

Vergaderjaar 2002–2003

**28 632**

## **Liaisonfunctie Brussel–Den Haag en ondersteuning inzake Europees Beleid**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE ALGEMENE COMMISSIE VOOR EUROPESE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 april 2002

#### **Aan het Presidium**

Tijdens de behandeling van de Raming 2002 op 27 juni 2001 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2000–2001, nr. 92, blz. 5752–5786), heeft de Voorzitter de Kamer toegezegd de algemene commissie voor Europese Zaken om advies te vragen over de mogelijkheid een ambtenaar van de Tweede Kamer in Brussel te positioneren ten behoeve van de informatievoorziening van de Kamer.

In haar procedurevergadering van 6 september 2001 heeft de commissie een plan van aanpak vastgesteld en het lid Van Baalen aangewezen als rapporteur om een inventarisatie te maken van de voor- en nadelen van zo'n liaisonfunctie (zie mijn brief van 7 september 2001, 38–01-EU). In haar vergadering van heden heeft de commissie de rapportage van het lid Van Baalen getiteld «Op tijd is te laat» vastgesteld. Hierbij bied ik namens de commissie, deze rapportage aan u aan.

De commissie geeft u in overweging – mede gezien de opmerking van de Voorzitter «het kan best zijn dat daar per jaar verschillend over gedacht wordt» – de rapportage, evenals uw reactie daarop, als Kamerstuk te laten drukken. Zo zullen de afwegingen terzake ook voor de toekomst voor iedereen toegankelijk zijn vastgelegd.

De griffier van de algemene commissie voor Europese Zaken,  
Mattijssen

**Versterkte democratische controle en politieke invloed op  
Europese besluitvormingsprocessen; opties voor de Nederlandse  
volksvertegenwoordiging**

**Inhoud**

I.	Inleiding	3
II.	Europese besluitvorming: Brussel als modern Byzantium	3
III.	Invloed	5
IV.	Opties om de invloed te versterken	6
V.	Conclusies en aanbevelingen	10
VI.	Bijlage 1. Lijst met geïnterviewde personen	13
	Bijlage 2. Lijst met ge-enquêteerde parlementen	14

## I. Inleiding

Op 20 september 2001 besloot de Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot het uitvoeren van een beknopt onderzoek naar de mogelijkheden om de democratische controle en invloed van de Nederlandse volksvertegenwoordiging op de Europese besluitvorming te versterken. Zij wees hierbij de auteur van dit stuk als haar rapporteur aan om concrete opties daartoe te onderzoeken. In dit kader werd het openen van een parlementaire vertegenwoordiging (een zgn. «EU-liaison») te Brussel als vooruitgeschoven post («zgn. antenne») van de (Tweede Kamer der) Staten-Generaal nadrukkelijk genoemd. Gezamenlijk optreden van beide Kamers der Staten-Generaal zou hierbij kunnen worden betrokken.

De rapporteur heeft aan alle parlementen van de lidstaten van de Europese Unie een vragenlijst gestuurd, die, op een enkele uitzondering na en na veelvuldig contact, ingevuld werd geretourneerd. Uitgangspunt bij deze enquête was na te gaan op welke wijze de collega-parlementen hun controle en invloed op de EU-besluitvorming hadden georganiseerd. Tevens werden interviews gehouden met bij de Europese besluitvorming betrokkenen, waaronder het Nederlandse lid van de Europese Commissie, diens kabinetschef, de secretaris-generaal en leden van het Europese Parlement, de Britse en Finse parlementaire vertegenwoordigers bij de Europese instellingen te Brussel, de griffier van de Eerste Kamer en de leden van het Europese Bureau van de Eerste Kamer (EBEK), de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de Europese Unie te Brussel, de Directeur-Generaal Europese Samenwerking bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de vertegenwoordigers van de Europese Commissie en van het Europese Parlement te Den Haag en de voorzitters van de Vaste Commissies voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Verkeer en Waterstaat (V&W), Economische Zaken (EZ) en Justitie. Tevens werden individuele leden van beide Kamers der Staten-Generaal geraadpleegd over hun informatie-behoefte in Europese aangelegenheden. Op basis van deze oriëntatieronde is de rapporteur van mening dat hij voldoende inzicht in de materie heeft gekregen om een afgewogen advies aan de Algemene Commissie voor Europese Zaken uit te brengen over de versterking van de parlementaire controle en invloed op de Europese besluitvorming. Tevens heeft de rapporteur zijn kennis en ervaring als consultant en later directeur Public & European Affairs bij Deloitte & Touche (1988 – 1998) ten aanzien van de besluitvorming in Brussel en Den Haag, als internationaal secretaris van de VVD (1993 – 1998) en als bestuurslid van de Europese Partij van Liberalen en Democraten (ELDR) (1993 – heden) ingebracht. Hij heeft bewust voor een minder formele en meer materiële benadering van de parlementaire invloed op Brusselse besluitvorming gekozen.

## II. Europese besluitvorming: Brussel als modern Byzantium

Over de mate waarin de Europese besluitvorming direct en indirect invloed heeft op het politieke proces in de lidstaten, waaronder Nederland, verschillen politici en analisten alleen nog marginaal van mening. Zowel bij communautaire (1e pijler) als bij intergouvernementele besluitvorming (2e en 3e pijler) is de invloed van de factor Brussel groot.

In de 1e (onder andere Interne Markt) pijler heeft de Europese Commissie het recht, daartoe door de Raad van Ministers of de Europese Raad uitgenodigd, voorstellen voor richtlijnen, verordeningen en aanbevelingen te doen. De Europese Commissie bereidt het beleid via groen- en witboeken en mededelingen voor. In ingewikkelde procedures stelt de Raad van Ministers de Europese regelgeving vast, waarbij de betrokkenheid van het

Europees Parlement per geval verschilt (co-decisie-, consultatie-, coöperatieprocedures), maar de invloed steeds groot is. Zelfs op beleids-terreinen, waar het EP formeel buiten staat (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, GLB) kan het via het administratief budgetrecht invloed uitoefenen. Het EP heeft zich van een vrijblijvende, getrappt samengestelde raadgevende vergadering tot de kern van de communautaire besluitvorming ontwikkeld (Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice).

In de 2e (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid, GBVB) en 3e (Justitie en Binnenlandse Zaken, JBZ) ligt het zwaartepunt van de besluitvorming bij de Raad van Ministers en de Europese Raad van Staats- en Regeringsleiders. Democratische controle vindt via de nationale parlementen op de nationale regeringen plaats. In dit kader wordt vaak gesproken van het democratische deficit omdat het voor nationale parlementen moeilijk is effectieve invloed op het doen en laten van hun ministers en regeringsleiders in de Raden uit te oefenen, terwijl het EP, behalve het recht van advies, geen rol in formele zin speelt. De beraadslaging in de Raden is niet openbaar en het besluitvormingsproces is niet transparant. Zowel bij controle vooraf als bij controle achteraf is er meer sprake van een formele dan een materiële invloed op de nationale positie. Wanneer is voor het laatst een minister heengezonden vanwege een voor de Kamer onaanvaardbare uitkomst van het Europese besluitvormingsproces?

Thans is een beweging waar te nemen, waarbij minder gebruik wordt gemaakt van de communautaire methode, maar meer via «soft integration» via de intergouvernementele methode. «Peer pressure» vervangt in toenemende mate heldere besluitvorming. «Europa» ontwikkelt zich meer en meer in de richting van een interactief netwerk in plaats van een combinatie van een supranationaal bestel, waarbij de instellingen (Commissie, Parlement, Raad, Hof van Justitie, Rekenkamer) op gemeenschappelijk terrein het voortouw hebben en een intergouvernementeel bestel, waarbij de nationale regeringen en parlementen als eerste aan zet zijn. Aan de ene kant zijn de technische beheerscomités bestaande uit Brusselse en nationale ambtenaren, de informele en formele betrokkenheid van vertegenwoordigers van belangengroepen, lobbyisten, het Coreper (Comité van Permanente Vertegenwoordigers), het Secretariaat-Generaal van de Raad, de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, de vergaderingen van de kabinetschefs van de leden van de Europese Commissie, het ambtelijk apparaat van het Europees Parlement in een onduidelijke interactie de basis van beleidsvoorbereiding. Aan de andere kant zijn regeringsleiders, ministers van Buitenlandse Zaken en vakministers in de Raden, lobby's vanuit de hoofdsteden, partij-politieke netwerken van nationale en Europarlementariërs in een evenzo onduidelijke interactie de vaststellers van beleid, dat in een co-habitatie van nationale en Brusselse ambtenaren wordt uitgevoerd.

Een nieuw voorbeeld van interactieve Europese netwerken zijn de Conventies (1) voor het Handvest van Grondrechten en (2) voor de herziening van de institutionele structuur van de Unie («Toekomst van Europa»). Vertegenwoordigers van de Europese instellingen, nationale regeringen en parlementen stellen in gezamenlijk overleg een Handvest of (een) voorstel(len) voor een ingrijpende verdragsherziening op. De daaropvolgende Europese Raad (in geval van het Handvest) of Intergouvernementele Conferentie (in het geval van de verdragsherziening) komen tot vage conclusies, die in een «pressure cooker» procedure tot een (verdrags-) tekst leiden, waaraan noch het Europese Parlement (niet bevoegd) noch de nationale parlementen (bevoegd) feitelijk nog veranderingen kunnen aanbrengen. Het Ierse «Nee» tegen het Verdrag van Nice, leidt, naar de stellige mening van de rapporteur, niet tot een wezenlijke

verdragswijziging, maar hoogstens tot een opt-out of een cosmetische tegemoetkoming aan de dwarsliggende lidstaat. De Europese besluitvorming is nauwelijks te stoppen en neemt de vorm van een lappendeken van onnavolgbare compromissen aan, waarvan de praktische waarde betwijfeld kan worden. Brussel wordt het moderne Byzantium.

### III. Invloed

Het is te hopen dat de Conventie over de Toekomst van Europa, de daaropvolgende IGC en het, waarschijnlijk, onder het Nederlandse voorzitterschap in 2004 te sluiten Verdrag, tot een meer heldere en democratisch gecontroleerde besluitvorming zal leiden.

Echter, los van de uitkomsten van deze institutionele exercitie, zullen nationale parlementen zich in het interactieve Europese netwerk en binnen hun formele bevoegdheden op intergouvernamenteel gebied actiever moeten inzetten om het democratisch deficit te verkleinen. Hiertoe is het van belang een grotere invloed uit te oefenen vanaf het begin van het besluitvormingsproces in Brussel in plaats van zich te beperken tot het eind van dit proces in Den Haag of een van de andere Europese regeringscentra. Op tijd zijn in het formele proces te Den Haag, betekent te laat zijn in het informele proces te Brussel, waardoor er ook in Den Haag maar weinig concrete invloed kan worden uitgeoefend.

Om ons te beperken tot de Haagse realiteit, wordt voornamelijk parlementaire invloed uitgeoefend door het vooraf behandelen van de agenda van de Europese Raad, de Algemene Raad en de Raden van Vakministers en de voorgenomen Nederlandse positie door de Tweede Kamer in Algemeen Overleg. Bij motie kan de Kamer plenair een uitspraak doen over de door de Nederlandse regering in te nemen positie. De Kamer kan daarbij de vertrouwensvraag aan de orde stellen. Het is de leden van de Kamer bekend dat dit in de praktijk niet gebeurt, waardoor het instrument redelijk bot is. Nog moeilijker is de minister-president na ommekomst van de Europese Raad plenair aan te spreken op de uitkomst van de besluitvorming in de ER. De minister-president kan volstaan met het aangeven dat de door de Kamer gewenste uitkomst niet haalbaar is gebleken en dat hij, in het geval van de mogelijkheid van een veto, niet bereid was hogere belangen voor het desbetreffende besluitpunt op te offeren. Hetzelfde geldt voor de nabespreking in Algemeen Overleg van de Algemene Raden en de Vakraden. Natuurlijk leidt de interactie tussen Kamer en regering wel tot een «common understanding» van wat binnen Nederland als politiek wenselijk in Europees verband wordt gezien. Echter, de Kamer moet in hoge mate afgaan op haar vertrouwen in de regering. Vertrouwen is goed, echter, controle is beter.

Controle kan natuurlijk worden uitgeoefend door het agenderen van de fiches die de regering over alle aspecten van Europese regelgeving aan de Kamer zendt. Vanaf het beginstadium wordt de Kamer door de regering geïnformeerd over door Europese Commissie uitgebrachte groen- en witboeken, mededelingen, ontwerp-richtlijnen, etc.. De staf van de Algemene Commissie Europese Zaken beoordeelt de binnengekomen fiches en adviseert de Commissie. De Commissie besluit over de doorverwijzing van fiches naar vakcommissies, geeft advies over behandeling en neemt fiches zelf in behandeling. Het ontbreekt de Kamer echter aan voldoende inzicht in het informele voortraject van de besluitvorming («welk beleid zit in de pijplijn voordat iets in een fiche is opgenomen»), een heldere visie op het Nederlands belang («wat raakt ons in de kern, wat minder, wat niet of nauwelijks»), een voldoende besef aan prioriteit («wat laten we liggen, waarop spreken we de regering aan») en timing («wanneer spreken we de regering aan») en bereidheid conclusies te trekken («wat zijn de conse-

quantities voor de regering indien zij de lijn van de Kamer niet kan of wenst te volgen, kortom als het resultaat de Kamer niet aanstaat»). De gebrekkige (parlementaire) controle op de Brusselse besluitvorming valt niet aan individuele Kamerleden of aan de regering te verwijten. Men is zich bewust van het belang van de «factor Brussel», men werkt hard, maar veelal noch systematisch, noch gericht op concreet resultaat. Dit omdat de waardering van het Europees specialisme in de meeste Kamerfracties en in de politieke partijen beperkt is. Scoringsmogelijkheden in de media zijn gering, behalve wanneer er in de nationale context verschil van mening is. De politieke actualiteit wint het (bijna) altijd van het Nederlandse belang op langere termijn. Het is voor een minister ook bijna niet uit te leggen dat hij de vestiging van een Europees agentschap heeft laten schieten voor (onzekere) invloed op de hervorming van het GLB op langere termijn, om maar een fictief voorbeeld te noemen. Wie in Brussel invloed wil hebben, «walks silently and carries a big stick» om de Amerikaanse President Theodore Roosevelt aan te halen.

Het Byzantijns proces van invloed uitoefenen verhoudt zich moeilijk met democratische controle naar Nederlands, Thorbeckiaans model van «De regering, regeert, de Kamer controleert» (en wacht dus af tot de regering zich tot de Kamer wendt). De volksvertegenwoordiging zal dan ook pro-actief moeten optreden, prioriteiten moeten stellen («in de beperking toont zich de meester») en zich moeten concentreren op het voortraject van en de ontwikkelingen gedurende het Brusselse besluitvormingsproces, daar valt in een vroegtijdig stadium invloed uit te oefenen. Voordat een onderwerp politiek actueel («hot») wordt, zullen reeds piketpalen moeten worden geslagen en met de regering overeenstemming over de uit te zetten koers moeten worden bereikt (de zgn. «stakes» worden bepaald). De rapporteur beseft zich ten volle dat dit veel gevraagd is van hemzelf en van zijn collega's, maar we hoeven niet naar perfectie te streven, een adequate controle en invloed volstaat.

#### **IV. Opties om de invloed te versterken**

*In de eerste plaats*, is het van groot belang om niet te streven naar nieuwe institutionele oplossingen in nationale context. Die weg is lang en het resultaat is niet gegarandeerd.

*In de tweede plaats*, is het aan te bevelen meer invloed uit te oefenen via de samenwerking tussen Kamerleden en hun politieke geestverwanten in het Europees Parlement. Deze «party-line» ontbeert de in Den Haag vanzelfsprekend aanwezige concurrentie tussen politieke families. Deelname van Europarlementariërs aan de politieke discussie, plenair («Staat van de Europese Unie» en Europese Raden) of via Europa-Overleggen (Algemene Overleggen Europese Raden, Algemene Raden en vakraden) is zowel vanuit staatsrechtelijk oogpunt vreemd (waarom zouden Tweede-Kamerleden dan geen spreekrecht in het EP of in Provinciale Staten hebben?), als in de praktijk weinig effectief (men mag een inbreng leveren, maar niet aan het debat deelnemen en ook niet meestemmen; publicitair is het alleen interessant indien insprekende Europarlementariërs en politieke verwante woordvoerders van mening verschillen). Hoewel de rapporteur volledig erkent dat hij het terrein van de autonomie van de politieke fracties betreedt, wil hij hierbij toch uitspreken dat de aanwezigheid van een vast ambtelijk contactpunt van de Nederlandse Eurodelegaties bij hun geestverwante fracties in de Tweede Kamer aan een effectieve afstemming van controle en invloed kan bijdragen. Het bijwonen van fractievergaderingen door een Europarlementariër is eveneens aan te bevelen, maar is pas effectief indien in de dagelijkse praktijk een herkenbaar gezicht fysiek in de fractievergadering op aanwezig is. Desgewenst kunnen leden van het EP ook fractiecommissies bijwonen

wanneer daar EU-onderwerpen aan de orde zijn. Voorts is het aan te raden dat niet alleen Europa-woordvoerders, maar juist ook woordvoerders op vakgebieden met een hoog Europa-gehalte regelmatig deelnemen aan bijeenkomsten van de Europese politieke partijen. Naast de politieke Europa-coördinator in de fractie (is niet hetzelfde als woordvoerder), zouden ook de ambtelijke beleidsmedewerkers met de in pandige EU-liaison van hun Eurodelegatie een gestructureerd overleg kunnen hebben. Hoewel de rapporteur weet dat er binnen diverse fracties het nodige op dit terrein gebeurt, acht hij het van belang de «party-line» nog eens met nadruk onder de aandacht te brengen.

*In de derde plaats*, is er een aantal mogelijkheden om via versterking van de staf van de Algemene Commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer tot een meer effectieve beïnvloeding van en vroegtijdige controle op de Europese besluitvorming te komen. Hierbij wil ik de vorming van een Expertise Centrum Europa (ECE) van beide Kamers der Staten-Generaal noemen. Hiertoe zijn de volgende maatregelen, als geïntegreerd pakket, noodzakelijk:

- 1) Loskoppeling van de dagelijkse gang van zaken binnen de Algemene Commissie voor Europese Zaken (voorbereiding AO's, organiseren werkbezoeken) en het inhoudelijk monitoren van beleidsvorming in Brussel op langere termijn, die in een Expertise Centrum Europa zou kunnen worden ondergebracht. Hierbij dient onderzocht te worden of dit Expertise Centrum niet bicameraal van opzet zou kunnen zijn, waarbij ook de inhoudelijke component van het Europese Bureau Eerste Kamer (EBEK) kan worden ingebracht.

De Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer (EuZa) en de Commissie Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer (ESO) oefenen in bovengenoemd geval de politieke verantwoordelijkheid voor de adviezen van het Expertise Centrum Europa gezamenlijk uit. De wijze waarop de fiches thans in de Algemene Commissie voor Europese Zaken worden behandeld, zou een voorbeeld kunnen zijn voor de advisering door het ECE. Het ECE rapporteert aan beide Europa-commissies en niet aan individuele leden. Elke Europa-commissie draagt de politieke verantwoordelijkheid voor het doorgeleiden binnen haar Kamer.

Voor de verankering in de ambtelijke organisatie van beide Kamers bestaat een aantal mogelijkheden: (a) alle medewerkers vallen onder de griffier van één van beide Kamers; (b) de medewerkers vallen volgens een bepaalde verdeelsleutel onder één van beide griffiers, maar de directeur ECE heeft de dagelijkse leiding en wordt op het functioneren van het ECE door de beide griffiers aangesproken; (c) het ECE staat ambtelijk los van beide Kamers (vgl. de Griffie Interparlementaire Betrekkingen of de Stenografische Dienst).

Wat de huisvesting aangaat, is het raadzaam om het ECE op één locatie te huisvesten. Huisvesting op verschillende locaties leidt onvermijdelijk tot desintegratie en hokjesgeest. Gegeven het feit, dat de Tweede Kamer een permanent karakter heeft dan de Eerste Kamer, die maar één dag per week vergadert en gezien de uitgebreidere bestaafing van de vakcommissies van de Tweede Kamer, zou huisvesting in de Tweede Kamer bij de commissiebureaus van de Algemene Commissie voor Europese Zaken en de vakcommissies de voorkeur genieten.

- 2) Clustering van de infrastructuur binnen het Expertise Centrum Europa (EU-documentatie). Via de moderne communicatiemiddelen, zoals internet, is een enorme hoeveelheid informatie beschikbaar. Deze zal



wel bewerkt moeten worden gericht op de prioriteiten van de Staten-Generaal.

- 3) Prioriteitsstelling geschiedt door de beide Europa-commissies van de beide Kamers op basis van een vierjarig werkplan (na elke Tweede-Kamerverkiezing), dat elk jaar wordt geactualiseerd. In het werkplan worden de onderwerpen aangegeven die op langere termijn moeten worden gevolgd en die onze nationale belangen direct raken, bijvoorbeeld biotechnologie, voedselveiligheid, JBZ-zaken. Eventueel geven beide commissies daarbij een (informele) taakverdeling tussen beide Kamers aan.
- 4) Instellen van ad hoc en structurele samenwerkingsverbanden tussen medewerkers van het Expertise Centrum Europa en inhoudelijke medewerkers van de bureaus van de vakcommissies, bijv. LNV, EZ, Justitie, V&W, etc..
- 5) Regelmatig politiek neutraal, vakgebied-gerelateerd overleg tussen de medewerkers van het Expertise Centrum Europa, inhoudelijke medewerkers vakcommissies, ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de diverse vakministeries, de vertegenwoordigingen van de Europese Commissie en het Europees Parlement in Den Haag. Hierbij kunnen ook medewerkers van de Tweede-Kamerfracties en de Nederlandse delegaties in het EP worden betrokken. Dit overleg heeft een onderwerp-gericht, niet formeel karakter.
- 6) Detachering van een medewerker van het Expertise Centrum Europa als vooruitgeschoven post in het Europees Parlement te Brussel. Het Europees Parlement stelt gratis de kantoorkosten en de infrastructuur ter beschikking (vaste kosten). De salariskosten van de te detacheren medewerker(s) en kantoorkosten komen voor rekening van het uitzendende parlement. De medewerker («EU-liaison») heeft toegang tot de secretariaten van de diverse commissies en de staf van het EP. Tevens is hij welkom bij de diverse fracties en bij de vertegenwoordigers van de Britse, Finse, Deense en Franse parlementen en het Belgisch parlement met zijn bicamerale Commissie voor Europese Zaken. Tevens is hij in staat om contacten met de andere EU-instellingen te Brussel te onderhouden. Hierbij zij met nadruk de Permanente Vertegenwoordiger van de eigen regering, het «eigen» lid van de Europese Commissie en diens kabinet, de lobby-organisaties van Nederlandse gemeenten en provincies inbegrepen, maar ook de vertegenwoordigers van Europese werknemers en werkgevers, etc. De parlementaire vertegenwoordigers van Groot-Brittannië (House of Commons, maar ook werkend voor de House of Lords) en Finland werken vanuit het Europees Parlement. De vertegenwoordiger van het Deense parlement is bij de Deense PV gedetacheerd. De Franse Senaat werkt eveneens vanuit de Franse PV. Het Belgische parlement (Senaat en Kamer van Volksvertegenwoordigers met een gezamenlijke Commissie Europese Zaken) is in Brussel gevestigd.

De ervaringen van de in Brussel vertegenwoordigde parlementen zijn positief. De meerwaarde ligt erin dat men als onderdeel van het Brussels circuit veel meer hoort dan thuis, «tussen de regels kan doorlezen» en een werkplek kan bieden aan de collega's in de regeringscentra die hun desk research in Brussel willen toetsen of aanvullen. Voorwaarde voor succesvol opereren van de voorpost Brussel is een hechte band met de thuisbasis, senioriteit en een flexibele instelling. De meeste parlementen, die niet in Brussel gevestigd zijn, overwegen serieus in Brussel een antenne in te richten. Hierbij moet aangetekend worden dat de meeste ministeries van Buitenlandse Zaken en hun PVs sceptisch staan ten



opzichte van het verschijnsel van parlementaire antennes of «EU-liaisons». Men typeert deze vertegenwoordigingen als geïsoleerde Brusselse cellen, die onthecht zijn van de thuisbasis. Deze kritiek komt overeen met de sceptische beoordeling binnen hoofd-kantoren van bedrijven van hun vooruitgeschoven posten bij nationale parlementen en de Brusselse instellingen. Toch geldt ook hier dat een voorpost die integraal onderdeel is van het moederbedrijf een grote toegevoegde waarde heeft. De vertegenwoordiger, echter, moet evenveel tijd besteden aan het contact houden met de thuisbasis, als aan het circuleren in Brussel.

De EU-liaison zou samen met de andere aanwezige parlementaire vertegenwoordigers te Brussel regelmatig gestructureerd overleg kunnen hebben dat vergelijkbaar is met de Coreper, het overleg van de PVs van de nationale regeringen. Deze parlementaire Coreper kan de motor worden van de vakgerichte samenwerking tussen leden van de diverse nationale parlementen en van het EP.

Het Expertise Centrum Europa is de toeleverancier van informatie en advies. De diverse commissies van beide Kamers der Staten-Generaal zijn de afnemer van diens producten en diensten. Het Expertise Centrum Europa, incl. haar antenne in Brussel, dient zich met name op het voortraject van de voor Nederland relevante besluitvorming te richten, dat wil zeggen op beleidsaanzetten voordat zij in concrete beleidsdocumenten zijn vervat.

Aan het hoofd van het Expertise Centrum staat een directeur, ondersteund door een inhoudelijke medewerker per relevant beleidsterrein (bijv. Interne Markt, GLB, GBVB, JBZ), een vertegenwoordiger te Brussel en administratieve ondersteuning. Hiermee komt de bestaande op circa 10 voltijdkrachten. De kosten van de vertegenwoordiging te Brussel belopen circa Euro 250 000,= op jaarbasis (salaris van de vertegenwoordiger en diens secretaresse en reis- en verblijfkosten).

*In de vierde plaats*, zou bekeken dienen te worden in hoeverre de Kamers effectiever aan Europese conferenties en overleggen van en met de Europese instellingen zouden kunnen deelnemen. Het EP organiseert regelmatig themaconferenties en hoorzittingen, waarvoor ook de nationale parlementen worden uitgenodigd. De Europese Commissie voert regulier overleg met vertegenwoordigers van de lidstaten, waaraan ook parlementariërs kunnen deelnemen. De Staten-Generaal laten hierbij vaak verstek gaan, danwel laten het aan individuele leden op ad hoc basis over om deel te nemen. In dit kader dient de regel te worden afgeschaft dat België binnenland is en dat daarmee de onkosten-vergoeding voor Nederland ook voor bezoeken aan Brussel geldt. Sedert 1839 is België buitenland. De werkwijze van de Staten-Generaal dient hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

*In de vijfde plaats*, zou het functioneren van de COSAC, de reguliere bijeenkomst van de commissies Europese Zaken van de parlementen van de lidstaten, kunnen worden geëvalueerd.

*In de zesde plaats*, zouden de Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en Europese Samenwerkingsorganisatie (ESO) van de Eerste Kamer, in samenwerking met de vak-commissies, op regelmatige basis hoorzittingen kunnen houden over Europese beleidsdossiers. Hierbij kunnen de Nederlandse Eurocommissaris, de Permanente Vertegenwoordiger bij de EU, leden van het Europees Parlement, belangengroepen en wetenschappers, etc. worden uitgenodigd. Hiertoe kan een jaarplanning worden gemaakt die spoort met het prioriteitenprogramma van beide Kamers.

## V. Conclusies en aanbevelingen

Zowel de Eerste als de Tweede Kamer onderkennen het belang van meer greep op de Europese besluitvorming. De professionele wijze, waarop binnen de Tweede Kamer de behandeling van fiches is vormgegeven, de instelling van het Europese Bureau van de Eerste Kamer en de opdracht aan de rapporteur geven dit aan. Ook werd bij alle geïnterviewde potentiële afnemers van de adviezen van het Expertise Centrum Europa, zijnde de diverse commissies van beide Kamers onder de coördinatie van de horizontale Europa-commissies, de behoefte aan een verbetering van de informatie over het Europese besluitvormings-proces op concrete onderwerpen gevoeld. Hierbij onderkende men de noodzaak van een structurele opzet en een daaraan aangepaste werkwijze van de diverse commissies, resp. de Kamers als geheel. De producenten, resp. beïnvloeders van Europees beleid bij de Europese Commissie, het Europees Parlement, het Raadssecretariaat, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging, lobby- en belangengroepen, etc. toonden zich zeer bereid met de Staten-Generaal samen te werken om kennis en ervaring ter beschikking te stellen.

Met zicht op de nieuwe parlementaire periode 2002 – 2006 is het een goed moment om de werkwijze van de Kamer in dit kader te herijken en meer structuur in de ondersteuning aan te brengen. Hierbij kan nauw worden aangesloten bij de processen die binnen beide Kamers reeds gaande zijn. Het combineren van expertise, menskracht en middelen is vanuit een oogpunt van efficiency gewenst. Bicamerale parlementen in Groot-Brittannië en België geven hierbij het voorbeeld. Het aanstellen van een Brusselse vertegenwoordiger van de Staten-Generaal is gewenst indien deze is ingebed in een hecht georganiseerde thuisbasis, waarbij voor diens inzet prioriteiten worden gesteld.

Gegeven het aanbod van het Europese Parlement en uitgaande van de gewenste scheiding tussen de uitvoerende en de wetgevende machten, zou de vertegenwoordiger in het EP dienen te worden gehuisvest. De rapporteur beveelt in dit kader de oprichting van een gezamenlijk Expertise Centrum Europa van beide Kamers van de Staten-Generaal als thuisbasis aan, zoals hierboven beschreven. Gezien de grote belangen die voor Nederland bij de Europese besluitvorming zijn gemoeid zou het onjuist zijn daartoe niet de geringe en noodzakelijk investeringen te plegen.

De rapporteur ziet de periode 2002 – 2006 als de vierjarige proefperiode die noodzakelijk is om de meerwaarde voor de Staten-Generaal te beoordelen. Tevens is het van belang dat het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2004 in het midden van deze periode valt, waardoor het pilot project zowel de aanloopfase, als de ratificatie van het nieuwe EU-verdrag omsluit. Een kortere periode is niet effectief. Vóór de reguliere verkiezingen van 2006 dient een gedegen evaluatie te worden opgesteld, op basis waarvan wordt besloten of en hoe met het Expertise Centrum Europa van de Staten-Generaal in de aanbevolen opzet, inclusief de Brusselse antenne, wordt doorgegaan.

De rapporteur beveelt aan dat de staf van de Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer en het Europese Bureau van de Eerste Kamer, op basis van dit rapport en onder verantwoordelijkheid van de Europa-commissies van beide Kamers een concreet plan van aanpak uitwerken, dat in de nieuwe Tweede Kamer na de verkiezingen van 15 mei aanstaande onderwerp van besluitvorming is.

Mocht het onverhoopt blijken dat beide Kamers zich na 15 mei 2002 niet kunnen verenigen op de instelling van een gezamenlijk Expertise Centrum

Europa (ECE), dan adviseert de rapporteur de Tweede Kamer in ieder geval zelf over te gaan tot een eigen ECE met een vertegenwoordiging in Brussel langs de lijnen van dit rapport. Een nauwe samenwerking tussen ECE Tweede Kamer en EBK dient in zo'n geval krachtig te worden bevorderd. De rapporteur gaat er echter vanuit dat beide Kamers in staat zullen zijn één ECE der Staten-Generaal op te richten. Hem is gebleken dat hiertoe zowel de politieke, als de ambtelijke wil in ruime mate aanwezig is.

Het is thans aan de Algemene Commissie voor Europese Zaken een oordeel te vellen over het onderliggende rapport en dit evt. in bijgestelde vorm aan te nemen en aan het Presidium van de Tweede Kamer aan te bieden.

## **BIJLAGEN**

- 1. Lijst met geïnterviewde personen**
- 2. Lijst met ge-enquêeerde parlementen**

## Geïnterviewde personen

1. Drs C.L. Baljé – Griffier van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
2. De heer H. Beereboom – Directeur vertegenwoordiging Europese Commissie in Nederland
3. Mr P.J. Biesheuvel – Lid CDA-Tweede-Kamerfractie, voorzitter c/a EZ
4. Mr Drs F. Bolkestein – Eurocommissaris Interne Markt
5. Dr B.R. Bot – Permanente Vertegenwoordiger bij de Europese Unie
6. Drs T.J.A.M. de Bruijn – Directeur-Generaal Europese Samenwerking
7. Mw Mr W.A.J.M. van Dooren – Stafmedewerker Europees Bureau Eerste Kamer der Staten-Generaal
8. Dr W.F. van Eekelen – Lid VVD-Eerste-Kamerfractie en plv. lid van de Europese Conventie
9. Mw Mr D.J.S.E. Fawcett-Hoogendam – Stafmedewerker Europese Zaken
10. Mrs S. Kaukioja – Permanent Representative of the Finnish Parliament to the EU
11. Mw Mr L.W.S.A.L.B. van der Laan – Lid Europees Parlement voor D'66
12. Mw Mr C.A.M.E. Mattijssen – Griffier van de Algemene Commissie voor Europese Zaken
13. Mr F.H. Mittendorff – Stafmedewerker Europese Zaken
14. G.J.W. van Oven – Lid PvdA-Tweede-Kamerfractie, voorzitter c/a LNV
15. H.S. Post – Kabinetschef Eurocommissaris Mr Drs F. Bolkestein
16. J.G. Priestley – Secretaris-Generaal bij het Europees Parlement
17. W. Procter – Permanent Representative of the United Kingdom to the EU
18. Drs F. Timmermans – Lid PvdA-Tweede-Kamerfractie
19. Drs J.E. Verlaan – Plv. directeur vertegenwoordiging Europees Parlement in Nederland
20. Mr J.W.G. Wiebenga – Voormalig Vice-President van het EP

## **Ge-enquêteerde parlementen**

1. België
2. Denemarken
3. Finland
4. Frankrijk
5. Ierland
6. Italië
7. Spanje
8. Verenigd Koninkrijk
9. Zweden