

Op tijd en op de hoogte?

Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016-2020



Lectoraat Changing Role of Europe
2021

let's change
YOU. US. THE WORLD.

DE HAAGSE
HOGESCHOOL

Op tijd en op de hoogte?

Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016-2020

Auteurs

Herman Beun
Tibor Hargitai

Afdeling

Lectoraat Changing Role of Europe

Datum

23 december 2021

Een onderzoek door het lectoraat Changing role of Europe bij De Haagse Hogeschool, in opdracht van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken

Samenvatting

Dit onderzoek neemt onder de loep welke afspraken het kabinet en het Nederlandse parlement hebben gemaakt op het gebied van de informatievoorziening over de Europese Unie (EU), en in hoeverre het kabinet de gemaakte afspraken in de periode 2016-2020 nakomt. Het betreft hier een deelonderzoek uitgevoerd door het lectoraat Changing Role of Europe van De Haagse Hogeschool als onderdeel van de evaluatie die de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsbeoordeling (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op dit moment uitvoert naar de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid.

De onderzoeksvraag is driedelig en luidt: Hoe worden de afspraken over de informatievoorziening van het kabinet aan het Nederlandse parlement over EU-voorstellen en EU-onderhandelingen uitgevoerd? Welke rol speelt BZ hierin als coördinator van het Nederlandse EU-beleid, en hoe behandelt het parlement de ontvangen informatie?

De vijf belangrijkste bevindingen

- Het kabinet, verdeeld over de 11 ministeries en het ministerie van Algemene Zaken, voorziet het parlement van grote hoeveelheden brieven over EU-zaken. Tijdens de door ons onderzochte vijf jaar ging het om ruim 3650 brieven. De informatieafspraken met de Kamer worden daarbij over het algemeen gerespecteerd, al gaat het niet in alle gevallen goed.
- Voor het grootste deel betreft deze informatie een “reguliere” stroom van BNC-fiches, geannoteerde agenda’s, verslagen van Raden en bijvoorbeeld kwartaaloverzichten. Een zeer aanzienlijk deel van de informatiestroom (bijna 1700 brieven) betreft echter brieven die buiten deze vaste stroom vallen, omdat ze verstuurd worden in het kader van specifieke informatieafspraken na een behandelvoorbehoud, op expliciet verzoek van de Kamer, naar aanleiding van een debat of op eigen initiatief van een ministerie. De grote hoeveelheid en diversiteit van deze informatie komt de overzichtelijkheid niet altijd ten goede, wat de vraag oproept of dit Kamerleden niet juist aanzet tot nog meer ad-hoc informatievragen - bijvoorbeeld in de vorm van een stand-van-zaken brief.
- BNC-fiches: het grootste deel van de 543 fiches komt binnen de afgesproken tijd van zes weken (rekening houdend met zomer- en kerstreeksen). Een kwart (134) overschrijdt de afgesproken termijn met minstens een week. Bij 77 fiches was de Kamer hiervan vooraf met een uitstelbrief op de hoogte gesteld.
- Kwartaalrapportages: hoewel steeds meer ministeries kwartaalrapportages sturen over lopende EU-wetgevingsprocessen zijn er flinke verschillen tussen ministeries. Door de ministeries EZK, BZK, LNV en Financiën worden kwartaalrapportages als brief geleverd en door de ministeries SZW en VWS als onderdeel van de geannoteerde agenda. Bij SZW en VWS zijn deze rapportages daardoor ook niet periodiek, omdat er niet noodzakelijk elke drie maanden een geannoteerde agenda wordt opgesteld. De ministeries BZ, Defensie en OCW leverden er geen, al levert BZ (BuHaOS) wel Voortgangsrapportages over handelsakkoorden. Het Ministerie van Defensie heeft weinig EU-wetgeving.
- Krachtenveld in geannoteerde agenda’s: hoewel het krachtenveld in de Raad en het Europees Parlement hier steeds vaker aan de orde komt, ontbreekt nog vaak (51% van de gevallen) de positie van het Europees Parlement (EP). Per ministerie zijn grote verschillen te zien, zo ontbreekt een verwijzing naar het EP in 23% van de geannoteerde agenda’s bij SZW tot 90% bij BZ. Zeker op dat laatste gebied heeft het EP weliswaar niet altijd een besluitvormende rol, maar dat neemt niet weg dat het invloed kan hebben en informatie hierover relevant kan zijn.

De belangrijkste aanbevelingen

Aanbeveling 1: In overleg met commissiegriffies, plenaire Griffie, commissie voor de Werkwijze en/of Presidium zou door het ministerie van BZ, als politiek verantwoordelijke voor de EU-coördinatie, kunnen worden voorgesteld een beperkt deel van de vergaderingen tussen commissieleden van het parlement en bewindslieden van de vakministeries besloten te organiseren met het doel voor bepaalde dossiers meer informatie te kunnen delen over het krachtenveld en de Nederlandse inzet. Daarmee wordt een gat gedicht in de parlementaire controle op EU-activiteiten van het kabinet.

Aanbeveling 2: Informatie over het krachtenveld kan in geannoteerde agenda's en Raadsverslagen aanzienlijk worden uitgebreid zonder andere lidstaten voor het hoofd te stoten. Zo kan informatie over het Europees Parlement in elk geval gedeeld worden, en is bij hoogpolitieke dossiers de positie van veel andere lidstaten vaak algemeen bekend uit (soms andere nationale) media of gedeeld met het betreffende parlement. Daarnaast kan ook zonder andere lidstaten te noemen worden aangegeven of zich voor relevante punten een (gekwalificeerde) meerderheid dan wel een (blokkerende) minderheid aandient, hoe die zich verhouden tot de Nederlandse inzet en wat dit betekent voor het verwachte resultaat van de onderhandelingen.

Aanbeveling 3: Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou vanuit zijn rol als coördinator van het EU-beleid van Nederland en van de EU-informatievoorziening aan het parlement kunnen overwegen met de EU-staf van de Tweede Kamer en Kamerleden in gesprek te gaan over mogelijkheden om de EU-informatievoorziening begrijpelijker en overzichtelijker te maken voor alle, ook kleinere, fracties. Daarnaast zouden departementen (nog) meer kunnen worden gestimuleerd om bij BNC-fiches voor prioritaire voorstellen een besloten ambtelijke technische briefing aan Kamerleden en staf aan te bieden.

Aanbeveling 4: Breng in kaart of er structurele oorzaken zijn voor het niet tijdig leveren van BNC-fiches door de ministeries.

Aanbeveling 5: Uit gesprekken ontstaat de indruk dat Kamerleden zich weinig tot niet bewust zijn van het bestaan van kwartaaloverzichten bij de commissies waar deze wel aangeleverd worden. Dit heeft deels te maken met de soms nogal onopvallende wijze van verstrekking, bijvoorbeeld als bijlage bij een geannoteerde agenda, en onder uiteenlopende namen. Harmoniseer daarom de benaming van kwartaaloverzichten en de wijze waarop deze gepresenteerd worden, zodat het voor Kamerleden duidelijk is waar deze rapportages te vinden zijn. Kwartaalrapportages als aparte brief presenteren zou deze rapportages het meest zichtbaar maken. Neem in de rapportages ook de voortgang van belangrijke niet-wetgevende dossiers op waarover een BNC-fiche verschenen is, in elk geval die onderwerpen die regelmatig door de Raad besproken worden.

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Onderzoeksvraag	7
Methode	7
Afbakening	8
1. EU-documenten en hun behandeling in de Kamer	9
1.1. Documentenstroom binnen de Kamer	9
1.1.1. Voortouw en volgcommissie.....	9
1.1.2. Procedurevergadering.....	9
1.2. EU-gerelateerde parlementaire activiteiten.....	10
1.2.1. Algemeen Overleg (AO) (sinds 2021: Commissiedebat).....	10
1.2.2. Schriftelijk overleg (SO).....	10
1.2.3. Behandelvoorbehoud	11
1.2.4. Subsidiariteitstoets	11
1.2.5. Notaoverleg	11
1.2.6. Plenaire vergadering	11
1.2.7. Prioritering EU-voorstellen door de Tweede Kamer.....	12
1.3. EU-gerelateerde documenten in de Kamer	12
1.3.1. BNC-fiches en brieven die fiches vervangen	12
1.3.2. Geannoteerde agenda's en Raadsverslagen.....	13
1.3.3. Kwartaalrapportages en implementatieoverzichten	13
2. Hoe zien de informatieafspraken tussen kabinet en Kamer eruit en welke rol speelt BZ als coördinator van het Europese beleid in het informatievoorzieningsproces?	14
2.1. De EU-informatieafspraken tussen kabinet en Kamer.....	14
2.2. De rol van BZ als coördinator van het Europese beleid in het informatievoorzieningsproces	15
3. Welke informatie over EU-onderwerpen heeft het parlement in de periode 2016-2020 ontvangen?	16
3.1. BNC-fiches en brieven die fiches vervangen	17
3.2. Geannoteerde agenda's en Raadsverslagen	19
3.2.1. Krachtenveld.....	20
3.3. Kwartaalrapportages en implementatieoverzichten	22
3.4. Overige brieven	25
4. Hoe heeft de Tweede Kamer de ontvangen informatie behandeld?	25
4.1. Kwantitatief overzicht	25
4.2. Kwalitatieve analyse.....	27
5. Welke factoren verklaren mogelijk(erwijs) (verschillen in) de manier waarop, en de mate waarin, de informatieafspraken worden uitgevoerd?	29
6. Hoe kan de uitvoering van de informatieafspraken in de praktijk worden verbeterd?	30
6.1. Het krachtenveld	30
6.2. In BNC-fiches context bieden bij de inhoud van EU-voorstellen	32
6.3. Tijdigheid van BNC-fiches	33
6.4. Kwartaalrapportages	34
6.5. Meer structuur in EU-informatiestroom	35
6.6. Nader onderzoek.....	35
Bijlagen	36
I. Agendering van ontvangen Kamerbrieven periode 2016-2020	37
Lijst met afkortingen	50

Inleiding

Sinds het rapport van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) is een transparante werkwijze door de regering topprioriteit geworden in de Nederlandse politiek. Aangezien leden van het kabinet en Nederlandse ambtenaren namens Nederland optreden bij allerlei besprekingen op EU-niveau, waaronder onderhandelingen over wetgeving, hoort transparantie hierover daar zeker ook bij. Het is immers via controle door de Kamer dat dit optreden democratisch is gelegitimeerd, maar dan moet de Kamer hier wel toe in staat worden gesteld via een adequate en tijdige informatievoorziening. In dat opzicht is de besluitvorming in EU-verband uniek in vergelijking met nationale besluitvorming, aangezien hierover tussen het kabinet en de Kamer specifieke informatieafspraken zijn gemaakt. Doel hiervan is de Kamer zo vroeg mogelijk te informeren over actuele ontwikkelingen, en haar zo te helpen om democratisch controle uit te oefenen op het kabinetsstandpunt en op de Europese besluitvorming.

De EU-informatievoorziening van het kabinet naar het Nederlandse parlement is dan ook al veel langer onderwerp van gesprek. In 2017 dienden de toenmalige Kamerleden Marit Maij (PvdA) en Anne Mulder (VVD) een wetsvoorstel in over de “informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie”¹ om deze steviger te verankeren.

“Gelet op [de] veelheid, beslotenheid en complexiteit van de Europese onderhandelingen is het regeringsoptreden in de EU voor het parlement tamelijk ondoorzichtig en moeilijk te controleren. Het parlement vindt slechts in beperkte mate antwoord op cruciale controlevragen, zoals wat was de daadwerkelijke inzet van de regering, op welke punten zijn compromissen gesloten en waarom? Wat is de rol van de regering geweest bij het eindresultaat van de onderhandeling?”²

Bovenstaand citaat uit het wetsvoorstel vat goed samen waarom adequate informatievoorziening juist voor EU-zaken zo belangrijk is om het parlement zijn controlerende macht te kunnen laten uitoefenen. De complexiteit en de internationale dimensie van besluitvorming op Europees niveau maakt dat er voor het parlement niet altijd goed zicht is op het krachtenveld en wat er in Brussel gebeurt. Ook in het coalitieakkoord voor Rutte IV van 15 december 2021 wordt een Europawet aangekondigd, die transparantere besluitvorming belooft.³

Verschillende rapporten van de Tweede Kamer ('Parlement aan zet' (2006), 'Bovenop Europa' (2011) en 'Voorop in Europa' (2014)⁴), alsook de voorlichting uit 2014 van de Raad van State naar aanleiding van het Burgerinitiatief «Geen EU-bevoegdhedenoverdracht zonder referendum»⁵, beklemtonen allemaal dat de EU-informatievoorziening van het kabinet aan het nationale parlement beter kan. Trefwoorden daarbij zijn transparantie en tijdigheid. Enerzijds wordt er kritiek geuit op het gebrek aan zicht op de ontwikkeling van de onderhandelingspositie van Nederland tijdens de onderhandelingen in de Raad van Ministers en zijn ambtelijke werkgroepen, en op het krachtenveld binnen de Raad en in het Europees Parlement. Bovendien wordt er kritiek geuit op het feit dat het lang duurt voordat informatie door het kabinet aan de Kamer geleverd wordt.

De staat van de EU-informatievoorziening heeft zich in de afgelopen jaren wel aanzienlijk verbeterd, onder meer dankzij het jaarlijks vaststellen en evalueren van een set vaste informatieafspraken, in een Commissiedebat met de minister van Buitenlandse Zaken. De inhoud van deze EU-informatieafspraken

¹ Wetsvoorstel 'Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie', <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A34695>

² Kst-34695-3. <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-34695-3.html>

³ “We spannen ons in om besluitvorming in de EU transparanter te maken voor burgers en nationale parlementen. Daarbij willen wij resultaten en toegevoegde waarde van EU-beleid zichtbaarder maken. We verankeren dit in een Europawet.” p 37 van *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*

⁴ Voorop in Europa, Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie (2014), https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Voorop%20in%20Europa_rapport_tcm181-238512_0.pdf

⁵ Kst-33484-15. <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/kst-33484-15.html>

wordt in een rapport van het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) zelfs aangehaald als best practice die als voorbeeld kan dienen voor de informatievoorziening over andere onderwerpen.⁶ Hoe de uitvoering van deze afspraken in de praktijk verloopt was echter nog niet eerder onderzocht. Dat komt in dit onderzoek aan de orde.

Dit onderzoek naar de EU-informatievoorziening door het kabinet aan het Nederlandse parlement vloeit voort uit de evaluatie die de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) recentelijk heeft uitgevoerd van de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid. BZ is politiek verantwoordelijk voor de coördinatie van de EU-informatievoorziening door het kabinet aan het Nederlands parlement.⁷ Het betreft hier een deelonderzoek uitgevoerd door het lectoraat Changing Role of Europe van De Haagse Hogeschool. Het deelonderzoek is in het voorjaar van 2021 uitgevoerd door dr. Tibor Hargitai en ir. Herman Beun MTD.

Onderzoeksvraag

De hoofdvraag is driedelig: **Hoe worden de afspraken over de informatievoorziening van het kabinet aan het Nederlandse parlement over EU-voorstellen en EU-onderhandelingen uitgevoerd? Welke rol speelt BZ hierin als coördinator van het Nederlandse EU-beleid, en hoe behandelt het parlement de ontvangen informatie⁸?**

Voor de beantwoording van deze vraag zijn er vijf deelvragen geformuleerd, te weten:

- Hoe zien de informatieafspraken tussen kabinet en Kamer eruit en welke rol speelt BZ als coördinator van het EU-beleid in het informatievoorzieningsproces?
- Welke informatie over EU-onderwerpen heeft het parlement in de periode 2016-2020 ontvangen?
- Hoe heeft de Tweede Kamer de ontvangen informatie geagendeerd?
- Welke factoren verklaren mogelijk (verschillen in) de manier waarop, en de mate waarin, de informatieafspraken worden uitgevoerd?
- Hoe kan de uitvoering van de informatieafspraken in de praktijk worden verbeterd?

Het rapport is onderverdeeld in vijf hoofdstukken, die ieder een deelvraag beantwoorden.

Methode

De deelvragen vragen om verschillende manieren van dataverzameling en -analyse. Onderstaande tabel geeft beknopt weer hoe deze zijn toegepast.

<i>Hoe zien de informatieafspraken tussen kabinet en Kamer eruit en welke rol speelt BZ als coördinator van het Europabeleid in het informatievoorzieningsproces?</i>	Deskresearch van officiële bronnen.
<i>Welke informatie over EU-onderwerpen heeft het parlement in de periode 2016-2020 ontvangen?</i>	Systematische dataverzameling waarbij de volledige EU-documentenstroom van de regering naar de Tweede Kamer in kaart wordt gebracht.

⁶ Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (2021), *Rapportageanalyse casus EU-informatievoorziening*,

<https://www.informatiehuishouding.nl/binaries/informatiehuishouding/documenten/rapporten/2021/07/19/rapportage-analyse-casus-eu-informatievoorziening/RDDI+Rapportage+analyse+casus+EU-informatievoorziening.pdf>

⁷ Niet-openbaar document: *Jaarplan 2019 Directie Integratie Europa*, ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁸ Wat de behandeling door het parlement betreft is onderzocht hoe Kamercommissies de ontvangen stukkenstroom geagendeerd hebben. Niet onderzocht is hoe de behandeling inhoudelijk geweest is.

	Bronnen: tweedekamer.nl en officiëlebekendmakingen.nl
<i>Hoe heeft de Tweede Kamer de ontvangen informatie behandeld?</i>	Kwantitatief: deels geautomatiseerd en deels handmatig doorzoeken van bovenstaande databases naar Kameractiviteiten waar de gevonden documenten werden geagendeerd; Kwalitatief: Atlas.ti voor het coderen van parlementaire debatten op basis van operationalisering van Smeets en De Ruiter (2018)
<i>Welke factoren verklaren mogelijkwijs (verschillen in) de manier waarop, en de mate waarin, de informatieafspraken worden uitgevoerd?</i>	Literatuuronderzoek om te achterhalen wat er al bekend is over factoren die van invloed zijn op de manier waarop de Kamer informatie behandelt, aangevuld met de bevindingen op basis van interviews.

Afbakening

- Ons onderzoek richtte zich op de Tweede Kamer. De Eerste Kamer ontvangt dezelfde stukken van het kabinet en heeft hetzelfde parlementaire instrumentarium tot zijn beschikking. De Eerste Kamer vergadert echter maar een dag in de week, en richt zich inhoudelijk vooral op Europese JBZ-onderwerpen (Justitie en Binnenlandse Zaken), waar de Tweede Kamer het hele spectrum aan beleidsterreinen bestrijkt. Daarnaast houdt de Eerste Kamer jaarlijks een debat van een dag, getiteld de Algemene Europese beschouwingen. Als het gaat om het instrumentarium maakt de Eerste Kamer geen gebruik van het behandelvoorbehoud en stelt ze veel schriftelijke vragen.
- De onderzochte periode liep van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2020. Daar de behandeling van in 2020 ontvangen documenten ook in 2021 plaats heeft kunnen vinden, wordt de behandeling in 2021 van in 2020 ontvangen brieven meegenomen in de analyse.
- Aangezien dit deelonderzoek de EU-informatievoorziening door het kabinet betreft zijn stukken die niet onder verantwoordelijkheid van het kabinet verstuurd worden niet meegenomen. Dit betreft bijvoorbeeld brieven van de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, de Algemene Rekenkamer en de Raad van State.
- Alleen openbare stukken die beschikbaar waren via de website van de Tweede Kamer⁹ en de overheidssite Officiële Bekendmakingen¹⁰ zijn in het onderzoek meegenomen. Daarbij zij opgemerkt dat het door de niet altijd consistente naamgeving, nummering (toekenning van Kamerstuknummers) en opmaak van stukken soms moeilijk was om stukken of de activiteit(-en) waarbij zij waren geagendeerd terug te vinden. Deze belemmering van een onderzoek naar de informatievoorziening speelt zowel aan de kant van de Kamer als aan de kant van de departementen. Voor bepaalde zaken (activiteiten en documenten) worden door de griffie van het parlement en de ministeries soms andere kernwoorden en stuknummers gebruikt, wat bovendien de archivering van stukken bemoeilijkt.

⁹ www.tweedekamer.nl

¹⁰ www.officiëlebekendmakingen.nl

1. EU-documenten en hun behandeling in de Kamer

1.1. Documentenstroom binnen de Kamer

1.1.1. Voortouw en volgcommissie

Brieven aan de Kamer worden gewoonlijk gericht aan de Voorzitter. De Griffie van de Kamer bepaalt vervolgens, zo nodig in overleg met de inhoudelijk beter ingevoerde staf van een Kamercommissie, welke van de verschillende Kamercommissies het “voortouw” heeft bij de behandeling van een binnengekomen brief. Dat is altijd maar één commissie. Kamercommissies kunnen wel besluiten het voortouw over te dragen aan een andere commissie (dit is een expliciet besluit van de procedurevergadering), of een andere commissie uitnodigen als “volgcommissie” bij activiteiten gerelateerd aan de betreffende brief (dit is meestal geen expliciet besluit van de commissie, maar wordt uitgevoerd door de ambtelijke staf). Correct onderscheid van voortouw- en volgcommissies is van procedureel en politiek belang.

Volgcommissies worden expliciet vermeld op de convocatie van de bijeenkomst, inclusief aanduiding van het relevante agendapunt. Deze praktijk wordt bijvoorbeeld standaard gebruikt om de commissie Europese Zaken uit te nodigen bij EU-gerelateerde onderwerpen van andere commissies. Leden van de volgcommissie krijgen de convocatie en verwante stukken (zoals verslagen) standaard ook toegestuurd, en mogen in persoon aanwezig zijn bij de betreffende activiteit. Om het woord te kunnen voeren hebben ze dan wel expliciet toestemming nodig van de vergadering. Aangezien de stukken en de vergadering zelf vrijwel altijd openbaar zijn, is het effect van volgcommissie zijn in de praktijk beperkt. Van de mogelijkheid tot bijwonen wordt dan ook weinig gebruik gemaakt.

1.1.2. Procedurevergadering

Na ontvangst en registratie door de Griffie van de Kamer wordt een brief per e-mail verspreid onder de leden van de voortouw- en eventuele volgcommissies. De ambtelijke staf (commissiegriffier en adjunct-griffiers) zorgt ervoor dat het stuk geagendeerd wordt voor de eerstvolgende procedurevergadering, het “werkoverleg” van de commissie, inclusief een behandelvoorstel en toelichting (op stuk en behandelvoorstel) door de (eveneens ambtelijke) EU-adviseur van de commissie. Zij baseren zich hierbij op eerdere voorkeuren van, en werkafspraken met de commissie, eigen ervaring en politiek inzicht, alsmede op de jaarlijkse prioritering door de commissie van de EU-voorstellen in het Werk- en Wetgevingsprogramma van de Europese Commissie. Mede op basis van deze adviezen besluit de commissie het stuk te agenderen voor bijvoorbeeld een Algemeen Overleg¹¹ (AO) of Schriftelijk Overleg (SO), een subsidiariteitstoets uit te voeren of een behandelvoorbehoud¹² (BHV) te plaatsen.

Tevens een vast onderwerp op de agenda van de procedurevergadering is een “lijst met nieuwe EU-voorstellen”. Deze wordt samengesteld door de ambtelijke commissiestaf, op basis van de stukken die de Europese Commissie rechtstreeks aan beide Kamers (en alle andere nationale parlementen) toestuurt. De lijst bevat alle voorstellen van de Europese Commissie op het terrein van de betreffende commissie die sinds de vorige procedurevergadering verschenen zijn. De nieuwe EU-voorstellen worden door de EU-adviseur van de commissie voorzien van een behandelvoorstel. In de meeste gevallen mondt dat uit in afwachting van het BNC-fiche met het kabinetsstandpunt (dat op zijn beurt dan weer verder geagendeerd wordt). Maar als het bijvoorbeeld een al langer verwacht EU-voorstel is waarvan de Kamer

¹¹ Sinds 2021 commissiedebat geheten.

¹² De subsidiariteitstoets door nationale parlementen is sinds het Verdrag van Lissabon vastgelegd in Protocol 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Indien een derde deel van de nationale parlementen (of een kwart als het justitie-onderwerpen betreft) meent dat een Commissievoorstel niet voldoet aan het subsidiariteitsprincipe dient de Europese Commissie het te heroverwegen. Het behandelvoorbehoud vloeit voort uit artikel 4 van de Rijkswet tot de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon (Stb. 2008 – 301). Zie voor meer informatie over deze parlementaire instrumenten de betreffende bijlage van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/8RvO_Procedureregeling%20parlementair%20behandelvoorbehoud_tcm181-238566.pdf.

eerder heeft aangegeven dat het in aanmerking komt voor een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets, zal dat het behandelvoorstel zijn.

1.2. EU-gerelateerde parlementaire activiteiten

1.2.1. Algemeen Overleg (AO) (sinds 2021: Commissiedebat)¹³

Een AO is een mondeling overleg van een Kamercommissie met een of meerdere bewindspersonen. Bij een AO kunnen ook leden van een volgcommissie uitgenodigd worden. In principe kunnen die daar ook het woord voeren, al vergt dat wel nog expliciete instemming van de voortouwcommissie aan het begin van de vergadering. In de praktijk komt het weinig voor dat leden van een volgcommissie een bijeenkomst bijwonen (zie boven). Wat echter wel voorkomt is dat twee commissies tijdens hun procedurevergaderingen besluiten een gezamenlijk AO te houden, zoals bij de behandeling van het MFK en Brexit wel gebeurde. Dan voeren leden van beide commissies het woord. Tevens gelden beide commissies in dit geval als 'voortouwcommissie', zodat procedurele besluiten over bijvoorbeeld de agenda van het AO door de procedurevergaderingen van beide commissies moeten worden goedgekeurd.

Een AO bestaat gewoonlijk uit twee termijnen. Daarbij krijgen in de eerste termijn om te beginnen alle aanwezige leden het woord waarna de bewindspersoon reageert op de vragen en opmerkingen, gevolgd door een kortere tweede termijn waarin leden nadere toelichting kunnen vragen en de bewindspersoon ook daar weer op reageert. Omdat een AO geen plenaire activiteit is kunnen er geen moties worden ingediend. Mochten leden wel een motie willen indienen dan moet dit op een later moment, door het zogenaamde VAO (Verslag (van het) Algemeen Overleg, sinds 2021: Tweeminutendebat) te agenderen voor een plenaire vergadering.

Voorafgaand aan een EU-gerelateerd AO schrijft de (ambtelijk) EU-adviseur gewoonlijk een EU-signaleringsnotitie met commentaar en suggesties op de ontvangen stukken van het kabinet en aangevuld met informatie uit andere bronnen, zoals websites van de Europese instellingen, Delegates Portal (het documentensysteem van de Raad)¹⁴ of andere informatie verkregen uit het eigen netwerk. De signaleringen zijn alleen bedoeld voor de leden, en worden dus geen openbaar stuk. Evenmin mogen ze worden gedeeld met de bewindspersoon.

1.2.2. Schriftelijk overleg (SO)

SO's zijn in zekere zin de schriftelijke vorm van een AO (zie hierboven), zij het dat de vorm vooral ruimte laat voor het stellen van vragen en minder voor dialoog of het geven van sturing door de Kamer.

Fracties e-mailen hun vragen over een stuk naar de ambtelijke staf van de Kamercommissie. Deze (meestal een adjunct-griffier) bundelt deze vragen ("Inbreng Schriftelijk Overleg") en stuurt het resultaat naar het departement. Na ontvangst van de antwoorden van de bewindspersoon worden vragen en antwoorden samen als Kamerstuk gepubliceerd in de vorm van een Verslag Schriftelijk Overleg.

Ook voor een SO ontvangen leden een EU-signaleringsnotitie van de EU-adviseur.

¹³ Omdat in de onderzochte periode nog de term Algemeen Overleg (AO) gebruikt werd is in dit rapport deze term aangehouden.

¹⁴ Kamerleden en de ambtelijke EU-adviseurs van de Kamer hebben toegang tot de documenten-database van de Raad, Delegates Portal, tot op het "Limité" vertrouwelijkheidsniveau. Limité-documenten zijn geen "gerubriceerde" (classified) informatie (hiervoor kent de Raad alleen de niveaus Très Secret, Secret, Confidentiel en Restreint, zie <https://www.consilium.europa.eu/nl/general-secretariat/corporate-policies/classified-information/>). Strikt genomen gaat het dus niet om documenten die in de Nederlandse context als Vertrouwelijk zouden worden gemarkeerd (zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0488&from=NL>). Desondanks worden ze volgens de interne richtlijnen van de Raad niet actief openbaar gemaakt (zie <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011336%202011%20INIT/NL/pdf>) tenzij de Raad zelf anders besluit. De Tweede Kamer heeft zich in het verleden overigens op het standpunt gesteld dat deze handelswijze in strijd is met de Europese Verordening over toegankelijkheid van documenten, 1049/2001 (https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_nl.pdf).

1.2.3. Behandelvoorbehoud

Het behandelvoorbehoud vloeit voort uit artikel 4 van de Rijkswet tot de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon¹⁵ (Stb. 2008 – 301). In tegenstelling tot de subsidiariteitstoets (zie hierna) gaat het hier om een procedure die alleen betrekking heeft op het handelen van Nederlandse bewindspersonen en hun ambtenaren in Europese onderhandelingen, zonder directe consequenties voor Europese instellingen zelf.

Op basis van het voorstel van de Europese Commissie kan een commissie tijdens de procedurevergadering besluiten dat een behandelvoorbehoud gewenst is. Deze wens wordt in de vorm van een advies doorgestuurd naar de commissie Europese Zaken van de Kamer. Die heeft daardoor de kans om desgewenst nog andere Kamercommissies bij de behandeling te betrekken. In de praktijk stuurt ze het verzoek om een behandelvoorbehoud te plaatsen meestal ongewijzigd door naar de plenaire vergadering die daarover bij de eerstvolgende stemmingen besluit, bijna altijd als hamerstuk.

De consequentie van het plaatsen van een behandelvoorbehoud is dat de regering gehouden is in de betreffende EU-overlegfora aan te geven dat in Nederland een parlementair behandelvoorbehoud geplaatst is, en geen onomkeerbare stappen te zetten in het onderhandelingsproces totdat over het voorstel een AO is gehouden. Dat AO dient plaats te vinden binnen twee maanden na het plaatsen van het behandelvoorbehoud. Dit geeft de Kamer de kans om haar mening over het voorstel met de regering te delen voordat er namens Nederland positie is ingenomen op EU-niveau. Daarnaast wordt het AO gebruikt om specifieke afspraken te maken over de informatievoorziening aan de Kamer over het verdere verloop van de onderhandelingen. Na dit AO en het vastleggen van de informatieafspraken in een brief van de Kamer aan de regering is het behandelvoorbehoud dan ook opgeheven.

1.2.4. Subsidiariteitstoets

De subsidiariteitstoets door nationale parlementen is sinds het Verdrag van Lissabon vastgelegd in Protocol 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie¹⁶ (VWEU). Anders dan bij het behandelvoorbehoud gaat het hierbij om een procedure waarmee nationale parlementen rechtstreeks aan de Europese Commissie¹⁷, dus zonder tussenkomst of betrokkenheid van hun nationale regering, hun mening over een Europees wetgevend voorstel kunnen meegeven. Om die reden hebben wij subsidiariteitstoetsen verder niet meegenomen in ons onderzoek.

1.2.5. Notaoverleg

Een Notaoverleg (NO) is net als een AO een overleg van een Kamercommissie met een bewindspersoon. Het verschil is echter dat een NO enkele kenmerken vertoont van plenair overleg. De belangrijkste hiervan is dat tijdens een NO moties kunnen worden ingediend, wat bij een AO niet mogelijk is.

Deze vorm van overleg wordt over het algemeen niet zo vaak gebruikt voor EU-onderwerpen. Uitzondering is echter de commissie Europese Zaken, die het met enige regelmaat gebruikt voor overleg met de Minister-President voorafgaand aan een Europese Raad.

1.2.6. Plenaire vergadering

Verreweg de meeste Kameractiviteiten, ook waar het EU-zaken betreft, bestaan uit mondeling, dan wel schriftelijk, overleg tussen de verschillende Kamercommissies en een (soms meer dan een) bewindspersoon. De meeste aandacht in dit onderzoek ging dan ook uit naar commissieactiviteiten.

¹⁵ Voor de Rijkswet, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2008-301.html>. Meer informatie over het behandelvoorbehoud in de betreffende bijlage van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer: https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/8RvO_Procedureregeling%20parlementair%20behandelvoorbehoud_tcm181-238566.pdf

¹⁶ Voor dit protocol, zie Publicatieblad Nr. 115 van 09/05/2008 blz. 0206 - 0209, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F02>

¹⁷ Of andere EU-instelling indien deze de indiener is van het voorstel.

Dat neemt niet weg dat de plenaire vergadering natuurlijk eveneens een belangrijke rol heeft, al is het maar door de grotere zichtbaarheid die bijeenkomsten in de plenaire zaal hebben bij pers en publiek. Daarnaast is het de enige plek waar de Kamer als instelling, via een formele stemming, besluiten kan nemen over ingediende moties. Ook nadat een Kamercommissie heeft geoordeeld dat bij een EU-voorstel een behandelvoorbehoud geplaatst moet worden of dat een negatief subsidiariteitsoordeel moet worden afgegeven, is de plenaire vergadering de plek waar de procedure wordt afgerond en het formele oordeel valt.

1.2.7. Prioritering EU-voorstellen door de Tweede Kamer

Om haar EU-activiteiten gedurende het jaar zo gericht en gestructureerd mogelijk in te zetten maakt de Tweede Kamer ieder jaar een selectie uit de voorstellen die worden aangekondigd in het jaarlijkse Wetgevings- en Werkprogramma (WWP) van de Europese Commissie. Over het WWP ontvangt de Kamer een kabinetsappreciatie, zodat de Kamer deze kan meewegen bij haar eigen prioriteitstelling. Iedere vakcommissie beoordeelt daarbij de voorstellen uit het WWP op het eigen werkterrein. Fracties wordt gevraagd aan te geven welke voorstellen zij op voorhand van prioritair belang vinden, en bij welke voorstellen zij verwachten gebruik te willen maken van een behandelvoorbehoud of een subsidiariteitstoets.

De selecties van de verschillende Kamercommissies worden gebundeld en eventueel aangevuld door de commissie Europese Zaken, en vervolgens formeel bekrachtigd via een stemming van de plenaire vergadering. De lijst wordt onder meer doorgestuurd naar het kabinet. Hiermee wordt het kabinet op de hoogte gesteld van de prioriteiten van de Kamer. Deze prioritering is richtinggevend voor de communicatie tussen kabinet en Kamer. Voor prioritaire voorstellen waarvan de Kamer vooraf heeft aangegeven dat ze daar een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets op wil uitvoeren is afgesproken dat de fiches binnen drie weken geleverd worden, anders komt de Kamer in de knel met de termijnen. Ook wordt de lijst gedeeld met andere nationale parlementen in de EU, onder meer via de IPEX-website.¹⁸

Voor de EU-adviseurs van de Kamer is de lijst een belangrijke richtsnoer bij hun werkzaamheden. Onder meer zorgen zij ervoor dat de betreffende Kamercommissie zodra het EU-voorstel verschijnt een notitie krijgt met een inhoudelijke toelichting en een behandelvoorstel gebaseerd op de voorkeuren die de leden eerder hebben aangegeven.

De EU-prioriteitenlijst die de Kamer kort na het verschijnen van het WWP vaststelt is overigens niet in steen gebeiteld. In de loop van het jaar kunnen niet eerder door de Europese Commissie aangekondigde (of voorziene) voorstellen verschijnen die eenzelfde prioritaire behandeling krijgen, of waar de Kamer ook een behandelingsvoorbehoud bij maakt of een subsidiariteitstoets op uitvoert. Of het omgekeerde: voorstellen waar ze dat eerder voor had aangekondigd worden toch niet aan zo'n procedure onderworpen omdat de Kamer bij verschijnen van het uiteindelijke voorstel besluit dat dat toch niet nodig is. Ten derde bepalen Kamerleden jaarlijks per commissie, ook die van Europese Zaken, ook een aparte lijst van zogeheten kennisprioriteiten; dossiers waarover zij nader wensen te worden geïnformeerd en die vanzelfsprekend ook een Europese dimensie kunnen hebben.¹⁹

1.3. EU-gerelateerde documenten in de Kamer

In deze paragraaf volgt een korte uitleg van de voornaamste EU-gerelateerde stukken die de Kamer van het kabinet ontvangt.

1.3.1. BNC-fiches en brieven die fiches vervangen

BNC-fiches zijn kabinetsappreciaties van voorstellen van de Europese Commissie. Deze komen tot stand via interdepartementaal overleg in de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) en worden volgens afspraak de Kamer binnen zes weken na het verschijnen van het Commissievoorstel

¹⁸ www.ipex.eu

¹⁹ Zie Kennisagenda 2021 www.tweedekamer.nl

toegezonden. In geval van een (tevorens aangekondigd) behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets – instrumenten die de Kamer zelf kan toepassen bij een onderwerp dat van politieke importantie wordt geacht - wordt binnen drie weken al een (verkort) BNC-fiche toegestuurd, zodat de Kamer nog voor de deadlines in deze procedures kennis kan nemen van het kabinetsstandpunt.

Soms volgt al eerder dan zes weken na de publicatie van een voorstel besluitvorming. In zulke gevallen kunnen bewindslieden ervoor kiezen de Kamer met een brief te informeren over het kabinetsstandpunt. Deze 'brieven ter vervanging van een BNC-fiche' zijn als zodanig in dit onderzoek meegenomen.²⁰ Het aantal van deze brieven is ongeveer 10% van het aantal BNC-fiches.

1.3.2. Geannoteerde agenda's en Raadsverslagen

Voorafgaand aan bijeenkomsten van de Europese Raad van Ministers of van de Europese Raad ontvangt de Kamer de kabinetsinzet in de vorm van zogenaamde geannoteerde agenda's (GA). Zo kan de betreffende Kamercommissie²¹ deze inzet met de bewindspersoon bespreken voordat deze aan de bijeenkomst van de Raad deelneemt.

Na afloop van de Raad ontvangt de Kamer een verslag over de uitkomsten en de resultaten van de Nederlandse inzet, zodat ook deze met de Kamer besproken kan worden.

1.3.3. Kwartaalrapportages en implementatieoverzichten

De Kamer besloot met het vaststellen van het rapport 'Voorop in Europa' dat "[d]e rapportage over lopende en komende Europese dossiers [als] een vast agendapunt op de procedurevergadering"²² zou worden geagendeerd. Een onderdeel daarvan is het door het kabinet aanleveren van kwartaalrapportages over de stand van zaken van lopende EU-wetgevingsonderhandelingen.

Implementatieoverzichten worden al langer elk kwartaal aan het parlement gezonden, omdat het parlement medeverantwoordelijk is voor de invoering, in Nederland, van EU-wetgeving. Deze overzichten geven aan hoe de stand van zaken is met de implementatie (omzetting) van (recent aangenomen) (met name) EU-richtlijnen in Nederlandse wet- en regelgeving. Ze bevatten een planning, door de betreffende departementen, van in verband hiermee door het kabinet in te dienen en door de wetgever te behandelen wetswijzigingen, Algemene Maatregelen van Bestuur etc. Ze zijn relevant omdat de Kamer hiermee zicht krijgt op het risico dat implementatietermijnen worden overschreden.

De implementatieoverzichten worden verstuurd door de minister van Buitenlandse Zaken, en in de Kamer in eerste instantie behandeld door de commissie Europese Zaken. Deze stuurt relevante passages vervolgens door naar de betreffende vakcommissies, die ze agendeert voor de procedurevergadering. Soms leidt dit ertoe dat de leden van deze commissie een vakminister om opheldering vragen over dreigende termijnoverschrijdingen, maar in de meeste gevallen leidt dit niet tot nieuwe agendering van het implementatieoverzicht bij activiteiten als AO's of SO's van deze commissies.

²⁰ "Soms vraagt de snelheid van het Brusselse proces of de omstandigheden waaronder de voorstellen worden gepresenteerd om een spoedige reactie van Nederland. In dergelijke gevallen kiest het Nederlandse kabinet voor een kabinetsreactie in plaats van de standaard BNC-procedure. Hierin wordt gemotiveerd waarom de brief het BNC-fiche vervangt. Tevens wordt ernaar gestreefd zoveel mogelijk het format van het BNC-fiche te volgen (m.n. ten aanzien van de bevoegdheid, subsidiariteits- en proportionaliteitstoets)." 'Informatievoorziening aan het parlement', *Expertisecentrum Europees Recht*, <https://ecer.minbuza.nl/ecer/eu-essentieel/nederlands-parlement-en-de-eu/informatievoorziening-aan-het-parlement>

²¹ Wanneer het de Europese Raad betreft wordt hieraan deelgenomen door de premier. Deze bijeenkomsten worden meestal plenair voorbesproken door de Kamer, al gebeurt dit ook wel in de vorm van een Notaoverleg met de commissie Europese Zaken. In beide gevallen (plenair debat of Notaoverleg) hebben leden dan de mogelijkheid om meteen moties in te dienen.

²² Leegte, R. (2014) Voorop in Europa. Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie. *Tweede Kamer* kst-33936-2.

2. Hoe zien de informatieafspraken tussen kabinet en Kamer eruit en welke rol speelt BZ als coördinator van het Europabeleid in het informatievoorzieningsproces?

2.1. De EU-informatieafspraken tussen kabinet en Kamer

De Tweede Kamer en het kabinet hebben afspraken gemaakt over welke informatie het kabinet dient te leveren aan de Eerste en Tweede Kamer over lopende Europese dossiers en de Nederlandse inzet daarbij. Het gaat hier vooral om nieuwe voorstellen van de Europese Commissie, andere Commissie-documenten, en andere actuele Europese ontwikkelingen waarover in het Europees Parlement en de Raad van Ministers gesproken wordt.

Tijdens het jaarlijkse AO EU-informatievoorziening met de minister van Buitenlandse Zaken komen de EU-informatieafspraken en de werking daarvan aan de orde. De griffie van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer doet een ambtelijk voorstel voor een AO (sinds 2021 Commissiedebat genoemd) over die afspraken. Indien de meerderheid van de aanwezige EU-woordvoerders in een procedurevergadering positief besluit over dit voorstel, wordt het debat gepland.

De meeste recente brief met de afspraken die als toezeggingen zijn genoteerd in dit AO EU-informatievoorziening is op 13 juli 2020 gepubliceerd, na het overleg dat, op grond van een voorstel daartoe in het najaar van 2019, op 15 januari 2020 plaatsvond²³.

Ter vergelijking met de huidige afspraken volgt hier eerst de lijst met informatieafspraken uit het begin van de door ons beschouwde periode, die de Kamer op 28 oktober 2016 maakte met minister Koenders van Buitenlandse Zaken²⁴:

- BNC-fiches worden in principe binnen zes weken naar de Kamer verzonden.
- Als de Kamer voornemens is bij een voorstel een behandelvoorbehoud te plaatsen of subsidiariteitstoets uit te voeren, dan geldt voor de regering een termijn van drie weken om met een BNC-fiche te komen. Hiervoor wordt drie weken na de datum van de Nederlandse versie van het voorstel gehanteerd "(mits deze binnen een week na het verschijnen van de Engelse versie gepubliceerd wordt)".
- In geannoteerde agenda's (GA) wordt verwezen naar het krachtenveld binnen de Raad van de Europese Unie (in dit rapport verder de 'Raad' genoemd) alsook het Europees Parlement.
- De Kamer ontvangt een afschrift nadat er een consultatie heeft plaatsgevonden tussen de regering en de Europese Commissie.

De lijst van EU-informatieafspraken is in 2020 aanzienlijk langer. Zo is de publicatie van onder andere kwartaaloverzichten van lopende EU-onderhandelingen toegevoegd en worden verslagen van Raadsvergaderingen expliciet benoemd. Volgens deze lijst ontvangt de Kamer de volgende informatie (ingekorte weergave):

1. Kabinetsreacties in principe binnen zes weken op nieuwe voorstellen van de Europese Commissie in de vorm van een BNC-fiche. In het geval er een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets wordt geplaatst is de termijn drie weken.
2. Elk vakdepartement dient kwartaalrapportages te verzenden met een overzicht van de lopende EU-wetgevingsdossiers.²⁵

²³ Kst-22112-2898

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z13943&did=2020D29642

²⁴ Kst-22112-2232 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2232.html>

²⁵ Kst-22112-2661 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2661.html> "Ik zegde toe de mogelijkheid om te komen tot kwartaalrapportages te onderzoeken en dit te bespreken in het kabinet. Dit is inmiddels gebeurd en ik ben verheugd u te informeren dat het kabinet aan de wens van uw Kamer tegemoet zal komen. Concreet betekent dit dat

3. De kabinetsinzet voorafgaande aan bijeenkomsten van de Europese Raad van Ministers en van de Europese Raad (in de vorm van zogenaamde geannoteerde agenda's).
4. Verslagen van de "besproken agendapunten, de lopende onderhandelingen alsook de uitkomst van onderhandelingen over door de Kamer aangemerkte prioritaire EU-dossiers" van diezelfde Raadsvergaderingen.
5. In het geval dat de Kamer een behandelvoorbehoud plaatst op een EU-voorstel, worden aanvullende afspraken gemaakt die leiden tot een uitgebreider "tijdig en proactief informeren van de Kamer bij beslissende momenten in de onderhandelingen over het EU-voorstel", en aanvullende periodieke rapportages over langer lopende dossiers.
6. Kabinetsreacties op de consultaties van de Europese Commissie. Als de consultatie onderdeel is van een Wit- of Groenboek ontvangt de Kamer deze voordat ze naar de Europese Commissie gestuurd wordt.²⁶
7. Niet-openbare (limité) documenten van de Raad kunnen door de Kamer worden ingezien via Delegates Portal, het documentensysteem van de Raad. Dit zijn documenten die niet openbaar zijn omdat ze alleen bestemd zijn voor interne verspreiding binnen de Raad en Commissie.²⁷
8. De hamerstukken²⁸ (A-punten) op de agenda van de Raad die in Nederland politiek controversieel zijn.
9. Afschriften van de correspondentie tussen het kabinet en de Europese Commissie over de uitvoering van Europese regelgeving.²⁹

In de volgende hoofdstukken zal ingezoomd worden op de vraag in hoeverre de afspraken nageleefd worden. Uit interviews is naar voren gekomen dat enkele afspraken bijzondere aandacht vragen, omdat de naleving ervan meer in twijfel wordt getrokken dan andere afspraken en welke essentiële componenten vormen van de informatieafspraken. Het betreft de volgende afspraken, die in dit onderzoek tegen het licht worden gehouden:

- BNC-fiches binnen de afgesproken termijn geleverd worden,
- het Europese krachtenveld adequaat wordt beschreven in BNC-fiches, geannoteerde agenda's en Raadsverslagen,
- door elk vakdepartement ieder kwartaalrapportages worden geleverd over lopende EU-wetgevingsdossiers.

2.2. De rol van BZ als coördinator van het Europese beleid in het informatievoorzieningsproces

De minister van Buitenlandse Zaken beschrijft in 2018 zijn eigen rol en die van het ministerie als: "politiek verantwoordelijk voor de EU-coördinatie van het kabinet. Middels een interdepartementale coördinatiestructuur geeft het ministerie vorm aan een effectieve Nederlandse inzet in de EU. Dit laat onverlet dat het EU-beleid een zaak is van de gehele rijksoverheid waarbij de verschillende departementen ook op basis van eigen verantwoordelijkheid opereren om de Nederlandse belangen in Brussel te behartigen"³⁰. Daarbij bevestigt de minister van Buitenlandse Zaken zijn rol van EU-

per het derde kwartaal van dit jaar [2018] de departementen uw Kamer zullen informeren over de stand van zaken in de onderhandelingen over de EU-wetgevingsdossiers, waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze rapportage zal per kwartaal plaatsvinden."

²⁶ Een groenboek (green paper) is een document van de Europese Commissie dat moet uitnodigen tot verdere discussie over mogelijk te ontwikkelen beleid. Groenboeken zijn in een later stadium vaak een aanzet tot concrete voorstellen. Witboeken betreffen daarentegen meer concrete voorstellen.

²⁷ Begrippenlijst door Ministerie van Buitenlandse Zaken > Limité, *Ensie Encyclopedie*, <https://www.ensie.nl/minbuza/limite>

²⁸ Hamerstukken zijn wetsvoorstellen die zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming worden aangenomen.

²⁹ Gew motie Van Gent c.s. over de correspondentie tussen het kabinet en de Europese Commissie (t.v.v. 32 123 XIV, nr. 136): "De verzoekt het kabinet de correspondentie van de Nederlandse regering aan de Europese Commissie, over de uitvoering van Europese regelgeving, voortaan in principe altijd ter beschikking aan de Tweede Kamer te stellen." (Kst-32123-XIV-147)

³⁰ Kst-35000-V-4 (2018) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35000-V-4.html>

coördinator op, onder andere door zaken “onder de aandacht van de collega-bewindslieden [te] brengen.”³¹ en “bij de collega’s in het kabinet te bewerkstelligen dat”³² toezeggingen worden nagekomen. Deze coördinatie komt in het bijzonder tot uiting bij het opstellen van zogenaamde “BNC-fiches”, waarin het standpunt van het Nederlandse kabinet over een EU-voorstel wordt beschreven.

De BNC-werkgroep is de interdepartementale werkgroep die voorgezeten wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bestaande uit ambtenaren van de directie die binnen ieder ministerie verantwoordelijk zijn voor internationale en/of EU-zaken.³³ BZ zorgt voor de distributie van de voorstellen van de Europese Commissie onder de BNC-leden.³⁴ Binnen het Ministerie van BZ is de Directie Integratie Europa de coördinator van de werkgroep BNC. “Sinds september 2001 maken vertegenwoordigers van de koepels van medeoverheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg [en de Unie van Waterschappen]) ook deel uit van de werkgroep BNC.”³⁵

Tevens ziet BZ (Directie Integratie Europa) toe op de interdepartementale naleving en implementatie van de informatieafspraken die tijdens het jaarlijkse, in de vorige paragraaf al genoemde, AO-informatievoorziening, worden besproken.³⁶

3. Welke informatie over EU-onderwerpen heeft het parlement in de periode 2016-2020 ontvangen?

Het tweede doel van dit rapport is ten behoeve van de evaluatie inzichtelijk te maken hoe de EU-informatieafspraken tussen de Tweede Kamer en het kabinet worden nageleefd.³⁷ Daarvoor is het ten eerste van belang om in kaart te brengen welke informatie het parlement van het kabinet heeft ontvangen. De analyse beperkt zich tot de informatiestroom van het kabinet naar de Tweede Kamer en laat de Eerste Kamer buiten beschouwing.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de EU-gerelateerde brieven die de Tweede Kamer van het kabinet³⁸ heeft ontvangen in de periode 1-1-2016 tot en met 31-12-2020, uitgesplitst naar de Kamercommissie die voor deze brief het voortouw had bij de behandeling.³⁹

	BuHaOS	BZ	BZK	DEF	EUza	EZK	FIN	IenW	JenV	LNV	OCW	SZW	VW S	totalen
BNC-fiches	28	17	16	5	20	101	94	72	104	12	30	28	16	543

³¹ Kst-22112-2461 (2018) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2461.html>

³² Kst-22112-1865 (2014) <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-1865.html>

³³ Interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), *Europa-Nu*, https://www.europa-nu.nl/id/vh9gp1tfvuzz/interdepartementale_werkgroep

³⁴ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken ‘Handleiding Wetgeving en Europa, 3.3.10.b BNC’. Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.kcwj.nl/archief/handleiding-wetgeving-en-europa/3-module-3-procedures/33-fase-voorstel-eu-regeling/3310-co%C3%B6rdinatie-nederlandse-inbreng/3310b-bnc>

³⁵ Europa-Nu.nl. ‘Interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC)’. https://www.europa-nu.nl/id/vh9gp1tfvuzz/interdepartementale_werkgroep

³⁶ Niet-openbaar document: *Jaarplan 2019 Directie Integratie Europa*, ministerie van Buitenlandse Zaken.

³⁷ De EU-informatieafspraken gelden overigens ook voor de informatievoorziening aan de Eerste Kamer.

³⁸ EU-gerelateerde brieven die niet ondertekend zijn door een Nederlandse bewindspersoon, zoals brieven van de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, de Raad van State e.d. vallen buiten de scope van het onderzoek en zijn daarom niet in het overzicht meegenomen.

³⁹ Voor het onderzoek werd gebruik gemaakt van de zoekfuncties van de website van de Tweede Kamer (“recente Kamerstukken”) en van de overheidswebsite www.officielebekendmakingen.nl (“parlementaire documenten”).

brieven ipv fiche	0	2	0	1	9	14	14	3	6	4	2	5	2	62
geannoteerde agenda's	42	68	0	23	112	94	90	43	47	36	24	30	30	639
Raadsverslagen	38	64	0	24	112	99	67	44	41	42	25	31	28	615
kwartaal-overzichten	14	0	7	0	0	20	9	3	19	10	0	7	6	95
implementatie-overzichten <small>40</small>	0	0	0	0	20	0	0	0	1	1	0	0	0	22
overige brieven	90	78	59	42	394	144	265	127	204	128	13	52	83	1.679
totaal	212	229	82	95	667	472	539	292	422	233	94	153	165	3.655

In totaal gaat het in deze periode van vijf jaar om ruim meer dan 3600 Kamerstukken, waarvan ruim de helft behoort tot categorieën die in principe “standaard”, als onderdeel van het reguliere (Europese) wetgevings- en controleproces, wordt toegezonden. Dit betreft:

- BNC-fiches,
- brieven die (om wat voor reden dan ook) dienen ter vervanging van een regulier BNC-fiche,
- geannoteerde agenda's en verslagen van Raden,
- kwartaaloverzichten van lopende onderhandelingen over EU-regelgeving, en
- overzichten van de stand van zaken van de implementatie van EU-richtlijnen.

Bijna de helft (ruim 1650) van de brieven valt in een categorie die wij “overige brieven” hebben genoemd. Hierbij gaat het vaak om brieven die verstuurd zijn op verzoek van de Kamer of op eigen initiatief van de bewindspersoon. Een nadere specificatie hiervan is te vinden in paragraaf 3.4.

3.1. BNC-fiches en brieven die fiches vervangen

Uit onderstaande tabellen blijkt dat kabinetsappreciaties van nieuwe EU-voorstellen die de Kamer ontvangt vrijwel altijd in de vorm van een BNC-fiche komen. In ongeveer 10% van de gevallen betreft het een ‘brief die een fiche vervangt’.

In de tabel hieronder is te zien dat de commissies EZK, FIN en JenV de meeste fiches ontvangen. Dat geeft aan dat deze commissies veel met EU-beleid te maken krijgen.⁴¹ De commissies EUza en BZ zijn echter ook hoog geëuropeaniseerd, maar ontvangen aanzienlijk minder BNC-fiches. Mogelijk heeft dit te maken met het karakter van de activiteiten. Zo behandelen de commissies EUza en BZ veel minder wetgeving, maar vooral politieke kwesties (onderwerpen als Brexit of de toetreding van nieuwe lidstaten bij EUza, en buitenlands beleid bij BZ), dan wel uitvoeringskwesties zoals het optreden van Frontex bij BZ. Over deze onderwerpen wordt vaak niet of pas in een laat stadium van de gesprekken op Europees

⁴⁰ In het kader van haar coördinerende taak voor EU-zaken heeft de commissie Europese Zaken in de Kamer het voortouw bij de behandeling van deze implementatie-overzichten. Deze besluit gewoonlijk om de relevante onderdelen uit het overzicht ambtelijk onder de aandacht te laten brengen van de betreffende Kamercommissies. Deze kunnen eigenstandig nog besluiten hun bewindspersoon te vragen naar bijvoorbeeld de reden van een achterstand. Maar omdat het complete overzicht daarbij niet meer als zodanig geagendeerd wordt is dit verder niet terug te vinden in de statistieken van de betreffende commissies.

⁴¹ Enigszins opvallend is in deze tabel het lage aantal BNC-fiches voor LNV, omdat LNV het geëuropeaniseerde beleidsterrein (met veel Europese wet- en regelgeving) bij uitstek is. Dit heeft voor een deel echter te maken met het feit dat LNV pas weer sinds het kabinet Rutte-III (2017) een apart ministerie is, en het aan het begin van de onderzochte periode nog onderdeel was van EZK.

niveau een wetgevend of beleidsinhoudelijk EU-document gepubliceerd waarover een BNC-fiche kan worden opgesteld.

Tabel 2: Door de Tweede Kamer ontvangen BNC-fiches en brieven die fiches vervangen 2016-2020, per commissie

	BuHaOS	BZ	BZK	DEF	EUza	EZK	FIN	IenW	JenV	LNV	OCW	SZW	VWS	totaal
BNC-fiches	28	17	16	5	20	101	94	72	104	12	30	28	16	543
brieven ipv fiche	0	2	0	1	9	14	14	3	6	4	2	5	2	62
Aantal fiches met overschrijding >1 week	6	2	4	2	4	18	15	23	37	7	4	6	6	133
Uitstelbrieven	5	1	3	1	3	17	10	8	17	3	3	3	3	77
Uitstelbrieven bij overschrijding >1 week	5	1	2	1	2	9	5	6	14	3	2	2	3	55

Onderstaande grafieken tonen de overschrijdingstermijn in weken van BNC-fiches (zes weken voor reguliere fiches, drie weken als er een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets is geplaatst) over de onderzoeksperiode heen.

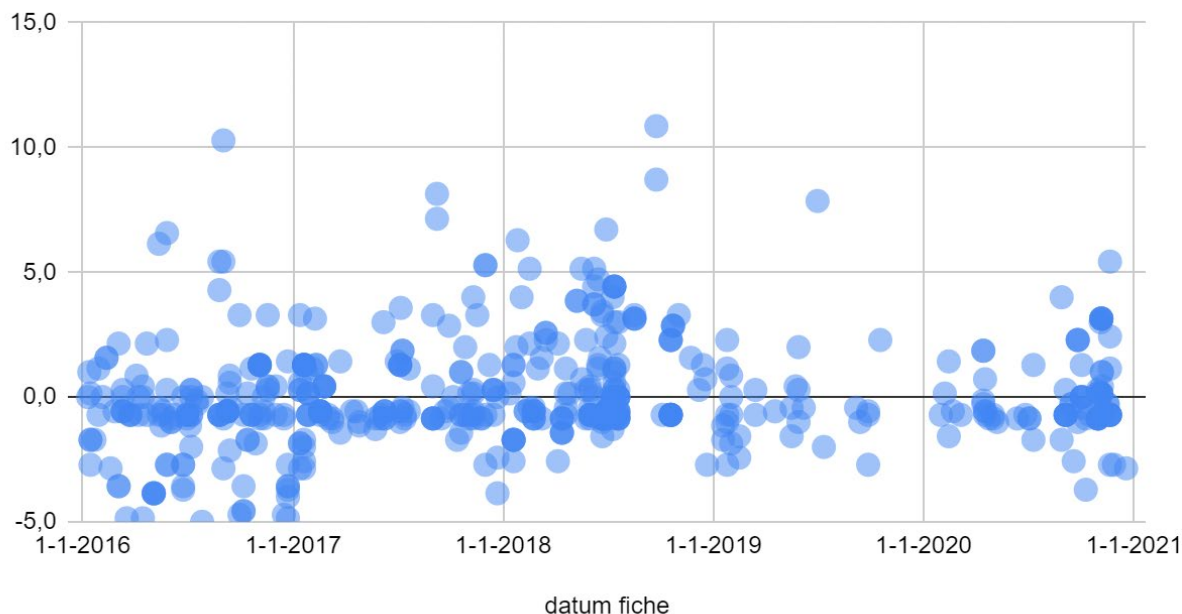
Met betrekking tot de tijdigheid van de BNC-fiches blijkt dat in de periode 2016-2020 de meeste fiches redelijk op tijd zijn. Bij het berekenen van de overschrijdingstermijn is rekening gehouden met het zomerreces van vier weken (de maand augustus) en het kerstreces van twee weken (20 december tot 10 januari). Nauwkeuriger: in 410 van de 543 gevallen, ongeveer driekwart, verschijnt het fiche op tijd of met maximaal een week vertraging.⁴² Er zijn vrijwel geen fiches met meer dan 4 weken vertraging. Er zijn op 77 BNC-fiches uitstelbrieven verzonden.

In de informatieafspraken is overeengekomen dat onder normale omstandigheden zes weken gehanteerd wordt als uiterste verschijningsdatum. Bij behandelvoorbeholden en subsidiariteitstoetsen moet al binnen drie weken een (versneld/verkort) fiche gestuurd worden. In de informatieafspraken van 2016⁴³ stond overigens dat bij deze versnelde fiches de publicatiedatum van de Nederlandse versie van een Commissievoorstel leidend was (mits de publicatie van deze versie binnen een week van de originele versie gepubliceerd wordt), maar in de laatste versie is dit onderscheid niet meer terug te vinden (en geldt dus voor alle fiches de eerste publicatiedatum van het Commissievoorstel, wat meestal een Engelstalige versie is. Omdat de Nederlandse versie vaak wat later komt, krijgt de Kamer hiermee de facto dus meer tijd om het voorstel voor de deadline van de subsidiariteitstoets of het behandelvoorbehoud te beoordelen).

⁴² Met een "strenger" criterium, waarbij ook fiches die minder dan een week te laat zijn als zodanig worden meegeteld, waren 202 fiches van de 543 te laat (en dus 341 op tijd).

⁴³ Kst-22112-2232, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2232.html>

Overschrijdingstermijn vs tijd



In het verloop van de publicatietermijnen over de hele onderzoeksperiode (tweede grafiek) zijn geen zeer opvallende patronen te zien. In de periode na de zomer van 2018 tot een eind in 2020 worden wel duidelijk minder fiches gepubliceerd, waarschijnlijk doordat de Europese Commissie minder voorstellen uitbrengt (onder meer in verband met de verkiezingen voor het Europees Parlement in mei 2019).

De categorie 'brieven die fiches vervangen' is mogelijk incompleet. Het is niet altijd te achterhalen wanneer een fiche wordt vervangen, omdat dit in sommige gevallen niet expliciet vermeld wordt. In andere gevallen blijken kabinetsappreciaties bijlagen of onderdeel te zijn van andere documenten, zoals geannoteerde agenda's. In weer andere gevallen vonden we een brief die als bijlage van een document toegevoegd is, maar waarvan het Kamerstuknummer ontbrak, en de brief van de regering waar dit een bijlage van was niet te herleiden bleek⁴⁴. Dat maakt het voor leden ook lastig om tijdens de voorbereiding van een debat later te achterhalen of er een kabinetsappreciatie was, en zo ja waar ze die kunnen vinden.

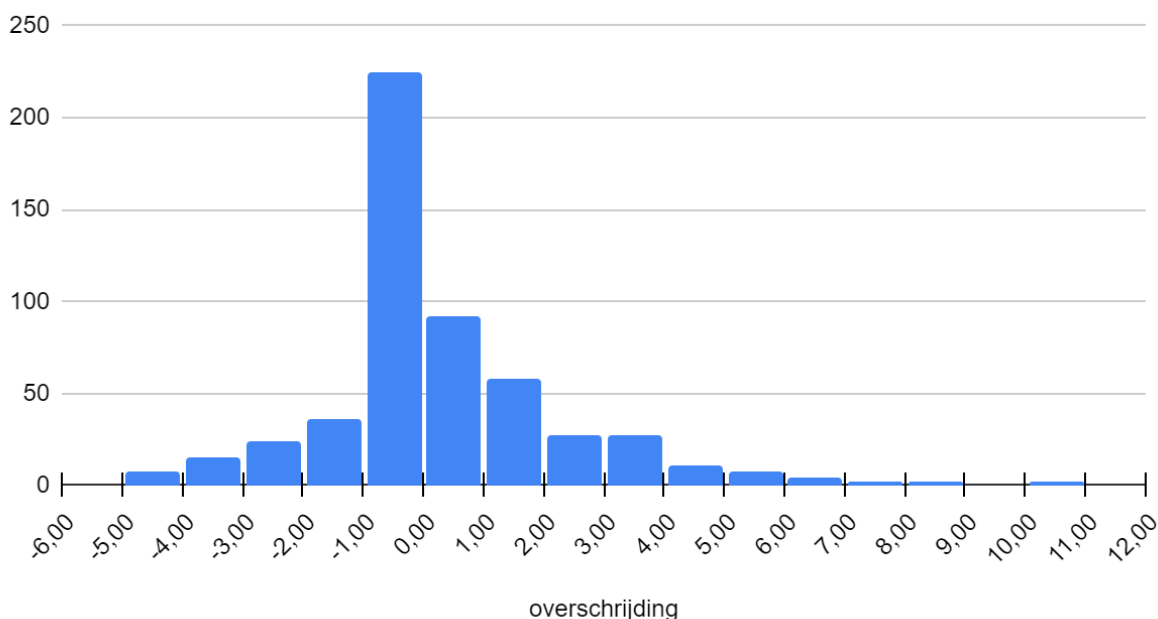
3.2. Geannoteerde agenda's en Raadsverslagen

In totaal zijn er gedurende de onderzochte periode 639 geannoteerde agenda's (GA's) en 615 Raadsverslagen geleverd aan de Tweede Kamer. In principe wordt er een geannoteerde agenda geleverd voorafgaand aan een Raadsvergadering en volgt er na de Raadsvergadering een verslag van deze Raad. Om die reden zouden het aantal GA's en Raadsverslagen in principe hetzelfde moeten zijn.

Dat blijkt niet helemaal het geval, maar de verschillen die in onderstaande tabel te zien zijn, zijn wel te verklaren. Een van de redenen is dat de periode van de analyse van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2020 loopt en dat er eind 2015 GA's geleverd zijn voor Raadsvergaderingen tijdens de eerste dagen van 2016, en dat de Raadsverslagen van Raden eind 2020 pas in 2021 gepubliceerd zijn.

⁴⁴ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D12005&did=2016D12005>

Histogram van overschrijding [wkn]



Bij Financiën ontstaat het grote verschil in aantal tussen GA's en Verslagen doordat het ministerie van Financiën in de onderzochte periode vaak een aanvullende of herziene GA uitbracht. Dit was waarschijnlijk mede ingegeven door snelle ontwikkelingen in de onderhandelingen over belangrijke onderwerpen als het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de Europese Unie, en tegen het eind van deze periode ook de covid-crisis. Deze aanvullingen zijn meegeteld in het aantal ontvangen brieven, omdat een aanvulling ook feitelijk apart verzonden is. Ministeries kunnen dus soms meerdere GA's verzenden voor één Raadsvergadering, terwijl er altijd maar één verslag is van die Raadsvergadering.

Tabel 3: Door de Tweede Kamer ontvangen GA's en Raadsverslagen, per commissie

	BuHaOS	BZ	BZK	DEF	EZK	EUza	FIN	IenW	JenV	LNV	OCW	SZW	VWS	totaal
Geannoteerde agenda's	42	68	0	23	94	112	90	43	47	36	24	30	30	639
Raadsverslagen	38	64	0	24	99	112	67	44	41	42	25	31	28	615

3.2.1 Krachtenveld

De Tweede Kamer heeft in een drietal rapporten sinds 2002 meermalen zelf het belang van de informatievoorziening benadrukt. In het eindrapport van zijn rapporteurschap over de democratische legitimiteit van de EU, 'Voorop in Europa' (2014), gaat de plv. voorzitter van de commissie Europese Zaken René Leegte in op de manier waarop de Tweede Kamer haar controle op het EU-beleid van het kabinet uitvoert. De Tweede Kamer heeft dit rapport plenair vastgesteld in juni 2014. Volgens het rapport biedt de regering "de Kamer in de geannoteerde Raadsagenda's vaak onvoldoende zicht op de ontwikkeling van het krachtenveld tussen lidstaten en EP".⁴⁵

⁴⁵ Voorop in Europa, Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie (2014), https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/field_uploads/Voorop%20in%20Europa_rapport_tcm181-238512_0.pdf

In BNC-fiches dient te worden ingegaan op het verwachte krachtenveld in de Raad en het Europees Parlement. Immers, een Nederlandse positie moet worden gezien in relatie tot de posities van andere 26 lidstaten, omdat in de onderhandelingspraktijk in de raads werkgroepen en tussen ambassadeurs door het roulerende voorzitterschap naar consensus wordt gestreefd. Nederland kan dus veel vinden van een bepaald voorstel, maar is voor het realiseren van die inzet afhankelijk van de eigen compromisbereidheid en die van anderen. Een verwijzing naar andere lidstaatposities maakt het Nederlandse standpunt dus relatief. Bovendien is het verloop van een zeer groot deel van de onderhandelingen afhankelijk van behandeling door commissies van het Europees Parlement.

De behandeling van het krachtenveld blijft in BNC-fiches vaak beperkt tot algemene uitspraken⁴⁶, wat deels te maken kan hebben met het feit dat onderhandelingen dan nog moeten beginnen en lidstaatposities en die van het EP nog niet duidelijk zijn. In de geannoteerde agenda's en verslagen van Raadsbijeenkomsten is de regering echter evenmin specifiek over het krachtenveld, ook al zijn de onderhandelingen al lang bezig op het moment dat deze stukken naar het parlement worden gestuurd. Onvermeld blijft of er in de Raad op voor de Kamer relevante punten een (gekwalificeerde) meerderheid of een (blokkerende) minderheid bestaat, hoe kansrijk dat is, of eventueel welke lidstaten voor of tegen zijn – al is dat laatste vaak lastig omdat niet alle lidstaten hun standpunt al in een vroeg stadium openbaar willen maken.

Niet alle geannoteerde agenda's van Raadsvergaderingen kijken naar het standpunt van het EP. Dit staat wel in de informatieafspraken. Een nuancering daarbij is dat er thema's gepland kunnen staan die nog niet in het Europees Parlement aan bod zijn gekomen of waarover het EP geen stemming heeft gehouden of waar het EP niet over gaat. Deze gevallen worden in de tabel hieronder aangeduid als procedurele verwijzingen naar het EP; het EP wordt in acht genomen, maar inhoudelijk kan er niets of niet veel over het standpunt of stemgedrag van het EP worden gezegd. Het kopje 'Geen verwijzing naar positie EP' refereert echter naar het feit dat het EP niet genoemd wordt en er geen enkele verwijzing is naar het EP. Hierbij wordt de afspraak dus niet nagekomen. In de onderstaande tabel is te zien dat er bij de geannoteerde agenda's in elke commissie brieven zijn waarin niet verwezen wordt naar het Europees Parlement. In totaal wordt er in 51% van de gevallen helemaal niet verwezen naar de positie van het EP.

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ontbreekt in 90% van de geannoteerde agenda's de verwijzing naar het Europees Parlement. Dit kan deels zijn ingegeven door het feit dat Buitenlandse Zaken zich veel met het Gemeenschappelijk Buitenland en Veiligheidsbeleid bezighoudt, waar het EP geen besluitvormende rol in heeft. Kamerleden zijn echter vaak geen specialisten op het betreffende EU-beleidsterrein, en moeten een geannoteerde agenda snel kunnen lezen. Voor de overzichtelijkheid heeft het opnemen van een kopje Europees Parlement daarom toegevoegde waarde. Daarnaast neemt het EP regelmatig resoluties aan over onderwerpen waar het niet bevoegd is, en die het vermelden waard kunnen zijn.

Het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid neemt in zijn geannoteerde agenda's een kopje "Indicatie krachtenveld Europees Parlement" op.⁴⁷ Hiermee geeft de bewindspersoon aan dat hij/zij het EP wel als relevante actor beschouwt en de behandeling in het Europees Parlement niet over het hoofd heeft gezien. Een expliciete uitspraak als "Er is geen rol voor het Europees Parlement" maakt dit nog duidelijker.

Tabel 4: verwijzing naar het Europees Parlement in geannoteerde agenda's

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld BNC-fiche 22112-2407:

"Naast Nederland hebben ook andere lidstaten in het verleden aangegeven het belangrijk te vinden dat de EU Cyberbeveiliging Strategie uit 2013 een vervolg krijgt. Een positieve grondhouding in de Raad wordt daarom verwacht. Naar verwachting zullen lidstaten net als Nederland aandacht vragen voor het belang van de instandhouding van bevoegdheden wat betreft nationale veiligheid en crisisrespons. Daarnaast zal naar verwachting aandacht gevraagd worden voor het tegengaan van dubbelingen en overlap in structuren en organisaties."

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-31-538.html>.

Commissie	Geen verwijzing naar positie EP	Procedurale verwijzing naar het EP	Verwijzing naar positie EP	totaal	% Geen enkele verwijzing
BuHaOS	6	4	3	13	46%
BZ	18	2	0	20	90%
DEF	7	2	0	9	78%
EUza	13	2	6	21	62%
EZK	10	1	11	22	45%
FIN	6	6	6	18	33%
lenW	6	0	9	15	40%
JenV	3	2	7	12	25%
LNV	5	2	4	11	45%
OCW	8	0	4	12	66%
SZW	3	2	8	13	23%
VWS	7	5	1	13	54%
Totaal	92	28	59	179	51%

BZK ontbreekt in de lijst, omdat in de onderzochte periode op het terrein van BZK geen eigen Raadsvergaderingen plaatsvonden.

3.3. Kwartaalrapportages en implementatieoverzichten

Zoals reeds vermeld worden implementatieoverzichten, waarin voor recent aangenomen EU-wetgeving wordt aangegeven hoe en wanneer die zal worden omgezet in Nederlandse wetgeving, verstuurd door de minister van Buitenlandse Zaken, en worden zij in eerste instantie behandeld door de commissie Europese Zaken. In de onderzochte periode ging het om 20 overzichten, wat betekent dat er dus consequent ieder kwartaal zo'n overzicht gemaakt is.

Indien daar aanleiding voor is brengt de commissie Europese Zaken relevante delen uit het overzicht onder de aandacht van de betrokken vakcommissie, bijvoorbeeld wanneer de implementatietermijn van een EU-richtlijn overschreden dreigt te worden. In de onderzochte periode leidde dat er een paar keer toe dat het overzicht door een commissie werd geagendeerd voor een AO om te bespreken met de betrokken bewindspersoon: vier keer door de commissie Europese Zaken, een keer door LNV, en een keer door JenV. Daarnaast werd het een keer door LNV geagendeerd voor een SO.

Tabel 5: Door de Tweede Kamer ontvangen kwartaaloverzichten, per commissie ontvangen sinds 1-2016

	kwartaaloverzichten	datum eerste kwartaaloverzicht (vanaf 1-2016)	“score” (% van de kwartalen met een overzicht sinds 9-2018)**
BuHaOS*	14	9-2016	140
BZ	0	-	0

BZK	7	12-2018	70
DEF	0	-	0
EUza*	0	-	0
EZK	20	1-2016	200
FIN	9	10-2018	100
lenW	3	9-2018	30
JenV	19	3-2016	190
LNV	10	1-2018	100
OCW	0	-	0
SZW	7	2-2019	70
VWS	6	8-2018	60
totaal	95	<i>nvt</i>	

* Het ministerie van Buitenlandse Zaken levert ook de overzichten voor de commissies BuHaOS en EUza, verder ontvangt iedere commissie de overzichten van het gelijknamige departement.

** Tijdens het AO EU-informatieafspraken van 2018 heeft de minister toegezegd dat vanaf het derde kwartaal 2018 elk ministerie kwartaalrapportages levert. Een score boven 100% betekent dat er ook vóór de toezegging kwartaalrapportages werden geleverd, met een maximumscore van 200 (5 onderzochte jaren, en de toezegging ging precies halverwege in).

De minister van Buitenlandse Zaken zegde tijdens het AO EU-informatieafspraken van 2018 toe dat “per het derde kwartaal van dit jaar [2018] de departementen uw Kamer zullen informeren over de stand van zaken in de onderhandelingen over de EU-wetgevingsdossiers, waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Deze rapportage zal per kwartaal plaatsvinden.”⁴⁸ De tabel hierboven laat zien hoe de verschillende departementen hieraan invulling hebben gegeven.

Enkele ministeries leveren kwartaaloverzichten niet als separate brief maar als bijlage bij andere stukken, zoals bij SZW⁴⁹ en VWS de geannoteerde agenda's. Als de betreffende Raden weinig frequent plaatsvinden, komt dit de continuïteit van deze informatievoorziening dan niet ten goede: zo vonden wij dat bij SZW de “kwartaal”-overzichten hierdoor met tussenpozen van soms wel 5 maanden verschenen. In de EU-informatieafspraken wordt overigens niet expliciet aangegeven op welke manier de rapportages geleverd dienen te worden.

Door de ministeries **EZK**, **BZK**, **LNV** en **Financiën** worden kwartaalrapportages als brief geleverd en door de ministeries **SZW** en **VWS** zijn deze onderdeel van de geannoteerde agenda. De ministeries van **BZ**, **Defensie** en **OCW** publiceren geen kwartaaloverzichten. Een deelverklaring voor de afwezigheid van kwartaaloverzichten bij BZ en Defensie is dat er op die ministeries weinig wetgevingsdossiers de revue passeren. Besluitvorming van het Gemeenschappelijke Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid is intergouvernementeel van aard.

De geannoteerde agenda's voor de commissie **Europese Zaken**, aangeboden door de minister van Buitenlandse Zaken, bevatten geen vast onderdeel over lopende EU-wetgevingsdossiers. De commissie

⁴⁸ Kst-22112-2661 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2661.html>

⁴⁹ Kst-21501-31-492. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-31-492.html>

Europese zaken behandelt alle zaken die in de Raad Algemene Zaken aan de orde zijn, maar daarbij ontbreekt meestal een wetgevende component. Wel wordt er in sommige brieven uitgebreid gereflecteerd op de stand van zaken van dossiers met een belangrijke wetgevende component, zoals de Brexit-onderhandelingen⁵⁰. De stand van zaken is echter niet meer dan een vast onderdeel van geannoteerde agenda's.

IenW geeft in sommige GA's uitgebreid uitleg over grote wetgevingsdossiers, zoals het Europees Mobiliteitspakket.⁵¹ Tevens zijn er drie kwartaalrapportages gepubliceerd, te weten in september 2018 (bij een GA) en in januari en mei 2020 (allebei bij een verslag van een Raadsvergadering).

Financiën heeft tussen oktober 2018 en november 2020 negen kwartaaloverzichten gepubliceerd. In oktober 2018 en januari 2019 werden deze als bijlage aan de geannoteerde agenda toegevoegd⁵² en sinds april 2019 als bijlage bij de vaste verslagen van Raadsvergaderingen.

Over de gehele periode van de analyse (2016-2020) heeft de commissie **EZK** ieder kwartaal EU-wetgevingsoverzichten ontvangen.

LNV heeft tussen januari 2018 en november 2020 tien kwartaalrapportages geleverd als stand alone document. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is in 2017 (opnieuw) in het leven geroepen. Zijn activiteiten vielen voor die tijd onder de hoede van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, waar het idee van het leveren van kwartaalrapportages mogelijk van is overgenomen.

Bij **VWS** zijn er tussen augustus 2018 en november 2019 vijf kwartaalrapportages geweest⁵³. De zesde rapportage is in juli 2020 gepubliceerd. De eerste vijf kwartaalrapportages zijn geleverd door de minister voor Medische Zorg en alleen de laatste door de minister van VWS. De kwartaalrapportages waren in alle gevallen bijlagen bij geannoteerde agenda's.

De eerste kwartaalrapportage van SZW was in november 2018 een bijlage bij een SO. Sindsdien zijn deze kwartaaloverzichten periodiek onderdeel van geannoteerde agenda's geworden. Vóór november 2018 werden er in GA's zogenaamde "Voortgangsrapportages" geleverd over verschillende thema's waaronder de Detacheringsrichtlijn⁵⁴, omdat er op die richtlijnen behandelvoorbeholden werden geplaatst.

BuHaOS hanteert een ander soort periodieke rapportage, namelijk zogenaamde Voortgangsrapportages handelsakkoorden. Dit zijn dus geen wetgevingsoverzichten (waar de informatieafpraak betrekking op heeft), omdat het portfolio van deze minister van een andere aard is. Sinds september 2016 is veertien keer een voortgangsrapportage handelsakkoorden aan de Tweede Kamer gestuurd. Echter, sinds het derde kwartaal van 2018 zijn slechts voor zes van de tien verstreken kwartalen overzichten geleverd.

Vanaf het begin van de onderzoeksperiode (januari 2016) levert **JenV** (destijds VenJ) kwartaalrapportages, 19 in totaal, als bijlage bij de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad. De benaming van het document is echter onderhevig geweest aan verandering. In totaal zijn er vijf verschillende namen⁵⁵ gebruikt voor het document. Dit heeft de vindbaarheid van deze documenten ernstig bemoeilijkt, wat het zoeken voor Kamerleden eveneens een tijdrovende exercitie maakt. Ze waren echter wel consistent toegevoegd als bijlage van geannoteerde agenda's.

⁵⁰ Kst-21502-20-1458. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-20-1458.html>

⁵¹ Kst-21501-33-824. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-33-824.html>

⁵² Kst-21501-07-1551. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-07-1551.html>

⁵³ Kst-21501-31-544. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-31-544.html>

⁵⁴ Kst-34439-1. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34439-1.html>

⁵⁵ Te weten: Geactualiseerd voortgangsoverzicht van de JBZ-dossiers, JenV Kwartaalrapportage EU-JBZ dossiers, Kwartaalrapportage JBZ dossiers, Voortgangsoverzicht JBZ-dossiers Justitie en Veiligheid, Monitoringsoverzicht JBZ-dossiers

3.4. Overige brieven

Van de in totaal 3655 gevonden brieven vallen er 1679 onder de categorie overige brieven. Dit omvat alle brieven die van de regering aan de TK worden verzonden en over de EU gaan (een meer dan terloopse verwijzing naar de EU), en niet onder de andere categorieën vallen.

Deze categorie⁵⁶ omvat onder meer:

- brieven die gestuurd zijn op verzoek van een Kamercommissie tijdens een procedurevergadering,
- brieven gestuurd op verzoek van de plenaire vergadering tijdens de Regeling van Werkzaamheden,
- brieven die de bewindspersoon stuurt na een toezegging tijdens een debat of AO,
- brieven die voortvloeien uit specifieke informatie-afspraken gemaakt bij de opheffing van een door de Kamer geplaatst Behandelvoorbehoud⁵⁷,
- brieven verstuurd op eigen initiatief van de bewindspersoon, bijvoorbeeld naar aanleiding van actuele ontwikkelingen.

Inhoudelijk kan het bijvoorbeeld gaan om kabinetsreacties op adviesrapporten, beleidsonderzoeken, of bijvoorbeeld een herziene EU-begroting, een brief met een inhoudelijke stand van zaken in het kader van een behandelvoorbehoud, een implementatieplan van een aangenomen richtlijn, of een kabinetsreactie op een EU-consultatie. Onder overige brieven vallen ook uitstelbrieven (korte brief die meldt dat een BNC-fiche later geleverd wordt).

4. Hoe heeft de Tweede Kamer de ontvangen informatie behandeld?

4.1. Kwantitatief overzicht

Onderstaande tabel laat zien waar de EU-gerelateerde informatie van het kabinet uit de periode 2016-2020 door de verschillende Kamercommissies geagendeerd is⁵⁸. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de reeds genoemde types brieven. Daarnaast kiezen Kamercommissies er in de praktijk wel eens voor om de antwoorden die een bewindspersoon tijdens een AO of SO heeft gegeven nog eens te agenderen bij een volgend overleg: daarom zijn die in dit overzicht ook onder “type brief” opgenomen. De aanduiding #N/A in de kolom “type brief” in deze tabellen geeft aan dat het gaat om een brief die niet afkomstig is van een Nederlandse bewindspersoon, en die daarom verder niet gespecificeerd is in dit onderzoek. Het kan bijvoorbeeld gaan om een wetgevend voorstel van de Europese Commissie, of een stuk van een andere instelling zoals de Raad van State of de Europese Rekenkamer.

De meest rechtse kolom (onder ‘Ontvangen’) geeft aan hoeveel brieven van een bepaald type de Kamer in de onderzochte periode heeft ontvangen (bijvoorbeeld: 546 BNC-fiches). De voorlaatste kolom (onder ‘Totaal’) geeft aan hoeveel hiervan er op enig moment door de Kamer zijn geagendeerd bij een willekeurige activiteit. Dat in deze kolom de totalen groter zijn dan in de kolom ‘Ontvangen’ is te verklaren uit het feit dat brieven regelmatig meerdere keren worden geagendeerd. Op analoge manier kan uit de tabel worden geconcludeerd dat er 336 keer een BNC-fiche is geagendeerd voor een AO, waarbij het in een aantal van die 336 gevallen zal gaan om hetzelfde fiche.

⁵⁶ Schriftelijke vragen die door individuele Kamerleden gesteld zijn werden in het onderzoek niet meegenomen; schriftelijke vragen van Kamercommissies wel.

⁵⁷ Wordt ook beschreven in paragraaf 3.2.

<https://www.tweedekamer.nl/zo-werkt-de-kamer/tweede-kamer-en-europa/parlement-rem>

⁵⁸ Hiertoe werden de Kamerstuknummers van de eerdergenoemde brieven op hun beurt ingevoerd in de genoemde zoekmachines. Vervolgens werd van de aldus gevonden (verslagen van) Kameractiviteiten nagegaan of de eerder genoemde brief daar daadwerkelijk was geagendeerd, of slechts zijdelings werd genoemd in bijvoorbeeld een voetnoot. Alleen in het eerste geval werd de activiteit meegeteld in dit onderzoek.

Zo agendeert de commissie Financiën BNC-fiches stevast eerst voor een SO, om hetzelfde fiche vervolgens opnieuw te agenderen bij een volgend AO Ecofinraad. En bijvoorbeeld bij de commissie VenJ worden geannoteerde agenda's en raadsverslagen dan weer geagendeerd voor een apart AO met de staatssecretaris over de asiel-onderwerpen op de agenda, en een apart AO met de minister voor de overige onderwerpen.

Tabel 6: Overzicht agendering (cumulatief) per type brief voor commissie-activiteiten. Het gaat om cumulatieve aantallen, d.w.z. als een brief meerdere keren geagendeerd wordt voor bv een AO telt hij meerdere keren mee.

<i>commissie-activiteit ---></i>														
<i>Type brief</i>	AO	BHV	brief	motie	NO	rapp	SO	ST	WG O	TB	PD	RTG	Tota al	Ontvan gen
AO	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2	-
SO	94	0	0	0	2	0	84	0	0	0	0	0	180	-
BNC-fiches	336	11	1	0	16	0	240	0	2	1	0	0	607	543
Brief die fiche vervangt	30	0	0	0	2	0	19	0	0	0	0	0	51	62
Geannoteerde agenda	358	2	0	0	9	0	294	0	0	0	0	0	663	639
Verslag Raad	354	2	0	0	6	0	185	0	1	0	0	0	548	615
Kwartaal-overzichten	10	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	16	95
Overige brieven	921	7	0	0	43	3	227	0	14	0	0	0	1215	1679
N/A	13	6	2	451	0	29	14	0	0	74	4	12	605	-
Eindtotaal	2116	28	3	451	78	32	1071	0	17	75	4	12	3887	-

COUNTA van Kst-nummer
 AO = Algemeen overleg, BHV = Behandelvoorbehoud, NO = Notaoverleg, rapp = (tussentijds) verslag van een rapporteur, SO = Schriftelijk overleg, ST = subsidiariteitstoets, WGO = Wetgevingsoverleg, TB = technische briefing, PD = Politiek Dialoog, RTG = Rondetafelgesprek, N/A = stukken die niet afkomstig zijn van het kabinet, maar bv van de Europese Commissie of de Europese Rekenkamer, en daarom buiten dit onderzoek vallen.

De tabel hieronder geeft aan hoe vaak gebruik gemaakt is van behandelvoorbehouden, rapporteurs, en technische briefings. Alle drie deze instrumenten kunnen worden gezien als een middel om de informatiepositie van de Kamer extra te verstevigen. Zo worden in het kader van een behandelvoorbehoud altijd afspraken gemaakt om de Kamer op meer momenten te informeren over het verloop van de onderhandelingen. Ook het benoemen van een Kamerlid tot rapporteur draagt bij aan inhoudelijk sterkere debatten:⁵⁹ de rapporteur gaat zelf bij de Europese Commissie en andere betrokkenen informatie inwinnen over een voorstel en neemt via mondelinge en schriftelijke rapportages ook de andere commissieleden mee in het dossier.

⁵⁹ Interview 1, Gerards, M. (2006). *Parlement aan zet. Voorstellen ter versterking van de parlementaire betrokkenheid bij Europa*.

Voor technische briefings geldt eveneens dat die bijdragen aan een betere informatiepositie van de Kamer. Wel blijkt er een verschil tussen briefings door Nederlandse ambtenaren of ambtenaren van bijvoorbeeld de Europese Commissie. Waar de eersten meestal een vooraf goedgekeurd verhaal houden dat op alle punten binnen de kaders blijft van de informatie die het kabinet eerder al gedeeld heeft in het BNC-fiche of AO's, zijn Europese ambtenaren hierin veel vrijer. In dit kader kan ook worden opgemerkt dat het in openbare commissievergaderingen van het Europees Parlement zeer gebruikelijk is dat namens de Commissie het woord gevoerd wordt door een ambtenaar (niet zijnde de Eurocommissaris), terwijl dat in de Nederlandse verhoudingen altijd de bewindspersoon is.

Wat de aantallen betreft valt op dat de inzet van deze instrumenten redelijk uitzonderlijk blijft, en zich dus echt beperkt tot de belangrijkste dossiers. Vooral JenV maar ook Financiën, EZK en IenW maken wat vaker gebruik van een behandelvoorbehoud, terwijl technische briefings de afgelopen tijd vooral populair waren bij EUza (wat overigens vooral te maken had met Brexit). Rapporteurschappen lijken wat minder populair (behalve bij EZK en EUza), wat wellicht ook te maken heeft met het feit dat ze voor de betrokken leden en hun ambtelijke ondersteuning erg arbeidsintensief zijn.

Tabel 7: Aantal behandelvoorbehouden, rapporteurs en technische briefings per commissie

Commissie	Behandelvoorbehouden	Rapporteursverslagen	Technische briefings
BuHaOS	1	0	4
BZ	0	0	1
BZK	2	7	0
DEF	0	0	2
EUza	0	13	37
EZK	5	5 (1 pre-LNV)	4
FIN	7	2	0
IenW	5 (4 in IenM)	2	8
JenV	10 (6 in VenJ)	3 (3 in VenJ)	7 (2 in VenJ)
LNV	2	0	7
OCW	0	0	0
SZW	5	0	2
VWS	3	0	3
Totaal	40	32	75

Notitie: Behandelvoorbehouden zijn geteld als het aantal keren dat een BHV geplaatst is. In sommige gevallen betrof het dan meerdere voorstellen, en in totaal waren er op 81 voorstellen BHV-en geplaatst. Voortgangsrapportages van rapporteurs worden wel meegeteld.

4.2. Kwalitatieve analyse

Eerder onderzoek en gesprekken met betrokkenen hebben, door het Nederlandse parlement in Europees perspectief te plaatsen, uitgewezen dat de Tweede Kamer een van de parlementen in de EU is waar EU-

onderwerpen het vaakst op de agenda staan⁶⁰. Ook bovengemiddeld is de institutionele kracht van beide Kamers, in de literatuur gedefinieerd als de mate van toegang tot (verschillende soorten) informatie, de competenties van de commissies Europese Zaken, het kunnen plaatsen van een behandelvoorbehoud en hoe bindend besluitvorming van het parlement is.⁶¹

Ter aanvulling op de kwantitatieve dataverzameling over de manier waarop de Tweede Kamer de ontvangen informatie heeft behandeld, is gebruik gemaakt van een theoretisch kader dat inzicht geeft in het soort interventie dat Kamerleden benutten tijdens debatten met bewindslieden. Dit theoretisch kader is beschreven in Smeets en De Ruiter (2018)⁶² en is gebaseerd op het werk van Mastenbroek et al. (2014)⁶³. Smeets en De Ruiter classificeren vier niveaus van controle uitoefenen van het parlement op Europese zaken, namelijk⁶⁴:

1. Steun of afkeuring uitspreken
2. Vragen stellen
3. Alternatief formuleren
4. Instructies geven

Deze niveaus corresponderen met een stapsgewijs toenemende mate van moeite die Kamerleden doen bij het uitoefenen van hun rol als controlerende macht en / of toezichhouder. Het kost een Kamerlid bijvoorbeeld aanzienlijk minder moeite om haar afkeuring uit te spreken over het standpunt van de Nederlandse regering over een EU-voorstel dan met een wezenlijk alternatief standpunt te komen dat het kabinet in zou kunnen nemen over datzelfde voorstel.

Bij elke additionele stap wordt er meer van het individuele Kamerlid gevraagd. Bij stap 4, het instrueren van de bewindspersoon, dient een Kamerlid te beschikken over alle vier van de onderstaande kenniselementen:

- Kennis over het standpunt van de regering tav kwestie
- Analyse van kabinetsstandpunt en beargumentering
- Eigen informatie of experience over kwestie
- Overzicht van de state of play tijdens de onderhandelingen.

Ter illustratie is er een kleine steekproef gedaan, waarbij gekeken is naar vier verschillende typen overleg in de Tweede Kamer, namelijk een plenair debat, een schriftelijk overleg, een notaoverleg en een algemeen overleg. Om enige vorm van vergelijkbaarheid te bewerkstelligen, vonden al deze overleggen plaats in 2020 bij de vaste commissie voor Financiën⁶⁵.

Het coderen van deze vier overleggen brengt de volgende inzichten naar voren:

⁶⁰ Interview 1 en Auel, K., Rozenberg, O., & Tacea, A. (2015a). To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments. *West European Politics*, 38(2), 282–304. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990695>

⁶¹ Auel, K., Rozenberg, O., & Tacea, A. (2015b). 'Fighting Back? And if Yes, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs'. In: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. London: Palgrave Macmillan, pp. 60-93

⁶² Smeets, S., & de Ruiter, R. (2018). Scrutiny by means of debate: the Dutch parliamentary debate about the Banking Union. *Acta Politica*, 1–20. <https://doi.org/10.1057/s41269-018-0091-3>. De onderzoeksmethode van Smeets en De Ruiter is gebruikt en staat hier beschreven: https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1057%2Fs41269-018-0091-3/MediaObjects/41269_2018_91_MOESM1_ESM.docx

⁶³ Mastenbroek, E., Spendzharova, A., & Versluis, E. (2014). Clawing Back Lost Powers? Parliamentary Scrutiny of the Transposition of EU Social Policy Directives in the Netherlands. *West European Politics*, 37(4), 750–768. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.919774>

⁶⁴ Vertaald vanuit het Engels: 1. Expressing support/disagreement, 2. asking question, 3. taking up alternative position, 4. providing instructions.

⁶⁵ Plenair debat (PlenD): H-84-2-1

Notaoverleg (NO): 21501-07-1684

Algemeen Overleg (AO): 21501-07-1710

Schriftelijk Overleg (SO): 21501-07-1732

- Te zien is dat de meeste interventies (uitingen van Kamerleden jegens de regering of regeringsoptreden) de vorm hebben van vragen, gemiddeld in ongeveer twee van de drie gevallen. In het SO dat onder de loep is genomen is dat zelfs in vier van de vijf gevallen.
- Het Notaoverleg ziet de meeste variëteit in het soort interventies.
- Stap 4, het geven van sturing, gebeurt in de minste gevallen, gemiddeld in 9% van de gevallen. Dit zou kunnen komen doordat sturing geven de meeste inspanning vergt van een Kamerlid (in de vorm van kennis en expertise). Daarmee vraagt het ook het meeste van een bewindspersoon, daar het een kritischere onderbouwing vergt dan de andere soort interventie.⁶⁶

Deze steekproef is zeker niet representatief en slechts bedoeld ter illustratie. Aan de andere kant gaat het hierbij om debatten over onderwerpen van groot politiek belang, in een commissie met veel EU-gerelateerde activiteiten. Voor onderwerpen van minder belang, in commissies met minder EU-activiteiten, valt daarom wel in te schatten dat interventies vaker zullen neigen naar de controleniveaus op de interventieladder die minder voorafgaande kennis en inspanning vereisen.

Tabel 8: Parlementaire controle op het Europebeleid van het kabinet in vier typen overleggen					
Soort interventie	PlenD	NO	AO	SO	Percentage
1. Steun/ afkeuring uitspreken	15%	14%	6%	3%	9%
2. Vragen stellen	58%	47%	73%	79%	64%
3. Alternatief voorstellen	14%	26%	17%	12%	17%
4. Sturen	14%	13%	4%	5%	9%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%

NB: Op basis van vier debatten, waarvan één plenair. De data tonen de gemiddelde waarden van de coderingen door de twee codeerders. Deze tabel is slechts bedoeld ter illustratie en dient niet als representatief te worden gezien.

5. Welke factoren verklaren mogelijkwijs (verschillen in) de manier waarop, en de mate waarin, de informatieafspraken worden uitgevoerd?

De wetenschappelijke literatuur over de rol van nationale parlementen op de Europese Unie heeft verschillende factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de manier waarop parlementen hun controlerende macht uitoefenen. Deze factoren worden hieronder kort beschreven en aangevuld met informatie uit de interviews.

- In de literatuur bestaat een grote mate van consensus dat de *saliency* van een onderwerp een belangrijke factor is voor de manier waarop parlementen ermee omgaan en hoeveel aandacht ze

⁶⁶ Smeets & De Ruiter (2018) Web-appendix 1 Coding scheme: Scrutiny by means of debate: https://static-content.springer.com/esm/art%3A10.1057%2Fs41269-018-0091-3/MediaObjects/41269_2018_91_MOESM1_ESM.docx

aan een onderwerp besteden.⁶⁷ Wat iets *salient* maakt voor de Kamer heeft vaak ook te maken met de actualiteiten die op dat moment in de media verschijnen⁶⁸, of ook de ‘waan van de dag’.

- Gerelateerd aan het vorige punt, blijkt dat de institutionele kracht die een parlement heeft een sterke impact heeft op hoe actief parlementen zijn en hoe lang plenaire en commissiedebatten duren. Europees gezien scoren de Eerste en Tweede Kamer in onderzoek van Auel, Rozenberg et al.⁶⁹ hoog op institutionele kracht (14e en 7e van 40). Inderdaad scoort de Tweede Kamer eveneens hoog (7e) op de hoeveelheid parlementaire activiteiten, al staat de Eerste Kamer daarmee bijna helemaal onderaan op de 39e plaats⁷⁰ (al kan dit mogelijk ook het gevolg zijn van het feit dat de Eerste Kamer maar één dag per week vergadert). Deze scores zijn echter wel gebaseerd op de periode 2010-2012 en kunnen dus inmiddels verouderd zijn, bijvoorbeeld doordat nieuwe informatieafspraken leiden tot een meer proactieve houding.
- De normatieve opvattingen van Kamerleden en de mate waarin partijen intern een gecoördineerd standpunt hebben bepaald, zijn sterk bepalend voor de mate waarin parlementen een actieve rol spelen bij het toezicht op EU-beleid⁷¹.
- De organisatie van de ambtelijke ondersteuning⁷² en het agenderen van Europese onderwerpen. Volgens Högenauer en Neuhold (2015) heeft de EU-staf van een parlement een relevante rol in de manier waarop deze staf informatie filtert en bepaalde dossiers onder de aandacht brengt van Kamerleden en / of fractiemedewerkers⁷³. De manier waarop informatie wordt aangeboden speelt dus een belangrijke rol.
- De persoonlijke overtuiging en dossierkennis van een Kamerlid.⁷⁴ Als een Kamerlid een bepaald onderwerp bijvoorbeeld om ideologische redenen als relevant beschouwt, dan zal deze bereid zijn hier meer aandacht aan te besteden en eerder geneigd zijn een uitspraak over het onderwerp te doen.

6. Hoe kan de uitvoering van de informatieafspraken in de praktijk worden verbeterd?

6.1. Het krachtenveld

In 2014 heeft toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Timmermans toegezegd dat “in alle geannoteerde agenda’s en verslagen, de Nederlandse positie in relatie tot het krachtenveld tussen de lidstaten en in relatie tot het Europees Parlement wordt geschetst, evenals een tijdpad voor de

⁶⁷ Mastenbroek, E., Spendzharova, A., & Versluis, E. (2014). Clawing Back Lost Powers? Parliamentary Scrutiny of the Transposition of EU Social Policy Directives in the Netherlands. *West European Politics*, 37(4), 750–768. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.919774>.

Auel, K., & Christiansen, T. (2015). After Lisbon: National Parliaments in the European Union. *West European Politics*, 38(2), 261–281. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990693>

Auel, K., Eisele, O., & Kinski, L. (2016). From Constraining to Catalysing Dissensus? The Impact of Political Contestation on Parliamentary Communication in EU Affairs. *Comparative European Politics*, 14(2), 154–176.

⁶⁸ Interview 1 en 2

⁶⁹ Auel, K., Rozenberg, O., & Tacea, A. (2015b). ‘Fighting Back? And if Yes, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs’. In: C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg and J. Smith (eds.) *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*. London: Palgrave Macmillan, pp. 60-93.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Huff (2015)

⁷² Högenauer, A. L., & Neuhold, C. (2013). National Parliaments after Lisbon: Administrations on the Rise? *OPAL Online Paper Series*, 12, 1–26. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990698>

Strelkov, A. (2015). Who Controls National EU Scrutiny? Parliamentary Party Groups, Committees and Administrations. *West European Politics*, 38(2), 355–374. <https://doi.org/10.1080/01402382.2014.990699>

⁷³ “The greatest impact of administrators on the scrutiny of EU affairs stems probably from their attempts to promote the discussion and scrutiny of important European issues within their parliaments” (Högenauer en Neuhold, 2013: 21).

⁷⁴ Interview 2

onderhandelingen”⁷⁵. In de praktijk bevatten zowel geannoteerde agenda’s en verslagen, evenals BNC-fiches, echter nog weinig analyse van het krachtenveld in de Raad bij EU-voorstellen en tijdens onderhandelingen.

In BNC-fiches wordt wel systematisch een kopje ‘eerste indicatie krachtenveld’ opgenomen. Hierin wordt in zeer globale termen vooruit geblikt op de behandeling in de Raad. De verwachte positie van het Europees Parlement wordt op even globale wijze behandeld. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat aan het begin van het behandelingstraject de posities van individuele spelers nog niet altijd bekend zijn, en een fiche al naar de Kamer gestuurd kan zijn voordat er een eerste bijeenkomst van een Raadswerkgroep geweest is. Toch kan waarschijnlijk wel een verwachting worden uitgesproken over welke meerderheden en minderheden zich in Raad of EP zullen aftekenen, maar ook daarop wordt gewoonlijk niet ingegaan.

In geannoteerde agenda’s en Raadsverslagen is weinig inhoudelijke informatie te vinden over het krachtenveld in de Raad. De positie van het Europees Parlement komt in geannoteerde agenda’s vaak evenmin aan bod (slechts in 30% van de gevallen), terwijl ook dat onderdeel is van de informatieafspraken tussen parlement en kabinet. Bovendien is het EP een openbare instelling en daarom kan de positie van het EP of het krachtenveld binnen het EP altijd met de Kamer besproken worden, terwijl dat voor de Raad anders ligt. Ook bij dossiers waar het EP formeel geen besluitvormende rol heeft neemt het vaak wel een positie in waarvan het vermelden de moeite waard kan zijn.

Ondanks de toezegging van minister Timmermans uit 2014 vermeldt de Handleiding Wetgeving en Europa⁷⁶ uit 2018 van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (een onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid): “Ten vierde speelt het BNC-fiche een rol in de informatievoorziening naar het nationale parlement. BNC-fiches worden in beknopte vorm (*zonder het besloten deel van het krachtenveld*) verzonden naar de beide Kamers der Staten-Generaal en naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement”. (cursivering auteurs)

Dat weinig informatie wordt gegeven over het krachtenveld, met name in de Raad, kan mogelijk rechtvaardiging vinden binnen artikel 68 van de Grondwet. De tekst hiervan luidt: “De ministers en de staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.”⁷⁷ Openbaarmaking van het standpunt van andere lidstaten zou Nederland in conflict kunnen brengen met deze lidstaten, en teveel details over de precieze Nederlandse positie ten opzichte van die standpunten zou de onderhandelingspositie van Nederland in Europa kunnen schaden. Dat is allebei niet in het belang zijn van de staat, al is veel afhankelijk van de vraag hoe beperkt of ruim dat gedefinieerd wordt. Daar staat tegenover dat het met alleen informatie over de Nederlandse inzet voor de Kamer onmogelijk zou zijn om het optreden van Nederland in de Raad, het verloop van het besluitvormingsproces aldaar en de uitkomst ervan, te beoordelen.

Over de afweging tussen efficiëntie en transparantie bestaat in de wetenschappelijke literatuur ook debat, waarbij geen overeenstemming is. Zo beargumenteren bijvoorbeeld Hagemann en Franchino dat de openbaarmaking van de standpunten van lidstaten tijdens Raadsvergaderingen de geloofwaardigheid van die standpunten doet toenemen, waardoor de kans op een doorbraak tijdens onderhandelingen wordt vergroot.⁷⁸ Volgens Meade en Stasavage heeft het delen van overwegingen van onderhandelingspartners echter geleid tot een meer terughoudende opstelling ten aanzien van het delen van standpunten die afwijken van de meerderheid.⁷⁹

⁷⁵ Kst-22112-1865 (2014) <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2013Z16075&did=2014D16024>

⁷⁶ Kenniscentrum Wetgeving en Juridische zaken ‘Handleiding Wetgeving en Europa, 3.3.10.b BNC’. Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://www.kcwj.nl/archief/handleiding-wetgeving-en-europa/3-module-3-procedures/33-fase-voorstel-eu-regeling/3310-co%C3%B6rdinatie-nederlandse-inbreng/3310b-bnc>

⁷⁷ De Nederlandse Grondwet. Artikel 68: Inlichtingenplicht ministers, staatssecretarissen; interpellatie. <https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvk1oucfq6v2/vgrncvh0maxh>

⁷⁸ Hagemann, S., & Franchino, F. (2016). Transparency vs efficiency? A study of negotiations in the Council of the European Union. *European Union Politics*, 17(3), 408–428. doi:10.1177/1465116515627017

⁷⁹ Meade EE and Stasavage D (2008) Publicity of debate and the incentive to dissent: Evidence from the US federal reserve. *The Economic Journal* 118(528): 695–717.

Het is daarnaast ook zo dat openbaarheid en transparantie, zowel voor de activiteiten van de Kamer betreft als de informatievoorziening van het kabinet aan de Kamer, fundamentele pijlers zijn onder het Nederlandse parlementaire systeem, waar het kabinet en de Kamer sterk aan hechten. Daarmee ontstaat tegelijk ook een spanningsveld dat beperkingen oplegt aan de aard van de informatie die de Kamer kan ontvangen.

Aanbeveling 1: In overleg met commissiegriffies, plenaire Griffie, commissie voor de Werkwijze en/of Presidium zou door het ministerie van BZ, als politiek verantwoordelijke voor de EU-coördinatie, kunnen worden voorgesteld een beperkt deel van de vergaderingen tussen commissieleden van het parlement en bewindslieden van de vakministeries besloten te organiseren met het doel voor bepaalde dossiers meer informatie te kunnen delen over het krachtenveld en de Nederlandse inzet. In Scandinavische landen wordt deze vorm van commissieoverleg veel toegepast. Het nadeel dat niet alle inhoud van deze debatten dan letterlijk in het openbaar geciteerd mag worden (maar wel geparafraseerd!), moet dan maar worden afgewogen tegen het voordeel dat op die manier een gat wordt gedicht dat de huidige werkwijze laat bestaan in de parlementaire controle op EU-activiteiten van het kabinet.

Aanbeveling 2: Informatie over het krachtenveld kan in geannoteerde agenda's en Raadsverslagen aanzienlijk worden uitgebreid zonder andere lidstaten voor het hoofd te stoten. Zo kan informatie over het Europees Parlement in elk geval gedeeld worden, en is bij hoogpolitieke dossiers de positie van veel andere lidstaten vaak algemeen bekend uit (soms andere nationale) media of gedeeld met het betreffende parlement. Daarnaast kan ook zonder andere lidstaten te noemen worden aangegeven of zich voor relevante punten een (gekwalficeerde) meerderheid dan wel een (blokkerende) minderheid aandient, hoe die zich verhouden tot de Nederlandse inzet en wat dit betekent voor het verwachte resultaat van de onderhandelingen.

6.2. In BNC-fiches context bieden bij de inhoud van EU-voorstellen

In 2006 verscheen het rapport Parlement aan zet⁸⁰ met voorstellen voor het versterken van de parlementaire behandeling van EU-zaken van de Tweede Kamer. Het rapport wijst op de noodzaak van de versterking van de personele ondersteuning van de Kamer, en beveelt het volgende aan: "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." Daarop werd besloten voor de periode 2007-2011 "vier ervaren EU adviseurs" aan te trekken voor de EU-ondersteuning van de Tweede Kamerfracties. Het advies in het evaluatierapport 'Bovenop Europa' (2011) was om over te gaan tot een structurele recrutering van senior EU-adviseurs: "De bevindingen van deze evaluatie wijzen uit dat de EU-staf van de Kamer op permanente basis in de huidige opzet dient te worden gecontinueerd. De staf heeft een cruciale bijdrage geleverd aan de gesignaleerde grotere betrokkenheid van de Kamer bij 'Europa' en haar inzet zal onmisbaar blijven om die betrokkenheid op peil te kunnen houden of verder te vergroten".⁸¹

Sindsdien beschikt de Kamer over een staf van acht⁸² ambtelijke EU-adviseurs die de Kamercommissies ondersteunen bij het volgen van EU-onderhandelingen. Dat neemt niet weg dat, zoals ook in de interviews werd opgemerkt, het instapniveau van geannoteerde agenda's en andere EU-gerelateerde brieven hoog is. Zonder dossierkennis begrijpt men vaak niet waar het over gaat, of zoals over BNC-fiches werd opgemerkt: "een hele hoop tekst maar wat staat er nou eigenlijk?" Juist omdat de ondersteuning van Kamerleden, vanuit de fracties en vanuit de ambtelijke EU-staf, zo beperkt is, is het

⁸⁰ Gerards, M. (2006). *Parlement aan zet. Voorstellen ter versterking van de parlementaire betrokkenheid bij Europa*.

⁸¹ Bovenop Europa. Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede Kamer, 2007- 2011. (2011).

⁸² Stand per 13 september 2021

nog belangrijker dat geannoteerde agenda's en andere EU-gerelateerde brieven zo duidelijk mogelijk zijn en zo min mogelijk voorkennis vereisen.

Anno 2021 is dan ook de verwachting dat het voor de vele kleine fracties in de Kamer moeilijk zal zijn om de dossierkennis op te bouwen en bij te houden die nodig is om scherpe inhoudelijke vragen te stellen over het verloop van EU-onderhandelingen⁸³. Het is echter ook in het licht van deze ontwikkelingen een taak van de regering om de Kamer zo goed mogelijk te faciliteren voor haar rol als toezichthouder en controlerende macht. Dat neemt niet weg dat ministeries ook al veel zeer overzichtelijke en inzichtelijke documenten leveren. Een voorbeeld hiervan is het jaaroverzicht 2018 op het terrein van justitie en veiligheid binnen de EU⁸⁴, alsook de Staat van de Unie⁸⁵ dat ieder jaar door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt uitgebracht.

Aanbeveling 3: Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou vanuit zijn rol als coördinator van het EU-beleid van Nederland en van de EU-informatievoorziening aan het parlement kunnen overwegen met de EU-staf van de Tweede Kamer en Kamerleden in gesprek te gaan over mogelijkheden om de EU-informatievoorziening begrijpelijker en overzichtelijker te maken voor alle, ook kleinere, fracties. Daarnaast zouden departementen (nog) meer kunnen worden gestimuleerd om bij BNC-fiches voor prioritaire voorstellen een besloten ambtelijke technische briefing aan Kamerleden en staf aan te bieden.

6.3. Tijdigheid van BNC-fiches

Enkele Kamerleden gaven in 2017 aan dat fiches en geannoteerde agenda's (te) vaak niet tijdig genoeg zijn of diepgang misten.⁸⁶ In het geval van BNC-fiches gaven de door ons geïnterviewden aan dat zij begrip hadden voor het ontbreken van diepgaande analyses in fiches, ook omdat het hier om samenvattingen gaat, en dat het aan de Kamerleden en -fracties zelf is de verdieping in te gaan. Recenter is in een interview benadrukt dat de reguliere verschijningsstermijn van zes weken ook nogal eens als lang wordt ervaren.⁸⁷ De Kamer is echter geen homogene entiteit, en percepties over de volledigheid en tijdigheid van BNC-fiches kunnen dus verschillen.

In de informatieafspraken is overeengekomen dat onder normale omstandigheden zes weken gehanteerd wordt als uiterste verschijningsdatum van een fiche. Bij behandelvoorbehouden en subsidiariteitstoetsen moet al binnen drie weken een fiche gestuurd worden. De tijdigheid van BNC-fiches is al langer een terugkerend onderwerp, en is ook in 2009 door de Algemene Rekenkamer onderzocht. Daarbij bleek dat in de periode 2005-2009 slechts enkele van de fiches op tijd waren, waarbij de overschrijding alleen al kon oplopen tot meer dan 100 dagen (ruim 14 weken).⁸⁸ De aanbeveling destijds was dan ook: "Kabinet en parlement zouden samen moeten nagaan of fiche- instrument zowel inhoudelijk als qua doorlooptijd aansluit bij gewenste democratische controle door parlement, en bij de rol die nationale parlementen na goedkeuring Verdrag van Lissabon heeft om binnen zes weken gemotiveerd oordeel te geven over waarom – indien van toepassing – een nieuw EU-beleidsvoorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel."⁸⁹

Met betrekking tot de tijdigheid van de BNC-fiches blijkt dat in de periode 2016-2020 de meeste fiches wél op tijd zijn, dan wel met enkele dagen vertraging (410 van de 543 fiches, ongeveer driekwart, verschijnt op tijd of maximaal een week te laat).⁹⁰ Ook de overschrijdingstermijnen zijn aanzienlijk korter

⁸³ Interview 1

⁸⁴ Blg-884054, <https://zoek.officiëlebezoekingen.nl/blg-884054>

⁸⁵ Staat van de Europese Unie 2021. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/04/02/staat-van-de-europese-unie-2021>

⁸⁶ Klapwijk, B., & Snippe, J. (2017). *Scrutiny and control in EU Affairs: the Dutch parliament*. University of Twente.

⁸⁷ Interview 2.

⁸⁸ Stuiveling, S. J., & Van Schoten, E. M. A. (2009). *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid. Terugblik 2009*. Algemene Rekenkamer, Den Haag.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Met een "strenger" criterium, waarbij ook fiches die minder dan een week te laat zijn als zodanig worden meegeteld, waren 202 fiches van de 543 te laat (en dus 341 op tijd).

geworden: er zijn nu vrijwel geen fiches met meer dan 4 weken vertraging. In de informatieafspraken is overeengekomen dat onder normale omstandigheden zes weken gehanteerd wordt als uiterste verschijningsdatum. Bij behandelvoorbehouden en subsidiariteitstoetsen moet al binnen drie weken een fiche gestuurd worden. In de informatieafspraken van 2016⁹¹ stond overigens dat bij deze versnelde fiches de publicatiedatum van de Nederlandse versie van een Commissievoorstel leidend was (mits deze versie binnen een week na de originele versie gepubliceerd wordt), maar in de laatste versie is dit onderscheid niet meer terug te vinden (en geldt dus voor alle fiches de eerste publicatiedatum van het Commissievoorstel, wat meestal een Engelstalige versie is. Omdat de Nederlandse versie vaak wat later komt, krijgt de Kamer hiermee de facto dus meer tijd om het voorstel voor de deadline van de subsidiariteitstoets of het behandelvoorbehoud te beoordelen).

In totaal zijn er 77 zogenaamde uitstelbrieven naar de Kamer gestuurd met de mededeling dat een BNC-fiche niet binnen de termijn van zes weken (of drie in het geval van een behandelvoorbehoud / subsidiariteitstoets) verzonden kon worden. In ongeveer 58% (77 van 133) van de gevallen wordt er een uitstelbrief gestuurd als een fiche de termijn van zes weken (of drie weken) met meer dan één week overschreed.

Het is in het belang van de controlerende rol van het parlement om tijdig geïnformeerd te worden over het Nederlandse standpunt op een EU-voorstel. Het is echter ook in het belang van het kabinet om een adequaat tijdsbestek te hebben om tot een weloverwogen standpunt te komen.

Aanbeveling 4: Breng in kaart of er structurele oorzaken zijn voor het niet tijdig leveren van BNC-fiches.

Aanbeveling 5: Leg in de informatieafspraken duidelijker vast welke taalversie van het Commissievoorstel leidend is voor de verschijningstermijn van het fiche. Het ligt meer voor de hand dat dit de eerst gepubliceerde (soms alleen Engelstalige) versie is en niet per se de Nederlandse.

6.4. Kwartaalrapportages

In de huidige versie van de EU-informatieafspraken tussen de Kamer en het kabinet staat: “Elk vakdepartement stuurt vanaf het derde kwartaal 2018 kwartaalrapportages waarin de respectievelijke vakcommissie wordt geïnformeerd over de stand van zaken in de onderhandelingen over de EU-wetgevingsdossiers op dat gebied.”⁹²

Hoewel steeds meer ministeries kwartaalrapportages sturen over lopende EU-wetgevingsprocessen zijn er flinke verschillen tussen ministeries. Door de ministeries EZK, BZK, LNV en Financiën worden kwartaalrapportages als brief geleverd, door de ministeries SZW en VWS als onderdeel van de geannoteerde agenda en door IenW soms ook als onderdeel van een verslag over een Raad. Bij SZW, IenW en VWS zijn deze rapportages daardoor ook niet periodiek, omdat er niet noodzakelijk elke drie maanden een geannoteerde agenda wordt opgesteld. De ministeries BZ, Defensie en OCW leverden er geen, al levert BZ (BuHaOS) wel Voortgangsrapportages over handelsakkoorden. Het Ministerie van Defensie heeft weinig EU-wetgeving. Bij elk van deze departementen was er in de onderzochte periode echter wel sprake van enkele BNC-fiches.

Aanbeveling 6: Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou in zijn rol als coördinator van het Nederlandse EU-beleid het overzicht over de opvolging door de relevante ministeries van de informatieafpraak over het leveren van kwartaalrapportages aan de Kamer moeten borgen.

Aanbeveling 7: Uit gesprekken ontstaat de indruk dat Kamerleden zich weinig tot niet bewust zijn van het bestaan van kwartaaloverzichten bij de commissies waar deze wel aangeleverd worden. Dit heeft deels te maken met de soms nogal onopvallende wijze van verstrekking, bijvoorbeeld als bijlage bij een geannoteerde agenda, en onder uiteenlopende namen. Harmoniseer daarom de benaming van

⁹¹ Kst-22112-2232, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2232.html>

⁹² Rijksoverheid (13-07-2020). Overzicht informatie-afspraken EU-dossiers, via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/vergaderstukken/2020/07/13/overzicht-informatie-afspraken-eu-dossiers>

kwartaaloverzichten en de wijze waarop deze gepresenteerd worden, zodat het voor Kamerleden duidelijk is waar deze rapportages te vinden zijn. Kwartaalrapportages als aparte brief presenteren zou deze rapportages het meest zichtbaar maken. Neem in de rapportages ook de voortgang van belangrijke niet-wetgevende dossiers op waarover een BNC-fiche verschenen is, zeker als het gaat om onderwerpen die regelmatig in de Raad besproken worden.

6.5. Meer structuur in EU-informatiestroom

Aanbeveling 8: Naast de “reguliere” stukken die direct gekoppeld zijn aan een concreet voorstel of concrete vergadering (i.c. BNC-fiches, geannoteerde agenda’s en verslagen van Raden), bestaat een grote variatie aan “overige brieven” die worden gestuurd naar aanleiding van verzoeken van Kamerleden of -commissies, informatieafspraken in het kader van een parlementair behandelvoorbehoud, of toezeggingen tijdens een debat. Een gebrek aan uniformiteit en structuur hierin maakt het voor Kamerleden en Kamermedewerkers lastig om informatie terug te vinden en zich zo een beeld te vormen van het Europese debat over een langere periode. Het is niet ondenkbaar dat juist dat gebrek aan structuur en overzichtelijkheid leidt tot meer informatieverzoeken van de Kamer.

6.6. Nader onderzoek

Aanbeveling 9: In aanvulling op dit onderzoek zou nader onderzoek overwogen moeten worden naar de volgende zaken:

- Kwalitatief: Op welke manier gebruiken Kamerleden de ontvangen stukken inhoudelijk? Hierbij zou dieper gekeken moeten worden dan naar louter agendering van een stuk voor bijvoorbeeld een AO of debat, maar ook naar de manier waarop de informatie uit de stukken terugkomt in bijvoorbeeld inbrengen en vragen die door Kamerleden worden gesteld. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat veel informatie die wordt verstrekt dient als achtergrondinformatie of naslagwerk: over een kwartaalrapportage of uitleg over de voorgeschiedenis van een voorstel zullen niet zo snel rechtstreeks vragen gesteld worden, maar zij zijn wel zeer nuttig bij de inhoudelijke voorbereiding voor bijvoorbeeld een commissiedebat (voorheen: AO) voor een Raadsbijeenkomst waar dat voorstel geagendeerd is.
- Een vergelijkende studie naar EU-informatieafspraken in andere lidstaten. Hierbij kan vooral gekeken worden welke best practices er bestaan in EU-landen met een met Nederland vergelijkbaar niveau van overheidstransparantie, zoals de Scandinavische landen.
- Nadere inrichting van de informatiehuishouding van de EU-informatie. Hierbij zou in overleg met de Kamer bestudeerd kunnen worden of de EU-informatievoorziening aan de Kamer (gedeeltelijk) in een andere vorm gegoten kan of moet worden zodat deze inzichtelijker wordt. Hierbij kunnen bijvoorbeeld ook de verschillende websites op EU-niveau als inspiratie dienen waarmee toegang wordt verkregen tot databases waarin de status van verschillende dossiers kan worden opgezocht.⁹³ Belangrijk is dan wel dat in zo’n “EU-monitor” niet alleen informatie van de Europese instellingen, maar geïntegreerd daarmee ook de EU-informatie die het kabinet zelf de Kamer verstrekt kan worden teruggevonden.⁹⁴

⁹³ Denk bijvoorbeeld aan websites van het Europees Parlement als het Legislative Train Schedule (<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/>) en OEIL (<https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>).

⁹⁴ Een motie over invoering van een dergelijke “EU-monitor”, of “one stop shop”, Kamerstuk 21501-20-1733, werd tijdens het debat over de Europese top van 21-22 oktober 2021 ingediend en aangehouden tot na het op 16 december 2021 geplande Commissiedebat Informatievoorziening.

Bijlagen

I. Agendering van ontvangen Kamerbrieven periode 2016-2020

Onderstaande tabellen laten zien waar de EU-gerelateerde Kamerbrieven uit de periode 2016-2020 door de verschillende Kamercommissies geagendeerd zijn⁹⁵. Per commissie zijn in dit overzicht steeds twee tabellen getoond:

- De eerste tabel ("COUNTA") geeft aan hoe vaak brieven van een bepaald type (bv BNC-fiches) geagendeerd zijn per type activiteit (bv AO). Als dezelfde brief bij meerdere activiteiten werd geagendeerd is die opnieuw geteld.
- De tweede tabel ("COUNTUNIQUE") is analoog, maar hier geldt dat als dezelfde brief vaker ergens werd geagendeerd deze juist niet opnieuw is geteld: de aantallen geven in dit geval dus aan hoeveel (bv) BNC-fiches überhaupt ooit door de Kamer zijn geagendeerd.

De twee kolommen rechts naast iedere tabel geven aan hoeveel brieven van ieder type in totaal door de commissie ontvangen zijn (i.e. de aantallen uit de tabel in de vorige paragraaf), en hoeveel procent daarvan geagendeerd blijkt te zijn.

In deze tabellen valt onder meer op dat het grootste deel van de aan de Kamer verstuurde (EU-gerelateerde) in elk geval ergens geagendeerd wordt (voor een AO, SO, of iets anders). Een vrij aanzienlijk deel van de brieven wordt zelfs meerdere keren geagendeerd voor een activiteit. De reden daarvoor kan verschillen per commissie. Zo is bij de commissie Financiën een praktijk ontstaan om BNC-fiches eerst te onderwerpen aan een SO, en het fiche vervolgens (soms samen met de antwoorden van de minister in het SO) weer te agenderen voor een AO Ecofinraad. Maar bijvoorbeeld bij de commissie VenJ worden geannoteerde agenda's en raadsverslagen dan weer geagendeerd voor een apart AO met de staatssecretaris over de asiel-onderwerpen op de agenda, en een apart AO met de minister voor de overige onderwerpen.

NB: De aanduiding #N/A in de kolom "type brief" in deze tabellen geeft aan het gaat om een brief die niet afkomstig is van een Nederlandse bewindspersoon, en die daarom verder niet gespecificeerd is in dit onderzoek. Het kan bijvoorbeeld gaan om een wetgevend voorstel van de Europese Commissie, of een stuk van een andere instelling.

Afkortingen: AO=Algemeen Overleg, SO=Schriftelijk Overleg, BHV=behandelvoorbehoud, NO=Nota-overleg, subtoets=subsidiariteitstoets, WGO=Wetgevingsoverleg, TB=Technische Briefing, RTG=Rondetafelgesprek, PD=Politieke Dialoog (i.c. met de Europese Commissie), WB=Werkbezoek.

⁹⁵ Hiertoe werden de Kamerstuknummers van de eerder genoemde brieven op hun beurt ingevoerd in de genoemde zoekmachines. Vervolgens werd van de aldus gevonden (verslagen van) Kameractiviteiten nagegaan of de eerder genoemde brief daar daadwerkelijk was geagendeerd, of slechts zijdelings werd genoemd in bijvoorbeeld een voetnoot. Alleen in het eerste geval werd de activiteit meegeteld in dit onderzoek.

commissie		BZ					
<i>COUNTA van Kst-nummer</i>		<i>activiteit</i>					
<i>type brief</i>	AO	NO	SO	TB	Eindtotaal	perc.	
BNC-fiches	12	1	3		16	94%	17
geannoteerde agenda	43		25		68	100%	68
verslag Raad	43		21		64	100%	64
overige brieven	63	4	14		81	101%	78
SO	9		3		12		
#N/A	1			1	2		
Eindtotaal	171	5	66	1	243		

commissie		BZ					
<i>COUNTUNIQUE van Kst-nummer</i>		<i>activiteit</i>					
<i>type brief</i>	AO	NO	SO	TB	Eindtotaal	perc.	
BNC-fiches	12	1	3		16	94%	17
geannoteerde agenda	43		23		64	94%	68
verslag Raad	43		19		61	95%	64
overige brieven	45	4	13		52	65%	78
SO	9		3		12		
#N/A	1			1	2		
Eindtotaal	153	5	61	1	207		

commissie		BZK					
COUNTA van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	brief	rapporteur	SO	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	20			14		34	213% 16
kwartaaloverzichten				1		1	14% 7
overige brieven	55			31	5	91	159% 59
#N/A		1	7			8	
Eindtotaal	75	1	7	46	5	134	

commissie		BZK					
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	brief	rapporteur	SO	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	12			8		15	94% 16
kwartaaloverzichten				1		1	14% 7
overige brieven	24			14	4	30	52% 59
#N/A		1	1			2	
Eindtotaal	36	1	1	23	4	48	

commissie		DEF					
COUNTA van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	NO	SO	TB	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	4		2	1		7	140% 5
brief die fiche vervangt	1					1	100% 1
geannoteerde agenda	12		7			19	83% 23
verslag Raad	18		3			21	88% 24
kwartaaloverzichten	1					1	! 0
overige brieven	35	1	3		3	42	100% 42
SO	3		1			4	
#N/A				1		1	
Eindtotaal	74	1	16	2	3	96	

commissie		DEF					
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	NO	SO	TB	WGO		perc.
BNC-fiches	4		2	1		5	100% 5
brief die fiche vervangt	1					1	100% 1
geannoteerde agenda	12		7			19	83% 23
verslag Raad	18		2			20	83% 24
kwartaaloverzichten	1					1	0
overige brieven	28	1	3		3	32	76% 42
SO	3		1			4	
#N/A				1		1	
Eindtotaal	66	1	15	2	3	82	

commissie		EZK						
COUNTA van Kst-nummer		activiteit						
type brief	AO	motie	NO	rapporteur	SO	TB	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	38		8		51		97	95% 101
brief die fiche vervangt	7		1		9		17	121% 14
geannoteerde agenda	24				79		103	110% 94
verslag Raad	27				60		87	88% 99
kwartaaloverzichten	2				5		7	35% 20
implementatieoverzichten					1		1	0
overige brieven	66		4		26		96	72% 144
SO	8				38		46	
#N/A		2		5	1	4	12	
Eindtotaal	172	2	13	5	270	4	466	

commissie		EZK						
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit						
type brief	AO	motie	NO	rapporteur	SO	TB		perc.
BNC-fiches	38		6		39		81	79% 101
brief die fiche vervangt	7		1		8		14	100% 14
geannoteerde agenda	24				65		89	95% 94
verslag Raad	27				54		80	81% 99
kwartaaloverzichten	2				3		3	15% 20
implementatieoverzichten					1		1	0
overige brieven	65		4		22		88	66% 144
SO	8				35		43	
#N/A		2		5	1	4	12	
Eindtotaal	171	2	11	5	227	4	410	

commissie		EUza														
COUNTA van Kst-nummer		activiteit														
type brief	AO	BHV	brief	factsh eet	motie	NO	PD	rapp orteur	RTG	SO	TB	WB	WG O	Eindt otaal	perc.	
BNC-fiches	15					4				2				21	105%	20
brief die fiche vervangt						1				1				2	67%	9
geannoteerde agenda	40					6				29				75	67%	112
verslag Raad	37					4				19		1		61	54%	112
kwartaal- implementatie- overzichten	4													4	20%	20
overige brieven	168					26		3		49			2	248	62%	394
AO										1				1		
SO	13					1				3				17		
#N/A	1	1	1	1	189		1	10	9	1	37	12		263		
Eindtotaal	278	1	1	1	189	42	1	13	9	105	37	13	2	692		

commissie		EUza														
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit														
type brief	AO	BHV	brief	facts heet	motie	NO	PD	rapp orteur	RTG	SO	TB	WB	WG O	Eindt otaal	perc.	
BNC-fiches	10					4				2				16	80%	20
brief die fiche vervangt						1				1				2	67%	9
geannoteerde agenda	40					6				29				75	67%	112
verslag Raad	37					4				18		1		59	53%	112
kwartaal- implementatieo verzichten	4													4	20%	20
overige brieven	163					26		3		48			1	223	56%	394
AO										1				1		
SO	12					1				3				16		
#N/A	0	1	0	0	1		1	7	5	0	37	11		63		
Eindtotaal	266	1	0	0	1	42	1	10	5	102	37	12	1	459		

Commissie		FIN									
COUNTA van Kst-nummer		activiteit									
type brief	AO	BHV	brief	motie	NO	rapporteur	SO	subtoets	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	50	1	1				71			123	131% 94
brief die fiche vervangt	9						2			11	85% 14
geannoteerde agenda	78				1		6			85	94% 90
verslag Raad	67						7			74	110% 67
overige brieven	161	1			1		28		2	193	73% 265
AO							1			1	
SO	33						6			39	
#N/A	0	4		79		2	9	1		95	
Eindtotaal	398	6	1	79	2	2	130	1	2	621	

Commissie		FIN									
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit									
type brief	AO	BHV	brief	motie	NO	rapporteur	SO	subtoets	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	44	1	1				53			86	91% 94
brief die fiche vervangt	8						2			9	69% 14
geannoteerde agenda	71				1		6			77	86% 90
verslag Raad	62						6			67	100% 67
overige brieven	151	1			1		25		2	175	66% 265
AO							1			1	
SO	33						6			39	
#N/A	0	3		79		2	4	0		87	
Eindtotaal	367	5	1	79	2	2	102	0	2	538	

commissie		lenW										
COUNTA van Kst-nummer		activiteit										
type brief	AO	BHV	motie	NO	PD	rappor teur	SO	TB	WB	Eindtot aal	perc.	
BNC-fiches	55	5					31			91	126%	72
brief die fiche vervangt							2			2	67%	3
geannoteerde agenda	21	2					24			47	109%	43
verslag Raad	25	2					20			47	107%	44
overige brieven	60	2		1			25			88	69%	127
SO	3						4			7		
#N/A		1	160		2	2	1	8	2	176		
Eindtotaal	164	12	160	1	2	2	107	8	2	458		

commissie		lenW										
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit										
type brief	AO	BHV	motie	NO	PD	rappor teur	SO	TB	WB	Eindt otaal	perc.	
BNC-fiches	49	5					20			67	93%	72
brief die fiche vervangt							2			2	67%	3
geannoteerde agenda	21	2					23			44	102%	43
verslag Raad	23	2					19			41	93%	44
overige brieven	57	2		1			22			79	62%	127
SO	3						4			7		
#N/A		1	160		2	2	1	8	2	176		
Eindtotaal	153	12	160	1	2	2	91	8	2	416		

commissie		JenV									
COUNTA van Kst-nummer		activiteit									
type brief	AO	BHV	instemming	NO	PD	rapporteur	SO	TB	Eindtotaal	perc.	
BNC-fiches	79	2		3			24		108	104%	104
brief die fiche vervangt	3								3	50%	6
Geannoteerde agenda	60		1	2			18		81	172%	47
Kwartaal- implementatieoverzichten	1								1	100%	1
overige brieven	106		1	4			11		122	60%	204
SO	2			1			3		6		
verslag raad	58			2			13		73	178%	41
#N/A	10				1	3	2	7	23		
Eindtotaal	319	2	2	12	1	3	71	7	417		

commissie		JenV									
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit									
type brief	AO	BHV	instemming	NO	PD	rapporteur	SO	TB	Eindtotaal	ontvangen	
BNC-fiches	78	2		3			24		104	100%	104
brief die fiche vervangt	3								3	50%	6
Geannoteerde agenda	37		1	2			15		48	102%	47
Kwartaal- implementatieoverzichten	1								1	100%	1
overige brieven	100		1	4			11		114	56%	204
SO	2			1			3		6		
verslag raad	34			2			11		43	105%	41
#N/A	10				1	1	1	1	12		
Eindtotaal	255	2	2	12	1	1	65	1	321		

commissie		LNV						
COUNTA van Kst-nummer		activiteit						
type brief	AO	bhv	SO	TB	Eindtotaal	perc.		
BNC-fiches	5	1	3		9	75%	12	
brief die fiche vervangt	2		1		3	75%	4	
geannoteerde agenda	13		42		55	153%	36	
verslag Raad	13		11		24	57%	42	
kwartaaloverzichten	3				3	30%	10	
implementatieoverzichten	1				1	100%	1	
overige brieven	55	2	9		66	52%	128	
SO	2		9		11			
#N/A				7	7			
Eindtotaal	94	3	75	7	179			

commissie		LNV						
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit						
type brief	AO	bhv	SO	TB	Eindtotaal	perc.		
BNC-fiches	5	1	3		7	58%	12	
brief die fiche vervangt	2		1		3	75%	4	
geannoteerde agenda	12		23		35	97%	36	
verslag Raad	13		8		21	50%	42	
kwartaaloverzichten	3				3	30%	10	
implementatieoverzichten	1				1	100%	1	
overige brieven	52	2	9		60	47%	128	
SO	2		9		11			
#N/A				7	7			
Eindtotaal	90	3	53	7	148			

commissie		OCW						
COUNTA van Kst-nummer		activiteit						
type brief		AO	motie	SO	WGO	Eindtotaal	perc.	
BNC-fiches		18		12	2	32	107%	30
brief die fiche vervangt		5		3		8	114%	2
geannoteerde agenda		7		14		21	88%	24
verslag Raad		7		15		22	88%	25
overige brieven		5		3		8	67%	10
SO		3		1		4		
	#N/A	1	7			8		
Eindtotaal		46	7	48	2	103		

commissie		OCW						
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit						
type brief		AO	motie	SO	WGO		perc.	
BNC-fiches		15		9	2	22	73%	30
brief die fiche vervangt		3		3		6	86%	2
geannoteerde agenda		7		12		19	79%	24
verslag Raad		6		13		19	76%	25
overige brieven		5		3		7	58%	10
SO		3		1		4		
	#N/A	1	7			7		
Eindtotaal		40	7	40	2	83		

commissie		SZW					
COUNTA van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	BHV	SO	TB	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	17	2	12			31	103% 30
brief die fiche vervangt	2		1			3	60% 5
geannoteerde agenda	18		15			33	110% 30
verslag Raad	15		17			32	103% 31
overige brieven	31	2	8		2	43	77% 52
SO	6		9			15	
#N/A				2		2	
Eindtotaal	89	4	62	2	2	159	

commissie		SZW					
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	BHV	SO	TB	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	16	2	11			28	93% 30
brief die fiche vervangt	2		1			3	60% 5
geannoteerde agenda	18		14			29	97% 30
verslag Raad	15		17			30	97% 31
overige brieven	27	1	8		2	35	63% 52
SO	6		9			15	
#N/A				2		2	
Eindtotaal	84	3	60	2	2	142	

commissie		VWS					
COUNTA van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	NO	SO	TB	WGO	Eindtotaal	perc.
BNC-fiches	8		4			12	75% 16
brief die fiche vervangt	1					1	50% 2
geannoteerde agenda	11		20			31	103% 30
verslag Raad	16		4		1	21	75% 28
overige brieven	50	2	8			60	72% 83
SO	7		4			11	
#N/A				3		3	
Eindtotaal	93	2	40	3	1	139	

commissie		VWS					
COUNTUNIQUE van Kst-nummer		activiteit					
type brief	AO	NO	SO	TB	WGO		perc.
BNC-fiches	8		4			11	69% 16
brief die fiche vervangt	1					1	50% 2
geannoteerde agenda	11		16			24	80% 30
verslag Raad	14		4		1	17	61% 28
overige brieven	46	2	8			49	59% 83
SO	7		3			9	
#N/A				3		3	
Eindtotaal	87	2	35	3	1	114	

Lijst met afkortingen

Algemeen overleg	AO
Behandelvoorbehoud	BHV
Europese Commissie	EC
Eerste Kamer	EK
Europees Parlement	EP
Europese Unie	EU
Geannoteerde agenda	GA
Notaoverleg	NO
Politiek dialoog	PD
Plenair debat	PlenD
Schriftelijk overleg	SO
Rondetafelgesprek	RTG
Schriftelijk overleg	SO
Subsidiariteitstoets	ST/subtoets
Tweede Kamer	TK
Wetgevingsoverleg	WGO
<i>Commissies</i>	
Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	BuHaOS
Buitenlandse Zaken	BZ
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	BZK
Defensie	DEF
Europese Zaken	EUza
Economische Zaken en Klimaat	EZK
Financiën	FIN
Infrastructuur en Waterstaat	IenW
Justitie en Veiligheid	JenV
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	LNV
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	OCW
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	SZW
Volksgezondheid, Welzijn en Sport	VWS

