen: instrumenten, technieken en processen in zes lidstaten vergeleken. Universiteit van Leiden d.d. 1 juli 2005

3.4 Informatievoorziening verbeteren

Het is van belang dat de Kamer beschikt over goede informatie over de stand van zaken van dossiers en de verschillende belangen die daarmee gemoeid zijn. Het is belangrijk dat zij daartoe ook overgaat tot actieve informatievergaring en niet exclusief steunt op de informatie van de regering. Bij punt 3.3 werd al de mogelijkheid genoemd om via hoorzittingen/ronde tafel gesprekken de expertise van belangengroeperingen en deskundigen te ontsluiten. Ook briefings door ambtenaren van departementen of van de Europese Commissie dragen bij aan de kennis over een bepaald voorstel.

4a) Het is van belang dat de Kamer overgaat tot actieve informatievergaring door bijvoorbeeld:

- *vaker hoorzittingen en technische briefings te organiseren over Europese wetgevingsdossiers*

Adviesorganen

Met de kaderwet adviesorganen beschikt de Kamer over de mogelijkheid om zelfstandig de deskundigheid van adviesorganen in te roepen. Zo heeft de vaste commissie voor LNV begin 2006 de Sociaal-Economische Raad om advies gevraagd over de cofinanciering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Bovendien kan de Kamer ook via de regering de Raad van State in een vroeger stadium betrekken bij Europese wet- en regelgeving. Op verzoek van de regering kan de Raad van State namelijk bij concept EU-wetgeving een (verkort) advies²⁴ afgeven. De Kamer maakt op dit moment nog onvoldoende gebruik van deze mogelijkheden .

4b) Het is van belang dat de Kamer overgaat tot actieve informatievergaring door:

- *meer gebruik te maken van de mogelijkheid om extern advies aan te vragen.*

Europees Parlement

De expertise van de Nederlandse leden van het Europees Parlement kan ook los van partijpolitieke lijnen vaker worden benut. In 1999 heeft de Commissie voor de werkwijze een aantal mogelijkheden in kaart gebracht om de leden van het Europees Parlement meer te betrekken bij de werkzaamheden van de Kamer²⁵. Het destijds verworven spreekrecht voor Europarlementariërs bij het debat over de Staat van de Unie (en de Europa-overleggen) is volgens een meerderheid van de Kamer te beperkt ingevuld. Bij het debat over de Staat van de Unie in 2005 werd door verschillende Europarlementariërs naar voren gebracht, dat zij niet werkelijk in debat kunnen gaan, omdat zij alleen een bijdrage mogen leveren en er niet over en weer mag worden geïnterrupteerd. Daarop werd een motie²⁶ aangenomen met het verzoek aan het Presidium om een voorstel uit te werken om Europarlementariërs in het vervolg zo volledig mogelijk te laten deelnemen aan deze debatten.

²⁴ Raad van State kan bij Europese wetgevingsvoorstellen op verzoek van de regering een voorlichting (verkort advies van een afdeling van de Raad van State) afgeven

²⁵ Kamerstuknummer 26566 nr. 2 Betrokkenheid leden Europees Parlement bij Tweede Kamer d.d. 1999

²⁶ Kamerstuknummer 30 303, nr 5

In 1999 is in dit kader lang gesproken over de constitutionele belemmeringen bij een grotere rol voor de Europarlementariërs in debatten met de regering²⁷. Het hoogst haalbare was destijds om de inbreng van de Europarlementariërs te beperken tot een korte mondelinge bijdrage aan het begin van de termijnen. Nu er breed draagvlak in de Kamer is ontstaan om dit recht uit te breiden is het zaak om op het punt van uitbreiding van de rechten van Europarlementariërs nader constitutioneel advies in te winnen. Op basis van dit advies kan nadere besluitvorming plaatsvinden

Dat laat echter onverlet dat de reeds bestaande mogelijkheden om Europarlementariërs een grotere rol te laten spelen in de vaste commissies veelal onbenut blijven. Bij het bezoek van de voorzitter van de Tweede Kamer aan Brussel in juli 2005 bleek bij Nederlandse Europarlementariërs belangstelling voor het aanhalen van de banden. De deskundigheid van Europarlementariërs kan worden ontsloten door hen vaker in de vakcommissies uit te nodigen voor overleg (in persoon of via video-conferentie) om te spreken over belangrijke dossiers die spelen op zijn/haar terrein. Ook kan de vakcommissie contact zoeken met de EP-rapporteur voor een belangrijk Europees wetgevingsdossier. De rapporteur wordt geacht meerderheden tot stand te brengen in het Europees Parlement, waardoor deze dus goed op de hoogte is van de verschillende standpunten. De rol van een rapporteur in het Europees Parlement is coördinerend en consensuszoekend en is daarmee een interessante gesprekspartner voor de vakcommissie.

4c) Het is van belang dat de Kamer overgaat tot actieve informatievergaring door:

- *vaker de expertise van Europarlementariërs in te roepen (constitutioneel advies is nodig over de uitbreiding van de rechten van Europarlementariërs bij het debat over de Staat van de Unie).*

Rapporteur

Een aanvullende mogelijkheid voor vakcommissies om meer grip te krijgen op de complexe materie van Europese voorstellen is door aanstelling van een rapporteur voor belangrijke wetgevende dossiers. In het Reglement van Orde (artikel 93a) is onlangs de mogelijkheid gecreëerd om een rapporteur inzake wetgeving te benoemen. Er is nog maar zeer beperkt ervaring opgedaan met dit instrument. Slechts één keer is een rapporteur aangesteld voor een wetgevingsdossier. In januari 2005 stelde rapporteur Van Dijk een rapport op over het wijzigingsvoorstel van de electriciteitswet, gaswet, de postwet en de telecommunicatiewet (zie ook 3.2.3). Zijn opdracht was onder andere om een inhoudelijke beschouwing op te stellen over de voorliggende problematiek en daarbij een oplossingsrichting voor te stellen. De rapporteur heeft daartoe ook overleg gevoerd met de minister voor Economische Zaken. De onlangs ontvangen nota van wijziging is in belangrijke mate gebaseerd op de inbreng van de rapporteur.²⁸

²⁷ Bewindslieden zijn volgens artikel 68 van de Grondwet alleen verplicht te antwoorden op vragen van de leden van de Eerste en de Tweede Kamer.

²⁸ Kamerstuknummer 29474 nr 12, nota van wijziging d.d. 17 maart 2006

In het rapport van de tijdelijke commissie infrastructuurprojecten (2004) wordt een pleidooi gehouden voor de aanstelling van een rapporteur bij grote projecten. Dit voorstel is overgenomen in het voorstel voor de nieuwe Regeling Grote Projecten van de commissie Rijksuitgaven (nota n.a.v. het verslag is in handen gesteld van de Kamer)²⁹.

Heet hangijzer bij de aanstelling van een rapporteur is de inhoud van de bevoegdheden. Is zijn taak vooral organisatorisch/procedureel van aard of juist politiek/inhoudelijk? In het voorstel voor de nieuwe Regeling Grote Projecten wordt deze vraag overgelaten aan de commissie, die besluit tot aans telling

Gezien de complexe materie van grote Europese wetgevingsvoorstellen heeft een rapporteur duidelijke meerwaarde om informatie te ontsluiten, politieke contacten te onderhouden (in Nederland en in Brussel) en het onderwerp op de Kameragenda te houden. De Franse Assemblee werkt al met het rapporteurschap op Europese dossiers. Zo is in 2004 een rapporteur aangesteld op het voorstel voor de dienstenrichtlijn. Op basis van zijn rapport is vervolgens een resolutie voorgelegd aan de Assemblee. Gezien de (vooralsnog aangehouden) motie Van der Laan³⁰ bestaat er in de Kamer in ieder geval belangstelling voor deze mogelijkheid.

De rapporteur is uitdrukkelijk een politieke functie, daar zit ook de meerwaarde (uiteraard degelijk ambtelijk ondersteund). Daarom is het zaak rapporteurschappen goed te verdelen over de verschillende politieke partijen. Zo kan besloten worden om rapporteurs aan te stellen voor de elf dossiers die dit jaar door de Kamer zijn geselecteerd voor de subsidiariteitstoets³¹.

De rapporteur neemt verantwoordelijkheid om na presentatie van het voorstel door de Europese Commissie een rapport op te stellen. Ten behoeve van dit rapport kunnen hoorzittingen worden georganiseerd en gesprekken op politiek niveau in Den Haag en Brussel worden belegd. In het rapport van de rapporteur worden de knelpunten en dilemma's geschetst, alsmede mogelijke uitkomsten (inclusief een inventarisatie van voor- en nadelen).

Bij voorstellen die een tweede lezing ingaan wordt vervolgens een tweede rapport opgesteld waarbij de verschillende posities van Raad, Europees Parlement en Commissie in kaart worden gebracht.

4d) Het is van belang dat de Kamer overgaat tot actieve informatievergaring door:

- *de aanstelling van rapporteurs voor belangrijke Europese wetgevingsdossiers.*

²⁹ Regeling Grote Projecten, Kamerstuk 30351 nr 3

³⁰ Motie van der Laan, nota-overleg 5 december 2005, Kamerstuknummer 22 112 nr 404

³¹ Toepassing Subsidiariteitstoets, Brief van de voorzitter van de vaste commissie Europese Zaken, d.d. 22 december 2005, Kamerstuknummer 30389 nr.5

3.5 Betere integratie van EU-dossiers in het werk van de vakcommissies

Hoewel Europa onderdeel uitmaakt van bijna alle onderdelen van nationaal beleid, is er onvoldoende sprake van integratie van deze dimensie in het werk van de vakcommissies. 'Europa' wordt nog te vaak gezien als een aparte discipline, die beheerd wordt door de EU-woordvoerder van de fractie ondersteund door de EU-fractiemedewerker. Ook binnen één vakcommissie hebben de grote fracties vaak een aparte woordvoerder voor Europese en voor nationale onderwerpen. De woordvoerderschappen komen pas weer bij elkaar als 'Europa' over de nationale grens komt via de implementatiewetgeving en de nationale woordvoerder het Europese dossier overneemt. Dit heeft als groot nadeel dat in de onderhandelingsfase de expertise, die op het desbetreffende onderwerp juist bij de nationale woordvoerder zit onvoldoende wordt ingezet. Bovendien begint de discussie in de implementatiefase vaak weer van voren af aan, omdat het woordvoerderschap op dat moment binnen de fractie wisselt. De besluiten zijn dan echter op EU-niveau al genomen.

Een tweede voorbeeld van het gebrek aan integratie van de Europese component is de toedeling van reisbudgetten aan de commissies. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de Europese invalshoek van het werk van een vakcommissie. Alleen de commissies Buitenlandse Zaken en Europese Zaken beschikken over een hoger reisbudget vanwege de internationale component van hun werk. Echter, een toenemend aandeel van het werk van vakcommissies komt voort uit Europese voorstellen. Ook deze commissies hebben dus een Europese missie en zouden dus de financiële mogelijkheden moeten hebben om zich Europees te oriënteren.

5) De Kamer kan de integratie van EU-dossiers binnen een vakcommissie bevorderen door:

- *binnen de fracties de woordvoerderschappen per vakcommissie op onderwerp toe te wijzen en niet op dimensie 'nationaal' of 'Europees';*
- *vakcommissies met een belangrijke Europese component een hoger reisbudget toe te kennen, zodat ook zij via werkbezoeken een Europees netwerk kunnen opbouwen en onderhouden;*

3.6 Informatie door gebruik van internet

De Tweede Kamer maakt onvoldoende gebruik van de mogelijkheden van internet bij de ondersteuning van haar leden op EU-dossiers, noch wordt dit medium op dit moment aangewend om opinies te genereren van burgers en maatschappelijke organisaties over EU-onderwerpen. Andere nationale parlementen én de Eerste Kamer zijn daar veel verder in. Zo heeft de Eerste Kamer een internetsite ontwikkeld ("Europapoort") waar leden en publiek informatie kunnen vinden over individuele Europese dossiers. Bovendien biedt een inspreekknop burgers de mogelijkheid om virtueel mee te praten over Europese onderwerpen.

Hier ligt dus een goede mogelijkheid om de krachten te bundelen met de Eerste Kamer. De samenwerking met de ambtelijke staf van de Eerste Kamer heeft al succesvol vorm gekregen door de EU-nieuwsbrief die wekelijks wordt gemaakt door de gezamenlijke

staven. Een actuele EU-database van de Staten-Generaal is een goede aanvulling op deze samenwerking. Van de kant van de Eerste Kamer bestaat bereidheid om de Europapoort onder een nieuwe naam om te bouwen tot een gezamenlijke Europa-site van de Staten-Generaal. Dat betekent dat er een nieuwe openingspagina moet worden gemaakt³². Daarmee wordt voortgebouwd op het al verrichtte werk en kan door de inzet van de gezamenlijke staven de site verder worden uitgebreid. Het verdient aanbeveling om een aparte voorziening te treffen op deze site voor de grote, prioritaire dossiers (zie 3.2.3), die de Kamer met extra aandacht zal volgen vanaf de subsidiariteitstoets. Dat biedt de burger en maatschappelijke organisaties tevens de mogelijkheid om op deze dossiers een opinie te geven en zo meer betrokken te raken bij de Europese besluitvorming.

Bovendien kan de Kamer zich op deze wijze goed voorbereiden op het IPEX-netwerk³³ dat binnenkort de lucht ingaat. IPEX is een elektronisch samenwerkingsverband van de nationale parlementen, opgericht door de EU-conferentie van Voorzitters. Doel is om de samenwerking van de nationale parlementen te bevorderen door een elektronische uitwisseling van gegevens over de behandeling van EU-dossiers. Dit systeem biedt de mogelijkheid om partners te zoeken op belangrijke dossiers en waar mogelijk gezamenlijk optreden te entameren in de richting van de Commissie bij een negatief subsidiariteitsoordeel. De Kamer moet dus haar informatievoorziening op Europese dossiers gaan invoeren en rangschikken om te voldoen aan deze IPEX-afspraken. Het omvormen van de Europapoort tot een gezamenlijke Europa-site van Eerste en Tweede Kamer is hier een geschikt vehikel voor. Een eenmalige invoer van gegevens dient hiermee meerdere doelen.

Mocht de Kamer deels toegang krijgen tot het elektronische prikbord van de regering³⁴ waarop de stand van zaken in Europese dossiers zal worden gemonitord, dan kan de Kamer-site van deze informatie gebruik maken door de systemen elektronisch aan elkaar te koppelen. Uiteraard wordt eveneens gebruik gemaakt van de sites van de EU-instellingen om naar door te linken.

6) De Tweede Kamer kan met de Eerste Kamer een gezamenlijke Europa-site inrichten om systematisch informatie toegankelijk te maken voor leden en medewerkers, om burgers en maatschappelijke organisaties te gelegenheid te bieden in te spreken en om –via IPEX-aansluiting- informatie uit te wisselen met andere nationale parlementen.

³² om de Europapoort om te vormen tot een gemeenschappelijke Europa-site zou een eenmalige investering nodig zijn van naar schatting 10.000 tot 20.000 Euro. Vervolgens zou besluitvorming over de noodzakelijke uitbouw kunnen leiden tot een aanvullende financiële investering.

³³ IPEX-Interparliamentary EU-information exchange

³⁴ de regering heeft het voorstel uit het PAO-rapport 'Sturing EU-aangelegenheden' overgenomen om een elektronisch prikbord te installeren. Op dit prikbord zal de voortgang van de verschillende EU-dossiers worden bijgehouden. Wellicht krijgt de Kamer een beperkte kijkfunctie.

4. Versterking van de personele ondersteuning van de Kamer

Als de Kamer besluit om krachtiger invulling te geven aan haar Europese rol dan moet zij zich intern anders organiseren en haar personele ondersteuning daarop inrichten. De omvang en samenstelling van deze ondersteuning is uiteraard afhankelijk van de ambitie van de Kamer. In dit rapport zijn daarvoor een aantal suggesties gedaan. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 betreft dit een inhaalslag. De Kamer heeft haar rol op het gebied van Europese wet- en regelgeving immers eerder nog niet adequaat vorm gegeven.

In vergelijking met andere westerse parlementen beschikt de Kamer over een beperkte ondersteuning van haar parlementaire werkzaamheden. Zo blijkt uit het onderzoek van Harfst/Schnapp³⁵ onder 22 westerse parlementen dat Nederland in verhouding zeer laag scoort op de verschillende algemene ondersteuningscategorieën als personele ondersteuning, faciliteiten of beschikbaarheid van wetenschappelijke tijdschriften. Ook adviesorganen als de Raad van State en de AIV en de wetenschap³⁶ noemen de beperkte ondersteuning van de Kamer steeds vaker als een obstakel voor het adequaat invullen van haar controlerende functie.

Op het gebied van Europa beschikken relatief actieve parlementen zoals in het Verenigd Koninkrijk en Denemarken over een ambtelijke staf van rond de 20 fte's. Maar ook het parlement van een nieuw EU-lid als Hongarije heeft dit onderdeel van haar werk direct goed in de verf gezet met een staf van 22 fte's.

Het is van belang dat de Kamer beschikt over een deskundig team van EU-experts, die de grote Europese wetgevingsdossiers vanaf het begin volgen en de Kamer op de juiste beïnvloedingsmomenten het dossier weer voorleggen, met de laatste stand van zaken. Deze taak kan het beste bij een ambtelijke staf worden gelegd. Op de eerste plaats vanuit efficiency-overwegingen; de ambtelijke staf kan dit werk immers in één keer voor alle fracties verrichten. Op de tweede plaats bevindt een ambtelijke staf zich in een betere positie om contact te onderhouden met de ambtenaren van de regering (in Den Haag en Brussel), van de Commissie en van het Europees Parlement. Bij deze instituten zal de feitelijke informatie moeten worden ingewonnen, die de Kamer nodig heeft om een goede politieke afweging te kunnen maken.

De EU-ondersteuning moet duidelijk gepositioneerd worden als ondersteuning van alle vakcommissies. Deze staf moet de Kamer niet alleen bijstaan tijdens het onderhandelingsproces over grote wetgevingsdossiers, maar ook bij de implementatiewetgeving. Dit EU-bureau (EUB) moet bestaan uit een deskundige staf, die beschikt over hoogwaardige EU-kennis en -netwerk. Daarvoor kan deels aansluiting gezocht worden bij het voornemen van de regering om een systeem van personeelsrotatie op te zetten tussen de departementen op EU-terrein. De ambtelijke dienst van de Kamer kan hierdoor steeds actuele EU-ervaring binnen de ambtelijke rangen opnemen. Bovendien

³⁵ Philipp Harfst / Kai-Uwe Schnapp, Instrumente parlamentarischer Kontrolle der Executive in westliche Demokratien, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, juli 2003

³⁶ Jos de Beus e.a. (Hoogleraar politicologie), Doorbreek de vicieuze cirkel van ontevreden kiezers en onzekere gekozenen, Opinie & Debat, NRC Handelsblad d.d. 28 januari, Jos de Beus

biedt dit de Kamer-ambtenaren een mogelijkheid om buiten de deur EU-ervaring op te doen en die bij terugkeer weer ten dienste van de Kamer te stellen.

Het parlement beschikt op dit moment over een vooruitgeschoven post in Brussel, de Permanent Vertegenwoordiger (PV) van de Staten-Generaal. Deze PV onderhoudt contacten met de verschillende instellingen, stuurt pro-actief informatie naar Den Haag over Europese voorstellen, levert bijdragen aan de EU-nieuwsbrief van de Kamers en regelt bezoekprogramma's en stages voor leden en medewerkers in Brussel. Deze vertegenwoordiger wordt drie dagen in de week bijgestaan door een adjunct-griffier. Deze adjunct wisselt elk half jaar, waardoor de EU-ervaring wordt meegenomen naar Den Haag en een nieuwe adjunct deze weer kan verwerven. Op dit moment wordt aansluiting gezocht bij het rijkstrainee-programma van de overheid om in september een trainee toe te voegen aan het team in Brussel. De Permanent Vertegenwoordiger verricht namelijk nuttig werk maar is beperkt in zijn mogelijkheden, afgezet tegen het aantal dossiers en spelers in de Europese onderhandelingen. Versterking van de vertegenwoordiging in Brussel is dan ook noodzakelijk. Tevens is het van belang om het EU-personeel regelmatig te laten rouleren tussen Den Haag en Brussel ter bevordering van deskundigheid en onderhoud van het netwerk.

Afhankelijk van de besluitvorming in de Kamer over de voorstellen in dit rapport zal de staf specialistische ondersteuning bieden op de prioritaire Europese wetgevingsdossiers (van groenboek /werkprogramma via subsidiariteitstoets en onderhandelingsproces tot de implementatiefase), inclusief het organiseren van hoorzittingen, ondersteunen van rapporteurs en formuleren van adviesaanvragen. Voor het uitbouwen van de gemeenschappelijke EU-site met de staf van de Eerste Kamer moeten informatiespecialisten worden toegevoegd aan het EUB. De aansturing van het EUB moet in handen worden gelegd van een EU-inhoudsdeskundige manager. Het verdient aanbeveling om de beleidsmedewerkers van het bureau in te zetten op een specialisme en hen regelmatig contact te laten onderhouden met de bijbehorende vakcommissie (deelname aan stafoverleg, procedurevergaderingen en bijwonen van AO's), zodat er sprake is van een goede aansluiting van werkzaamheden.

Het EUB zal tot slot een belangrijke rol spelen bij het bevorderen van deskundigheid op EU-gebied door het organiseren en (deels) geven van cursussen en aanbieden van Europa-stages voor leden en medewerkers.

Tot slot zij aangetekend dat de ondersteunende staf aanreikt alleen tot resultaten kan leiden als de politieke bereidheid er is om het debat over Europa daadwerkelijk te voeren. Gekozen kan worden om het EUB in te richten voor een proefperiode van vier jaar met een aansluitende evaluatie om vast te stellen of deze nieuwe werkwijze van de Kamer aan de verwachtingen voldoet.

Afhankelijk van de besluitvorming over de voorstellen in dit rapport zou de omvang en samenstelling van het EUB moeten worden ingevuld. Spoedige besluitvorming hierover is dus aangewezen om zo snel mogelijk voortgang te kunnen boeken met de tweede fase, te weten de concrete invulling van de ondersteuning.

7) Gezien het grote belang van Europese besluitvorming voor de nationale rechtsorde moet de Kamer een inhaalslag maken om haar betrokkenheid te vergroten. Belangrijke voorwaarde daarvoor is uitbreiding en professionalisering van de ondersteuning van de Kamer. De Kamer moet kunnen beschikken over een hoogwaardige EU-ondersteuning, waar op gespecialiseerde terreinen, pro-actieve ondersteuning wordt geboden. De omvang en profielschets van dit EU-Bureau is afhankelijk van de besluitvorming over de in dit rapport geformuleerde voorstellen.

Samenvatting aanbevelingen.

1) *Het is van belang dat de Kamer (vakcommissies) het initiatief neemt om richtinggevende Europa-debatten te agenderen over maatschappelijke relevante onderwerpen, zodat via een openbare belangenafweging de Nederlandse prioriteiten in Europa worden bepaald.*

2) *Betrokkenheid van Kamer bij Europese besluitvormingsproces moet naar een vroeger tijdstip in de onderhandelingen, door:*

- *hoorzittingen te organiseren over consultatiedocumenten van de Commissie (zoals groen- en witboeken) en op basis van de uitkomst een reactie te sturen aan de Commissie (in het kader van de consultatieronde);*
- *in overleg te treden met de regering over de officiële Nederlandse reactie op consultatiedocumenten van de Commissie (reactie ligt met dit doel 30 dagen ter inzage in de Kamer);*
- *de regering jaarlijks om een appreciatie te verzoeken over het werkprogramma van de Europese Commissie en daarover in debat te treden met de regering (de commissie Europese zaken met de coördinerend bewindspersoon staatssecretaris voor Europese Zaken en de vakcommissies met de vakminister voor relevante gedeelten uit het werkprogramma);*
- *een Eurocommissaris te betrekken bij dit debat (voor toelichting van werkprogramma van Commissie).*
- *voor de belangrijkste Europese wetgevingsdossiers de subsidiariteitstoets in te voeren, deze dossiers te blijven volgen tijdens het onderhandelingstraject en daarover in debat te treden met de regering.*

3) *De Kamer zou belangrijke Europese wetgevingsvoorstellen moeten behandelen alsof het nationale wetgevingsvoorstellen betreffen door daarvoor dezelfde parlementaire instrumenten in te zetten.*

4) *Het is van belang dat de Kamer overgaat tot actieve informatievergaring door:*

- *vaker hoorzittingen en technische briefings te organiseren over Europese wetgevingsdossiers;*
- *meer gebruik te maken van de mogelijkheid om extern advies aan te vragen;*
- *vaker de expertise van Europarlementariërs in te roepen (constitutioneel advies is nodig over de uitbreiding van de rechten van Europarlementariërs bij het debat over de Staat van de Unie);*
- *de aanstelling van rapporteurs voor belangrijke Europese wetgevingsdossiers.*

5) *De Kamer kan de integratie van EU-dossiers binnen een vakcommissie bevorderen door:*

- *binnen de fracties de woordvoerderschappen per vakcommissie op onderwerp toe te wijzen en niet op dimensie ‘nationaal’ of ‘Europees’;*

- *vakcommissies met een belangrijke Europese component een hoger reisbudget toe te kennen, zodat ook zij via werkbezoeken een Europees netwerk kunnen opbouwen en onderhouden;*
- 6) *De Tweede Kamer kan met de Eerste Kamer een gezamenlijke Europa-site inrichten om systematisch informatie toegankelijk te maken voor leden en medewerkers, om burgers en maatschappelijke organisaties te gelegenheid te bieden in te spreken en om –via IPEX-aansluiting- informatie uit te wisselen met andere nationale parlementen.*
- 7) *Gezien het grote belang van Europese besluitvorming op de nationale rechtsorde moet de Kamer een inhaalslag maken om haar betrokkenheid te vergroten. Belangrijke voorwaarde daarvoor is uitbreiding en professionalisering van de ondersteuning van de Kamer. De Kamer moet kunnen beschikken over een hoogwaardige EU-ondersteuning, waar op gespecialiseerde terreinen, pro-actieve ondersteuning wordt geboden. De omvang en profielschets van dit EU-Bureau is afhankelijk van de besluitvorming over de in dit rapport geformuleerde voorstellen.*