



Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie

Tactisch en praktisch

Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid

IOB Evaluatie



Voorwoord

Een logisch gevolg van de Europese eenwording is dat de invloed van ‘Europa’ op Nederlandse burgers, bedrijven en natuur heel groot is. Wie als Nederlands politicus dingen voor elkaar wil krijgen, kan daarom niet volstaan met het beïnvloeden van de nationale besluitvorming ‘in Den Haag’: voor échte invloed op klimaat, economie of veiligheid moet je ‘in Brussel’ zijn. Maar daarvoor is het wel nodig om het spel vanuit Nederland zo goed mogelijk voor te bereiden. De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: lukt dat ook?

Het antwoord dat de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken in dit rapport geeft is duidelijk: ja, dat lukt overwegend goed. IOB stelt vast dat de ministeries in Den Haag er via een strak geleid proces in slagen om Nederlandse standpunten tijdig te formuleren. Doordat belanghebbenden daarbij goed worden betrokken, kan de coherentie van de Nederlandse inzet worden bevorderd. Tegelijkertijd loopt het coördinatiesysteem tegen de grenzen van zijn mogelijkheden aan door de toegenomen complexiteit en dynamiek van de Europese besluitvorming. Wil Nederland de standpuntbepaling ook in de toekomst effectief laten verlopen – en een prominente rol kunnen spelen in een post-Brexit EU –, dan zijn betere strategievorming, meer selectiviteit en meer kennis en menskracht nodig.

Namens IOB is het onderzoek uitgevoerd door Rafaëla Feddes, Mendeltje van Keulen, Josine Polak en Jantinus Smallenbroek, met tijdelijke ondersteuning van Anouk Pietersen (stagiaire). Zij hebben mede gebruik gemaakt van twee speciaal voor dit onderzoek uitgevoerde studies: een studie naar de informatievoorziening over EU-dossiers aan het Nederlandse parlement, uitgevoerd door Herman Beun en Tibor Hargitai

(Haagse Hogeschool), en een studie van de EU-coördinatie in drie andere EU-lidstaten, uitgevoerd door Thomas Traguth en Wolfgang Wessels (Duitsland), Mads Dagnis Jensen (Denemarken) en Jean-Michel Eymery-Douzans (Frankrijk). IOB is de auteurs erkentelijk voor hun bijdrage.

Een externe referentiegroep heeft het onderzoek begeleid. Deze bestond uit Peter Bursens (Universiteit Antwerpen), Mark Frequin (‘ten tijde van het onderzoek werkzaam bij het’ ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Michael Stibbe (ten tijde van het onderzoek werkzaam bij het ministerie van Algemene Zaken). Voor de Directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken waren opeenvolgend Cas van der Horst en Robert Farla lid van de referentiegroep. De interne kwaliteitscontrole werd verzorgd door een klankbordgroep bestaande uit IOB-collega’s Johanneke de Hoogh, Bas Limonard, Kirsten Lucas, Arjan Schuthof (voorzitter) en Marit van Zomeren. Namens IOB bedank ik alle leden van de externe referentiegroep en de klankbordgroep voor hun waardevolle adviezen en ondersteuning.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden en naar alle respondenten die de survey hebben ingevuld.

De eindverantwoordelijkheid voor het rapport berust bij IOB.

Peter van der Knaap

Directeur IOB

Inhoudsopgave

Voorwoord	2	3	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	24
Hoofdconclusies en -aanbevelingen	5	3.1	Een geoliede machine onder hoge druk	25
1	Inleiding	11	3.2	Relaties en netwerken
1.1	Achtergrond en aanleiding	12		27
1.2	Antwoord op de centrale vraag	13		27
1.3	Leeswijzer	14		30
2	De Nederlandse EU-coördinatie: context en structuur	15		31
2.1	Een verander(en)de coördinatiecontext in Europa en in Nederland	16		32
2.1.1	Toegenomen rol regeringsleiders in Europese beleidsvorming	16		32
2.1.2	Meer aandacht voor EU-krachtenveld met oog op coalitievorming	16		34
2.1.3	Verdergaande en toegenomen Europeanisering	16		35
2.1.4	Toegenomen complexiteit EU-beleid	17		36
2.1.5	Nederlands politiek versplinterd landschap	17		39
2.2	De EU-coördinatie beschreven	17		36
2.2.1	De politieke en staatsrechtelijke context van de Nederlandse EU-coördinatie	17		37
2.2.2	De overleggremia voor de EU-coördinatie	18		39
2.2.3	Spelers en rollen	20		
			3.3	Kennis, menskracht en mandaat
				31
				32
				32
				34
				35
			3.4	Beleidssamenhang
				36
				36
				37
				39

3.5 Sturing met draagvlak

Hoofdconclusie: politieke sturing en strategische standpuntbepaling zijn beperkt; er is onvoldoende overzicht en regie

3.5.1 Politieke sturing is beperkt tot hoog-politieke dossiers en geschilpunten in 'reguliere' dossiers

3.5.2 Strategische standpuntbepaling komt vrijwel niet van de grond

3.5.3 Van inzicht, overzicht en centrale regie is niet altijd voldoende sprake

3.6 Flexibiliteit

Hoofdconclusie: flexibiliteit is informeel mogelijk, maar institutioneel lastig

3.6.1 De focus ligt op Den Haag, niet op Brussel

3.6.2 Er komt meer uit Brussel dan wat Nederland, zonder selectiever te zijn, kan behappen

3.6.3 Er is meer aandacht voor het Europees Parlement, maar het kan beter

3.6.4 Lessen leren gebeurt traag en is deels 'event driven'

Bijlagen

Bijlage 1 Methodologie en afbakening

Bijlage 2 De Nederlandse coördinatiestructuur nader beschreven

Bijlage 3 Aanbevelingen uit eerdere onderzoeksrapporten
over de EU-coördinatie in Nederland

Bijlage 4 Afkortingen

Bijlage 5 Eindnoten

40 Boxen

Box 1 De EU-coördinatie in het kort

Box 2 Begrippen

Box 3 Eerdere adviezen

Box 4 Het 'schaakbord'

Box 5 Pragmatisme, polarisatie en strategie

Box 6 Sturing door de minister-president

Box 7 Een bewindspersoon voor Europese Zaken: een politieke keuze

Box 8 De PV EU: brug tussen Den Haag en Brussel

Figuren

Figuur 1 De Nederlandse standpuntbepaling en inbreng in
Brusselse besluitvorming

Figuur 2 Het 5C-model, toegepast op het EU-coördinatiesysteem

51 Tabel

Tabel 1 Door de Tweede Kamer ontvangen informatie 2016-2020, per commissie



Hoofdconclusies en -aanbevelingen



Aanleiding en centrale vraag

Klimaat, migratie, werkgelegenheid, concurrentievermogen, en – recent zeer nadrukkelijk – gezondheid... Beleidsterreinen die inhoudelijk zeer verschillen, maar die een ding gemeen hebben: op al deze terreinen is steeds vaker sprake van bindende Europese regels, met mogelijk verstekkende gevolgen voor Nederlandse burgers en bedrijven. Inmiddels is meer dan de helft van de nieuwe Nederlandse wetten het gevolg van Europees beleid. Dit maakt duidelijk waarom het van belang is dat Haagse ambtenaren en politici veel tijd en energie steken in de onderhandelingen met de andere 26 EU-lidstaten en de Europese instellingen. Een goed afgestemd Nederlands standpunt is een belangrijke voorwaarde voor een effectieve beïnvloeding van die onderhandelingen.

Deze evaluatie van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken gaat over de Nederlandse coördinatie van het EU-standpuntbepalingsproces; een belangrijk proces, waarin de deelbelangen van een grote variëteit aan actoren – ministeries, medeoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen), het parlement en andere maatschappelijke belanghebbenden – worden vertaald in een uniform nationaal kabinetsstandpunt dat Nederlandse ambtenaren en diplomaten uitdragen in de EU.

De centrale vraag van deze evaluatie is: In hoeverre slaagt de Nederlandse EU-coördinatie erin tijdige, coherente, inclusief overeengekomen en flexibele standpunten te formuleren over EU-voorstellen? Wat zijn de verklarende factoren hiervoor? En welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het coördinatiesysteem? De evaluatieperiode was 2015-2021, al zijn belangrijke ontwikkelingen van voor die tijd ook in het onderzoek meegenomen.

Hoofdconclusies en -aanbevelingen

De Nederlandse standpuntbepaling over nieuwe EU-voorstellen laat zich kennen door een hoge mate van tijdigheid en inclusiviteit, waardoor de coherentie kan worden bevorderd. Tegelijkertijd is er institutioneel weinig ruimte voor flexibiliteit; informeel is die ruimte er wel. Als Nederland een meer prominente en proactieve rol wil spelen in de post-Brexit Europese Unie – een Unie die bovendien steeds meer consequenties heeft voor nationaal beleid – dan zijn investeringen in strategie, selectiviteit en kundigheid nodig. Dit is de hoofdconclusie van deze evaluatie.

Uit de evaluatie blijkt dat de decennia-oude Nederlandse EU-coördinatie in de dagelijkse praktijk functioneert als een geoliede machine om tijdig Nederlandse standpunten te formuleren op EU-voorstellen, waarmee Nederlandse onderhandelaars in Brussel in de Raadswerkgroepen, het Comité van Permanent Vertegenwoordigers (Coreper) en de (Europese) Raad plaatsnemen. In veel lidstaten werkt de EU-coördinatie minder soepel, met als gevolg dat daar niet altijd sprake is van een tijdig nationaal standpunt, laat staan dat dit op inclusieve wijze tot stand komt.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken, via de Directie Integratie Europa (DIE), is ten algemene verantwoordelijk voor de coördinatietaak. Geheel in lijn met de Nederlandse 'poldercultuur' is het coördinatieproces consensusgericht en kunnen de voor een dossier relevante actoren – ministeries, medeoverheden – direct betrokken zijn bij de standpuntbepaling. De belangen van belangenorganisaties en uitvoerende instanties worden vertegenwoordigd door de betreffende ministeries. Het Nederlandse parlement controleert de Nederlandse EU-standpunten actief via onder meer de BNC (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen)-fiches die het ontvangt van het kabinet. In de onderzochte periode waren dat er gemiddeld 104 per jaar. Door de betrokkenheid van deze belangrijke actoren wordt niet alleen de inclusiviteit van het proces gediend, maar wordt ook de kans op coherentie van het Nederlandse optreden in de EU bevorderd.

De grote mate van inclusiviteit van de Nederlandse EU-coördinatie heeft als keerzijde dat deze tot 'platgepolderde' standpunten kan leiden die de wendbaarheid van het systeem om snel op veranderende omstandigheden in de Brusselse onderhandelingen in te spelen kunnen beknotten. Tekstwijzigingen in het oorspronkelijke EU-voorstel volgen elkaar namelijk snel op, waardoor de tijd voor tussentijdse aanpassing van instructies vanuit Den

Haag voor de onderhandelaars in Brussel beperkt is. ‘Dichtgetimmerde’ instructies zijn vooral aan de orde in de Raadswerkgroepfase van de onderhandelingen en in mindere mate tijdens de onderhandelingen in Coreper. De goede, informele contacten en korte communicatielijnen tussen de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PV EU) en politiek en ambtelijk Den Haag zorgen ervoor dat er buiten de coördinatiegremia om alsnog snel kan worden gehandeld.

Naast de conclusie dat de EU-coördinatie een geoliede machine is, volgt uit deze evaluatie dat er sprake is van hoge (werk)druk en dat de toekomstbestendigheid van de huidige aanpak voer is voor (interdepartementale) discussie, vooral als Nederland een meer proactieve en stevige rol pakken wil pakken in een post-Brexit EU. Hoewel coördinatieprocessen buigzaam kunnen zijn – zoals is gebleken tijdens de Covid-19 crisis – is het EU-coördinatiesysteem als zodanig de afgelopen jaren niet voldoende meebewogen met een meer dynamische en complexer wordende omgeving, die steeds meer vraagt van dit systeem in het geheel en van de coördinerende directie DIE in het bijzonder. Zo vraagt de toegenomen rol van de Europese Raad om meer ambtelijke voorbereiding en overleg, de Europeanisering van meer beleidsterreinen om betrokkenheid van meer departementen, de gegroeide rol van het Europees Parlement om een andere blik op het krachtenveld, en de versplintering van het politieke landschap in Nederland – in combinatie met een tekort aan ambtelijke ondersteuning aan parlementariërs – om meer ambtelijke tijd voor informatievoorziening aan de Kamer. De daaruit voortvloeiende werkdruk beperkt de tijd van DIE voor belangrijke aspecten als reflectie, strategievorming, netwerken en proactieve coördinatie.

Hoe kan de Nederlandse EU-coördinatie beter worden voorbereid op de uitdagingen in de nabije toekomst? IOB zoekt de ruimte voor verbetering niet in een radicale herijking van de coördinatiestructuur, maar in investeringen in vijf elementen die samen bepalend zijn voor de capaciteit van het systeem: (1) netwerken en relaties; (2) kennis, menskracht en mandaat; (3) beleidssamenhang; (4) sturing en draagvlak; en (5) flexibiliteit. Het rapport gaat hier in detail op in en doet aanbevelingen op elk van deze terreinen.

De belangrijkste aanbevelingen zijn als volgt samen te vatten: **de EU-coördinatie moet strategischer, selectiever en kundiger**. Er is een logisch verband tussen deze drie aanbevelingen. Zo vereist selectiever werken strategisch vooruitzien; immers, door strategische prioriteitstelling wordt selectief handelen in het standpuntbepalingsproces mogelijk. Strategisch vooruitzien vraagt om kundigheid, want het onderscheiden van hoofd- en bijzaken kan slechts effectief gebeuren door ambtenaren en bewindspersonen met voldoende kennis en vaardigheden ten aanzien van – onder andere – de nationale standpuntbepaling en Europese besluitvorming.

Vanwege de hoge werkdruk en de uitdagingen die op Nederland af komen, ligt daarnaast **extra menskracht** bij de coördinerende directie DIE voor de hand. Daarnaast zou de werkdruk ook kunnen worden verlicht door een efficiëntieslag, die volgens IOB kan worden bereikt juist door in te zetten op selectiever, strategischer en kundiger werken.

1. Strategischer

Hoewel het regeerakkoord en de jaarlijkse Kamerbrief over de Staat van de Unie stellen dat Europese samenwerking belangrijk is voor Nederland op een breed repertoire aan beleidsthema's, ontbreekt het aan een volledig uitgewerkte kabinetsstrategie die duidelijk maakt wat de Nederlandse belangen zijn in de EU, wat de Nederlandse inzet is op beleidsdossiers, en hoe Nederland deze belangen in de Europese context wil verwezenlijken (van ambitie naar doelen naar instrumenten naar acties) en die richting geeft aan het werk in de coördinatieorganen. Vanwege de bovengenoemde groeiende complexiteit van de EU en de beperkte capaciteit (menskracht) binnen het coördinatiesysteem is strategievorming urgent. Adviesrapporten uit 2004 en 2005 riepen het kabinet hiertoe reeds op.

Concreet zou meer tijd moeten worden vrijgemaakt voor brede strategische discussies over wat Nederland wil bereiken in de EU, en hoe het dat wil doen, op hoog ambtelijk niveau, los van de actualiteit. Dwarsdoorsnijdende strategische discussies – bijvoorbeeld over klimaat, financiën en migratie – in de Hoog-ambtelijke Commissie EU-zaken (HCEU) zijn er wel en behoren ook tot het mandaat van de HCEU. Echter, deze discussies zijn vrijwel altijd gerelateerd aan de agenda van de dag en zijn niet op de meer lange termijn gericht, en de HCEU houdt zich toch vooral bezig met de voorbereiding van de Nederlandse inzet voor de maandelijkse Europese Raden.

Ook kan worden nagedacht over het frequenter organiseren van informele interdepartementale strategiesessies op hoog niveau. Discussies zouden moeten gaan over 'grote' zaken als de positie van Nederland in een post-Brexit EU en coalitievorming met andere lidstaten in de (Europese) Raad. Zaken die wellicht niet veel met de actualiteit van de dag te maken hebben, maar die des te belangrijker zijn voor de positionering van Nederland in de EU op de langere termijn en die daarmee ook hun weerslag hebben op de EU-coördinatie. Samen met de vakministeries zou DIE een rol kunnen spelen in de inhoudelijke voorbereiding en begeleiding van deze sessies. De opbrengst hiervan zou inhoudelijk moeten neerslaan in de strategische beleidsagenda's van de ministeries en vervolgens in beleidsnota's en BNC-fiches.

Strategischer werken vereist ook politieke sturing; over wat Nederland hoe wil bereiken en over een prioriteitstelling zullen op politiek niveau knopen moeten worden doorgehakt. In de praktijk is politieke sturing echter niet gemakkelijk gebleken, mede als gevolg van politieke verschillen in opvatting over de richting van de Europese samenwerking binnen coalitie en parlement en de horizontale EU-coördinatiestructuur, waarin in tegenstelling tot andere lidstaten geen centrale beslisser is die inhoudelijke knopen kan doorhakken. Vroegtijdige politieke sturing is in de praktijk beperkt tot gevallen die van dusdanig belang zijn dat politiek Den Haag daar niet meer omheen kan. Dan kan het gaan om dossiers die al langer in de pijplijn zitten, maar ook om crisissituaties die om een acute reactie vragen. In andere gevallen vindt sturing alleen plaats wanneer sprake is van ambtelijke geschilpunten – waarvan er, gezien de consensusgerichte benadering in het coördinatiesysteem, weinig zijn – of wanneer er in de Coreper-fase van de EU-onderhandelingen of in latere fasen een afweging moet worden gemaakt tussen het voor Nederland wenselijke en het in Brussel haalbare.

In relatie tot de Eerste en Tweede Kamer, die in het Nederlandse EU-beleid een relatief actieve rol spelen, kan worden ingezet op herziening van de informatievoorzieningsafspraken over het Europabeleid. Zo leggen parlementaire verplichtingen, in combinatie met het groot aantal moties en commissiedebatten, veel druk op ambtenaren, waardoor andere, net zo goed relevante, taken als strategievorming en verdieping van het krachtenveld in het gedrang komen. De inmiddels lange lijst van formele informatieafspraken tussen kabinet en parlement over EU-dossiers verdient in dat licht herziening, zodat de Kamer op een meer efficiënte en effectieve wijze kan worden geïnformeerd.

Aanbevelingen

Investeer tijd in formele en informele strategische discussies om een overkoepelende, politiek gedragen EU-strategie te formuleren over *wat* Nederland specifiek wil met de EU – inclusief een prioriteitstelling – en *hoe* het dat precies wil bereiken. Deze aanbeveling is gericht tot DIE, de HCEU en de REA/ministerraad.

Voer vroegtijdig het politiek-inhoudelijke gesprek over de te volgen strategie, de prioriteitstelling en het eventuele uitruilen voor EU-dossiers die prioriteit dienen te hebben vanuit het Nederlandse belang of vanwege politieke gevoeligheid in Den Haag/Brussel. Deze aanbeveling is gericht tot de HCEU en de REA/ministerraad.

Borg bij BZ/DIE het overzicht over de opvolging, door de departementen, van de EU-informatieafspraken met het parlement. Zorg voor heldere en eenduidige informatieafspraken. Ga het gesprek aan met de Kamer – specifiek de commissie Europese Zaken en/of de commissie voor de Werkwijze – over de geschiktheid van de huidige informatieafspraken, wederzijdse verwachtingen, en de consequenties daarvan. Dit is een aanbeveling voor DIE.

2. Selectiever

Nederland heeft een alomvattend EU-coördinatiesysteem. Op verzoek van het parlement wordt in principe voor alle EU-voorstellen een initieel Nederlands standpunt geformuleerd in een BNC-fiche of Kamerbrief. Dit vereiste van compleetheid zet veel druk op het coördinatiesysteem, deels vanwege het groot aantal nieuwe voorstellen dat de Europese Commissie elk jaar uitbrengt en deels vanwege de inrichting van het coördinatieproces in Nederland. Zo zijn BNC-fiches voor niet-wetgevingsvoorstellen weliswaar korter dan fiches over wetgevende voorstellen, maar binnen deze categorieën volgen fiches – ongeacht het belang voor Nederland – steeds hetzelfde stramien.

Maar niet alles wat uit Brussel komt, is even belangrijk voor Nederland. De bestaande capaciteit wordt idealiter gericht op die dossiers, die van groot belang zijn; bijvoorbeeld omdat zij grote financiële, maatschappelijke of politieke consequenties hebben voor Nederland. Deels gebeurt dit, omdat de prioritaire lijst van voorstellen die de Tweede en Eerste Kamer ieder jaar opstellen richtinggevend is voor de communicatie tussen

kabinet en Kamer. Echter, deze prioritering kan in het verdere proces worden uitgewerkt, met name door een vroegtijdige selectie van dossiers waarop Nederland een proactieve beïnvloedingsagenda wil voeren. Deze dossiers zouden dan onderhevig zijn aan meer ambtelijke en politieke aandacht en aan meer intensieve begeleiding van DIE aan ministeries in het gehele proces – agenderingsfase, standpuntbepaling in Nederland en onderhandelingen in Brussel – dan andere dossiers. Door deze selectie ontstaat ruimte om nog sterker in te zetten op die dossiers, die voor Nederland het meest belangrijk zijn.

Ook op andere vlakken is selectiviteit aanbevelenswaardig. Zo zou het werk van de posten in de EU-lidstaten meer gericht moeten zijn op dossiers die voor Nederland prioritair zijn, zodat de diplomatieke expertise op de posten op een voor het Nederlandse belang zo effectief mogelijke manier kan worden ingezet. Door prioritering zou ook verder uitvoering kunnen worden gegeven aan het initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken om posten meer selectief in te zetten op bepaalde beleidsthema's. Dit gebeurt nu nog niet altijd, waardoor de kennis van de posten niet optimaal wordt benut.

Ten slotte zouden de Haagse instructies voor de PV EU meer kaderscheppend van aard kunnen zijn, met name in de Raadswerkgroepfase, waarin Nederlandse onderhandelaars te maken hebben met meer gedetailleerde instructies en minder manoeuvreerruimte dan in de Coreper-fase. Waar mogelijk zou men ook in deze Raadswerkgroepfase van de EU-onderhandelingen vaker gebruik kunnen maken van instructies op hoofdlijnen (kaderinstructies), waarbij ervoor wordt gekozen voor Nederland minder belangrijke punten niet in de instructie op te nemen.

Aanbeveling

Breng vroegtijdig – onder andere op basis van een uitgewerkte EU-strategie en het 'schaakbord', waarin informatie over het EU-krachtenveld is opgenomen – een prioritering aan; zorg ervoor dat de posten zich kunnen richten op voor Nederland prioritaire dossiers; en maak waar mogelijk meer gebruik van kaderinstructies. Dit is een aanbeveling voor zowel DIE, als coördinator, als de vakministeries.

3. Kundiger

Van belang is een duurzame investering in ambtelijke EU-kennisopbouw. Op vier niveaus is er ruimte voor verbetering.

Ten eerste, ambtenaren bij vakinhoudelijke directies beschikken niet per definitie over kennis van de processen achter de Europese besluitvorming en de Nederlandse EU-coördinatie. Deze kennis – zeker op basisniveau – is evenwel essentieel voor het formuleren van standpunten die niet alleen recht doen aan de politieke wensen in Den Haag, maar ook aan de werkelijkheid in Brussel. Al te gedetailleerde instructies die onvoldoende rekenschap geven van de dynamiek van het EU-onderhandelingspel zijn deels het resultaat van de parlementaire controle, maar zeker ook het gevolg van het gebrek aan kennis over de werking van de Brusselse onderhandelingen. Dit kan negatief uitpakken voor de flexibiliteit waarmee het systeem kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Ten tweede, bij gebrek aan een steunpunt op vakministeries voor EU-rechtelijke kennis hebben ministeries vaak moeite met het correct invullen van de onderdelen van de BNC-fiches met juridische onderdelen zoals die over subsidiariteit en proportionaliteit, terwijl deze onderdelen, ondanks de technisch-juridische invalshoek, vaak om een afweging vragen die in feite in hoge mate politiek – en daarom van zwaarwegend belang – is. Ministeries vragen vaak hulp van de juristen bij BZ in dit soort gevallen.

Ten derde, mede als gevolg van de roulatieschema's van de Algemene Bestuursdienst is er niet altijd sprake van voldoende kennis en ervaring met Europese instellingen en processen onder de directeuren en directeuren-generaal van vakministeries, die bovendien niet structureel investeren in een professioneel Europees netwerk.

Ten vierde, het Rijk kent geen 'strategisch EU-loopbaanbeleid' waarin medewerkers met EU-ervaring naar vervolgfuncties worden begeleid waar hun kennis en netwerken kunnen worden benut. Daardoor is er sprake van het weglekken van kennis en ervaring en is er onvoldoende oog voor het behoud van waardevolle professionele netwerken. Vanwege haar EU-expertise ondersteunt DIE, in de rol van procesbegeleider, ministeries die minder vaak met de EU te maken hebben en daardoor minder kennis en kunde hebben over zaken als de Raadswerkgroepfase of de opbouw van een EU-netwerk.

Aanbevelingen

Voer het gesprek binnen de HCEU over aanvullende investeringen in kennis – over EU-instellingen en EU-recht (inhoudelijke kennis), het EU-onderhandelingsproces (proceskennis) en netwerken in Brussel en in de hoofdsteden (netwerkkennis) – van Rijksambtenaren (trainee t/m directeur-generaal), zowel nationaal als in Brussel, en over de ontwikkeling van een Rijksbreed strategisch EU-personeels- en plaatsingsbeleid.

DIE kan als procesbegeleider ondersteuning bieden aan ministeries die minder met de EU te maken hebben.



1 *Inleiding*



1.1 Achtergrond en aanleiding

Klimaat, migratie, werkgelegenheid, concurrentievermogen, en – recent zeer nadrukkelijk – gezondheid... Beleidsterreinen die inhoudelijk zeer verschillen, maar die een ding gemeen hebben: op al deze terreinen is sprake van steeds meer Europees beleid en Europese wet- of regelgeving, met mogelijk verstekkende gevolgen voor Nederlandse burgers en bedrijven. De meeste EU-voorstellen zijn niet bindend of zijn gericht tot specifieke bedrijven of instellingen.¹ Meest ingrijpend zijn de circa honderd voorstellen per jaar, die, eenmaal uitonderhandeld, de Nederlandse wetgever en burger kunnen binden. Hoewel het aantal Europese wetgevende besluiten dalende lijkt,² publiceert de Europese Commissie vaker beleidspakketten met meerdere voorstellen op politiek gevoelige terreinen (klimaat, migratie, volksgezondheid) met een grote maatschappelijke impact.

Dit maakt duidelijk waarom het van belang is dat Haagse ambtenaren en politici veel tijd en energie steken in de Nederlandse beïnvloeding van de onderhandelingen met de andere 26 EU-lidstaten en de Europese instellingen. Een goed afgestemd Nederlands standpunt is een belangrijke voorwaarde voor effectieve beïnvloeding. Deze evaluatie gaat over de Nederlandse coördinatie van het EU-standpuntbepalingsproces; een belangrijk proces, waarin de deelbelangen van een grote variëteit aan actoren – ministeries, medeoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen), het parlement en andere maatschappelijke belanghebbenden – worden vertaald in een uniform nationaal kabinetsstandpunt dat Nederlandse ambtenaren en diplomaten uitdragen in de EU.

Box 1 De EU-coördinatie in het kort

Om het standpunt te formuleren dat Nederland als lidstaat op ambtelijk en politiek niveau inbrengt in de besluitvorming, is vanaf de jaren vijftig in Den Haag een overlegstructuur opgetuigd. Aanvankelijk was het beleid van de voorlopers van de EU (de Europese Economische Gemeenschap/de Europese Gemeenschap) een zaak van afstemming tussen de ministeries van Economische en Buitenlandse Zaken, maar tegenwoordig sluiten alle ministeries wekelijks aan. Die EU-coördinatie is daarmee een voorbeeld van een interdepartementale structuur zoals die op meer overheidsterreinen bestaat, met een hiërarchie die loopt van informeel overleg tot aan de ministerraad. Het is een aanpak die bedoeld is om coherentie en consistentie van overheidsbeleid te bevorderen, maar die in de praktijk ook de autonomie van de individuele ministeries en bewindspersonen respecteert.³

Ministeries zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke Europese zaken van hun vakterrein en voor het onderling overleg over de onderhandelingsinzet wanneer deze het terrein van meer dan een ministerie raakt. Het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt de rol van coördinator. Die rol betekent in de praktijk dat BZ, concreet de Directie Integratie Europa, voorzitter en/of secretaris is van het structurele overleg tussen ministeries over initiële standpunten en instructies voor EU-onderhandelingen.

De structuur voor de coördinatie wordt verder besproken in hoofdstuk 2.

Deze evaluatie is niet de eerste die bevindingen en aanbevelingen presenteert over de Nederlandse EU-coördinatie. Aan het begin van deze eeuw zijn hierover reeds adviesrapporten gepubliceerd. De belangrijkste bevinding van deze adviezen was dat de vaste structuur van regelmatige afstemming in interdepartementale fora een stevige ruggengraat biedt voor de Nederlandse EU-standpuntbepaling. Daarnaast werd een aantal gelijksoortige aanbevelingen gedaan. De kern was een oproep tot meer strategie, integraliteit en regie, als gevolg van de toenemende druk op het coördinatiesysteem en het toenemend belang van Europees beleid. Omdat deze aanbevelingen onbekend bleken bij de huidige generatie EU-coördinatoren, zet bijlage 3 van dit rapport deze op een rijtje.

De druk op het systeem is sinds deze adviezen toegenomen. In de afgelopen drie decennia is zowel binnen Nederland als daarbuiten de context veranderd waarin de EU-coördinatie zich afspeelt. Meer domeinen kregen een Europese dimensie, wat het speelveld meer divers maakt qua thematiek en belanghebbenden. De rol van de Europese Raad is sturender geworden als gevolg van het Verdrag van Lissabon. De EU-standpuntbepaling draait vaker om pakketten met meerdere voorstellen van de Europese Commissie, waardoor brede beleidsinhoudelijke coördinatie nodig is. Op nationaal niveau heeft de fragmentatie van het politieke landschap zich voortgezet en is het debat over Europese zaken kritischer geworden. Een uitgebreidere uiteenzetting van deze ontwikkelingen volgt in hoofdstuk 2.

Gelet op de verander(en)de context is de vraag relevant in hoeverre het huidige EU-coördinatiesysteem toekomstbestendig is. Om die reden voerde IOB deze evaluatie uit. De evaluatie vormt tegelijkertijd een van de bouwstenen voor de periodieke rapportage voor de Strategische Evaluatie Agenda van beleidsartikel 3 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken, *Effectieve Europese samenwerking*, die is voorzien voor 2023. In dat kader zal IOB ook de beïnvloeding door Nederland van de Europese besluitvorming evalueren. Afronding van deze evaluatie staat gepland voor 2022.

1.2 Antwoord op de centrale vraag

De centrale vraag van deze evaluatie is: in hoeverre slaagt het Nederlandse EU-coördinatiesysteem erin inclusief afgestemde, tijdige, coherente en flexibele standpunten te formuleren over EU-wetgevingsvoorstellen en andere voorstellen waarin nieuw EU-beleid wordt aangekondigd (hierna: EU-voorstellen)?⁴ Wat zijn de verklarende factoren hiervoor? En welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van het coördinatiesysteem?

Box 2 Begrippen

Bij *inclusiviteit* gaat het om de mate waarin actoren die deel uitmaken van het coördinatiesysteem, en belanghebbenden buiten het systeem, feitelijk worden betrokken bij de standpuntbepaling.

Tijdigheid betreft de snelheid waarmee nationale standpunten worden geformuleerd en op welk moment in de EU-beleidscyclus dit het geval is.

Bij *coherentie* gaat het om de samenhang tussen standpunten binnen een dossier en op verschillende dossiers. Deze standpunten mogen elkaar niet tegenspreken, zodat Nederland met één stem kan spreken in Brussel en in de andere EU-lidstaten.

Flexibiliteit gaat over de mate waarin het coördinatiesysteem geschikt is, en Nederlandse standpunten realistisch zijn, in verander(en)de omstandigheden.

De analyse bouwt op zeven verdiepende casestudies, deskresearch, 161 interviews en een online-survey onder de posten. Verder neemt dit rapport inzichten mee uit twee extern uitgevoerde deelstudies: een van de EU-coördinatie in Duitsland, Denemarken en Frankrijk, en een van de EU-informatievoorziening aan het Nederlandse parlement.⁵ De evaluatieperiode was 2015-2021, al zijn belangrijke ontwikkelingen van voor die tijd ook in het onderzoek meegenomen. Bijlage 1 bevat meer informatie over de gebruikte methoden alsook over de afbakening van dit onderzoek.

Het antwoord op de centrale vraag is tweeledig:

- A. De Nederlandse EU-coördinatie is een strak geleid proces om een tijdig en goed voorbereid standpunt ten aanzien van EU-voorstellen te formuleren. De Nederlandse positie komt op zeer inclusieve wijze tot stand, zeker in vergelijking met de meeste andere EU-lidstaten. Die inclusiviteit is een belangrijke voorwaarde voor de coherentie van het Nederlandse beleid.
- B. Tegelijkertijd volgt uit de evaluatie dat het huidige coördinatiemechanisme niet toereikend is gezien de uitdagingen waarmee Nederland te maken heeft, vooral als Nederland een meer proactieve en prominente rol wil spelen in een post-Brexit EU. Wil Nederland ook in de toekomst goed georganiseerd blijven om de kansen benutten die een post-Brexit EU Nederland biedt, dan vraagt IOB vooral aandacht voor aanbevelingen die, indien geïmplementeerd, tot een meer *selectieve, strategische en kundige* coördinatiepraktijk zouden leiden. IOB richt deze aanbevelingen tot de verschillende actoren die elk een eigen verantwoordelijkheid dragen in het coördinatieproces. Vanwege de centrale rol die de directie DIE vervult als voorzitter en/of secretaris van de verschillende coördinatiegremia en vanwege het mandaat van IOB, ligt de nadruk in deze evaluatie vooral op DIE.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de belangrijkste contextuele veranderingen die van invloed zijn geweest op de Nederlandse EU-coördinatie. Dit hoofdstuk legt ook uit hoe de EU-coördinatie in de praktijk werkt, bedoeld voor lezers die hier niet dagelijks mee te maken hebben. In hoofdstuk 3 volgen de bevindingen uit het onderzoek en de daaraan verbonden conclusies en aanbevelingen.

Tot slot bevat dit rapport een aantal bijlagen. Bijlage 1 legt de methodologie en afbakening van het onderzoek uit. Bijlage 2 bevat een meer gedetailleerde beschrijving van het coördinatieproces. Bijlage 3 synthetiseert de bevindingen van eerder uitgekomen rapportages over de Nederlandse EU-coördinatie. Bijlage 4 bestaat uit een lijst van gebruikte afkortingen. De eindnoten volgen in Bijlage 5.



2 De Nederlandse EU-coördinatie: context en structuur



2.1 Een verander(en)de coördinatiecontext in Europa en in Nederland

De EU-coördinatiestructuur bestaat met een paar wijzigingen sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw. De context waarin de EU-coördinatie zich afspeelt, wordt gekenmerkt door een aantal grote ontwikkelingen in de Europese Unie en in Nederland. Deze paragraaf beschrijft vijf contextuele ontwikkelingen die in de afgelopen jaren relevant zijn geweest voor de EU-coördinatie en waarmee de coördinatie zeer waarschijnlijk ook in de nabije toekomst te maken zal hebben.

2.1.1 Toegenomen rol regeringsleiders in Europese beleidsvorming

Een cruciale institutionele verandering binnen de Europese Unie met effect op de EU-coördinatie is het toegenomen belang van de Europese Raad, mede als gevolg van het Verdrag van Lissabon. Met een eigen vaste voorzitter (ook wel President) werkt deze instelling, die aanvankelijk slechts enkele malen per jaar door vakministers uitonderhandelde besluiten bevestigde, langs de lijnen van een eigen leiderschapsagenda. Het zijn echter vooral de opeenvolgende krediet- en Eurocrisis, de aangekondigde Brexit en de vluchtelingencrisis ('polycrisis'),⁶ die de Europese Raad tot een stuwende kracht hebben gemaakt in de Europese beleidsvorming, vanwege de roep om politiek leiderschap tijdens deze crises.

De Nederlandse minister-president heeft uit hoofde van zijn lidmaatschap van de Europese Raad ook binnenslands een hoger politiek profiel gekregen.⁷ Het toegenomen belang in de institutionele structuur, de grotere regelmaat en de bredere reikwijdte van de Europese Raad hebben meer druk gelegd op de voorbereiding van de Nederlandse inzet, die in de Haagse EU-coördinatie verloopt via de HCEU. De minister-president heeft weliswaar geen 'Richtlinienkompetenz' – dat wil zeggen, de bevoegdheid om verbindende richtlijnen voor het regeringsbeleid uit te vaardigen, zoals de Duitse Bondskanselier die wel heeft – maar is alleen al door de agendering van vele dossiers op de Europese Raad toch bij veel meer dossiers betrokken dan zijn voorgangers. Daarbij komt dat hij niet altijd meer door ambtenaren wordt vergezeld naar de zaal, zodat nog meer nadruk ligt op de kwaliteit van de instructies vooraf en de persoonlijke inzet en vaardigheden van de minister-president.⁸

2.1.2 Meer aandacht voor EU-krachtenveld met oog op coalitievorming

De Brexit heeft zowel inhoudelijk als procesmatig gevolgen voor de Nederlandse inzet in de Europese Unie. Voor de EU-coördinatie speelt vooral dat in de standpuntbepaling op dossiers niet langer op de vanzelfsprekende steun van een liberale vrijhandelsbondgenoot kan worden gerekend. Bestaande allianties met gelijkgestemden (Benelux, Hanze, Scandinavische landen) maar ook nieuwe coalities met op het oog minder gelijkgestemde lidstaten (Spanje, Italië, Polen) moeten meerderheden opleveren in de besluitvorming. Dat maakt het relevanter voor Nederlandse coördinatoren en beleidsmedewerkers om op EU-dossiers tijdig coalities in te schatten. In dit proces is voor ambassades een belangrijke rol weggelegd, omdat zij als geen ander de belangen achter bepaalde nationale standpunten kunnen duiden.

2.1.3 Verdergaande en toegenomen Europeanisering

Steeds meer Nederlandse beleidsterreinen hebben te maken met EU-beleid en regelgeving en Europese werkwijzen ('Europeanisering'). We zien een aantal ontwikkelingen.

Ten eerste is er sprake van EU-wetgeving op terreinen die tot voor kort werden aangemerkt als een nationale competentie, zoals de sociale pijler (denk bijvoorbeeld aan een richtlijn over minimumlonen), belastingen, onderwijs (zoals de wetgevende erkenning beroepskwalificaties) en het domein van de volksgezondheid (als gevolg van COVID-19). Er is ook sprake van Europeanisering van het veiligheidsdomein, met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid en de nadruk op een 'geopolitiekere' Unie, en (voorstellen voor) wetgeving op het gebied van terrorismebestrijding en cybercrime. Op EU-niveau wonnen het Politiek en Veiligheidscomité en het Militair Comité aan gewicht, waarvoor de instructies ook in Den Haag worden vastgesteld. Dit betekent voor diverse ministeries dat ze voor het eerst of in toenemende mate te maken krijgen met EU-besluitvormingsprocessen en daarvoor nieuwe kennis en vaardigheden nodig hebben.

Ten tweede dringt de Europeanisering verder door in beleidsketens en raakt deze aan uitvoering. Daarom hebben ook inspecties, uitvoeringsorganisaties en kennisinstituten te maken met Europese afstemming van regelgeving en werkwijzen. Zij zien zichzelf als stakeholders in de nationale EU-coördinatie, van wie de deelbelangen via de vakministeries bij de nationale standpuntbepaling betrokken dienen te worden, maar zijn ook steeds vaker zelf in Brussel actief.

2.1.4 Toegenomen complexiteit EU-beleid

EU-beleid wordt steeds complexer, met gevolgen voor de standpuntbepaling. Dit heeft ten eerste te maken met de vormgeving van Europees beleid, die aan verandering onderhevig is. Er is minder sprake van klassieke wetgeving in de vorm van bindende verordeningen en richtlijnen, maar de Europese Commissie stuurt vaker grote pakketten met voorstellen die beleidsinhoudelijk meerdere departementen en stakeholders raken, zoals de Green Deal, het Meerjarig Financieel Kader en het Europees Semester. Dat vergroot de druk op de coördinatie tussen alle betrokkenen.

Daarnaast is sprake van een verdergaande verwevenheid van interne en externe onderwerpen, zoals bij open strategische autonomie (het mondiale handelingsvermogen) van de EU. Dit onderwerp speelt op meerdere beleidsterreinen en vraagt veel coördinatie. Veel wetsvoorstellen, of het nu gaat om industriebeleid of mededinging, hebben een achterliggende geopolitieke rationale die in de beoordeling moet worden meegewogen om een goede appreciatie te kunnen maken. Dit is een arbeidsintensieve taak.

2.1.5 Nederlands politiek versplinterd landschap

Het politieke landschap in Nederland is in de afgelopen jaren versplinterd geraakt, met op het moment van schrijven 19 fracties in de Tweede Kamer. Door het ontbreken van een kiesdrempel wordt de vorming van mini-fracties niet gestuit. Traditionele partijen zien nieuwe, vaak radicale partijen die – ook op het vlak van de Europese integratie – links en rechts langszij komen. Een van de consequenties van het grotere aantal kleine fracties is een stijging van het aantal Kamervragen en moties. Wat hierin meespeelt is de noodzaak tot profilering en het feit dat het voor kleine fracties vaak ondoenlijk is over voldoende kennis te beschikken van de (Europese) context en van de vele beleidsdomeinen die de Europese besluitvorming beslaat. Daarnaast is er sprake van te weinig ambtelijke ondersteuning. Het gevolg van de toegenomen hoeveelheid Kamervragen en moties, ook ten aanzien van het Europees beleid, is een grote hoeveelheid werk voor ambtenaren, terwijl onder andere strategie en een inhoudelijk debat ondergesneeuwd raken door te weinig capaciteit.

Mede als gevolg van de politieke crisis van begin 2021 kwamen de thema's transparantie, vertrouwen en macht/tegenmacht onder een vergrootglas te liggen. De discussie over de kinderopvangtoeslagaffaire richtte de aandacht op het thema transparantie en de kwaliteit van de parlementaire informatievoorziening. Over formele informatievoorziening aan het parlement over de Nederlandse inzet in Brussel zijn

afspraken gemaakt tussen kabinet en parlement, die jaarlijks worden herijkt.⁹ Zoals in hoofdstuk 1 vermeld heeft IOB over deze EU-informatievoorziening aan het parlement een deelonderzoek laten uitvoeren,¹⁰ waarvan de resultaten deels ook in de voorliggende evaluatie worden gepresenteerd.

2.2 De EU-coördinatie beschreven

In deze paragraaf wordt beknopt beschreven hoe de Nederlandse EU-coördinatie is georganiseerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat er geen formele beschrijving bestaat van het coördinatiesysteem,¹¹ waar dit in andere lidstaten een basis heeft in bindende regelgeving.¹² Wel bestaan er leidraden die het werk van een aantal coördinatiegremia inkaderen.¹³ De informatie in deze alinea is gebaseerd op de relevante leidraden, literatuur, beleidsonderzoek en interviews die IOB heeft uitgevoerd in het kader van dit onderzoek.

2.2.1 De politieke en staatsrechtelijke context van de Nederlandse EU-coördinatie

De minister van Buitenlandse Zaken is politiek verantwoordelijk voor de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid. Tegelijkertijd is het EU-beleid steeds meer een inhoudelijke zaak van de gehele Rijksoverheid, waartoe de verschillende ministeries op basis van de eigen verantwoordelijkheid de Nederlandse belangen in Brussel behartigen.¹⁴

Staatsrechtelijk dienen alle ministers individueel verantwoording af te leggen over hun beleid aan de Staten-Generaal. De minister-president is formeel *primus inter pares* en kan andere ministers geen opdrachten geven, al is zijn politiek gewicht de laatste jaren groter geworden, met name vanwege het toegenomen belang van de Europese Raad. Nederland kent geen centraal instituut of een functionaris die bij meningsverschillen een besluit kan nemen dat de andere leden van het kabinet bindt, zoals in Frankrijk het geval is.¹⁵ In de Nederlandse coördinatiestructuur is streven naar consensus dan ook de hoogst haalbare vorm van coördinatie.¹⁶ Inhoudelijke geschillen tussen ministeries worden voorgelegd aan een hoger ambtelijk overleg of aan de ministerraad.

Kamerbrieven met een beoordeling van nieuwe commissievoorstellen (de zogenoemde BNC-fiches), en de reacties op consultaties en groen- en witboeken van de Europese

Commissie,¹⁷ zijn appreciaties van het hele kabinet. Dat geldt ook voor de instructies voor de onderhandelingen over EU-beleid in Brussel: in de Raadswerkgroepen, waarbij medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU in Brussel aanzitten; in het Comité van Permanent Vertegenwoordigers (Coreper I en II), waarin de (plaatsvervangend) EU-ambassadeurs van de lidstaten zitting hebben; in de Raden waarin de ministers vertegenwoordigd zijn; en in de Europese Raad, die bestaat uit staatshoofden en regeringsleiders.

2.2.2 De overleggrems voor de EU-coördinatie

De Nederlandse EU-coördinatie is overwegend reactief: het accent ligt op door de Europese Commissie gepubliceerde beleidsvoorstellen of initiatieven die voor het Nederlands parlement nieuw beleid aankondigen.¹⁸ Op verzoek van het Nederlandse parlement formuleren de verschillende coördinatiegrems in principe op *al* deze voorstellen de Nederlandse inbreng in de onderhandelingen in Brussel. Het proces is gericht op het bereiken van consensus over de Nederlandse instructie tussen ministeries, vanaf het niveau van beleidsmedewerker tot en met het hoog-ambtelijke en politieke niveau. Eerdere analyses verwijzen aldus naar een ‘polder’ of ‘moeras’ van interdepartementale afstemmingsoverleggen.¹⁹

De Nederlandse coördinatiestructuur volgt de Europese besluitvormingsstructuur. Figuur 1 illustreert hoe deze coördinatiestructuur eruitziet, ook in relatie tot de Europese besluitvormingsstructuur - vanaf de eerste kabinetsappreciatie van een EU-voorstel in een BNC-fiche tot en met de Nederlandse standpuntbepaling voor de (Europese) Raad. Een uitgebreide beschrijving van de coördinatiegrems volgt in bijlage 2.



The infographic illustrates the EU legislative process, starting with a 'Voorstel' (Proposal) from the 'BNC' (Working Group on New Commission Proposals) and 'CoCo' (Coordination Committee for European Integration and Association Problems). The process moves through the 'Minister Raad' (Council of Ministers) and the 'Europees Parlement' (European Parliament). Key stages include 'Initiële Standpuntbepaling: Naar een BNC-fiche' (Initial Position Statement: Towards a BNC file), 'Standpuntbepaling' (Position Statement), 'Besluitvorming' (Decision-making), and 'Onderhandeling' (Negotiation). The process involves various bodies like 'Ministeries' (Ministries), 'Comités' (Committees), 'Raadswerk Groepen' (Working Groups of the Council), 'Coreper I' and 'Coreper II' (Committee of the Regions), 'PV EU' (European Parliament), 'HCEU' (High Committee of the European Union), 'REA' (European Association of Economists), 'Minister President', 'Europees Raad' (European Council), 'Minister Raad' (Council of Ministers), and 'Raad van Ministers' (Council of Ministers). The final outcome is the 'Onderhandelings Resultaat' (Negotiation Result), which is then implemented by the 'Minister' (Minister) and the 'Europees Parlement' (European Parliament).

2.2.3 Spelers en rollen

Figuur 1 laat zien welke spelers actief zijn binnen het coördinatiesysteem; de huidige paragraaf beschrijft hun rollen nader.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken/de Directie Integratie Europa

In de EU-coördinatiestructuur speelt de directie DIE van BZ een aantal rollen (*onderhandelen* is buiten beschouwing gelaten, gelet op het onderwerp van evaluatie):

Procesmanager. De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de EU-coördinatie. Vanuit deze verantwoordelijkheid dient DIE een neutrale rol te spelen als voorzitter en secretaris in de BNC-werkgroep, het PV-instructieoverleg en de CoCo (in de HCEU is DIE enkel secretaris). Ook is er sprake van een bemiddelende rol als er inhoudelijk of procesmatig wrijving ontstaat tussen verschillende spelers (*'honest broker'*). DIE dient verder de gemaakte afspraken over de procedures voor de verschillende coördinatiegremia te bewaken, alsook op naleving toe te zien van de afspraken over de EU-informatievoorziening tussen het kabinet en het parlement. Verder dient DIE oog te houden voor beleidscoherentie, zodat Nederland met één stem spreekt in Brussel. Met het oog op die coherentie dient DIE tevens dwarsverbanden te leggen tussen dossiers die departement-overstijgend zijn.

Procesbegeleider. Vanuit haar kennis over de Haagse coördinatie, de Europese instellingen en EU-besluitvormingsprocedures heeft DIE de functie ministeries die minder met de EU te maken hebben te begeleiden in het EU-proces.

Signaleerder en aanjager. Met de – dankzij het BZ-netwerk vergaarde – kennis van het EU-krachtenveld dient DIE tijdig potentiële kansen en bedreigingen te signaleren en onder de aandacht te brengen bij de andere ministeries.

Het ministerie van Algemene Zaken

Het ministerie van Algemene Zaken (AZ) bewaakt de algemene lijnen van het kabinetsbeleid, wat in de praktijk betekent dat het kleinste departement de minister-president ondersteunt door middel van beleidsadvies, voorlichting en de organisatie van werkbezoeken. Dit ministerie speelt een aantal rollen in het coördinatieproces. De twee raadsadviseurs, adviseurs van de minister-president die gedetacheerd worden vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, signaleren Europese aangelegenheden die relevant zijn voor de minister-president, zowel vanuit zijn rol als voorzitter van de ministerraad en diverse coalitieoverleggen, als in zijn functioneren als lid van de Europese Raad. Ook speelt het ministerie samen met DIE en de PV EU een centrale rol in de inhoudelijke aansturing van de coördinatie; elke maandagochtend bespreken deze drie gezamenlijk de Brusselse agenda voor de komende week. Ten slotte zit de Secretaris-Generaal van AZ de HCEU voor. Daarmee is dit het enige ambtelijke coördinatieorgaan dat niet vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt voorgezeten.

De vakministeries

BZ en de andere ministeries maken als vakministeries deel uit van de centrale coördinatiestructuur, waarin zij elk hun eigen deelbelangen vertegenwoordigen en, afhankelijk van het dossier, eerstverantwoordelijk kunnen zijn voor het opstellen van BNC-fiches en Coreper- en Raadsinstructies. In sommige gevallen vervullen zij – overigens net als BZ zelf – zelf een coördinerende functie buiten deze centrale structuur om.

Van deze zogenoemde decentrale coördinatie is allereerst sprake in de periode dat de EU-onderhandelingen plaatsvinden in de Raadswerkgroepen en comités die Coreper of de Raad adviseren.²⁰ De formulering van de instructies voor de werkgroepen en comités ligt bij het voor het beleidsdossier eerstverantwoordelijke ministerie, dat tevens verantwoordelijk is voor het betrekken van andere ministeries die ook belangen hebben bij het dossier. In de BNC-werkgroep wordt in onderling overleg bepaald welk ministerie eerstverantwoordelijk wordt en welke andere ministeries betrokken dienen te worden bij de afstemming.

Op sommige beleidsterreinen loopt de coördinatie *geheel* buiten de centrale structuur om.²¹ Deze vorm van decentrale coördinatie komt niet in deze evaluatie aan de orde, omdat elk ministerie hier eigen vormen voor heeft afhankelijk van de contacten tussen beleidsdirectie, internationale directie/afdeling en gedetacheerde collega's op de PV EU.

De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie

De PV EU behartigt de Nederlandse belangen bij de Europese instellingen. Medewerkers van de PV EU – een aantal diplomaten van het ministerie van BZ en enkele tientallen attachés gedetacheerd vanuit de vakministeries – onderhandelen in de Raadswerkgroepen, al dan niet vergezeld door collega's uit Den Haag. Zij werken hiervoor formeel en informeel samen met medewerkers en bewindspersonen van de ministeries in Den Haag en met hun collega's van andere afdelingen van de PV EU.

De ambassadeur van de PV EU heeft de algemene leiding over de post en vertegenwoordigt Nederland in het Coreper II (monetaire en financiële dossiers, buitenlandse politiek, justitiële samenwerking, en dossiers die betrekking hebben op de instellingen van de EU); de plaatsvervangend ambassadeur vertegenwoordigt Nederland in Coreper I (alle overige dossiers, zoals klimaat en energie, interne markt, sociale zaken, landbouw en onderwijs). Deze ambassadeurs vergezellen de bewindspersonen naar Raden van Ministers en vergaderingen in het Europees Parlement en nemen bij afwezigheid van een politieke afvaardiging namens Nederland plaats in de stoel. Dit geeft deze twee diplomaten een overzicht van alle parallele besprekingen. Gezien dit overzicht is de ambassadeur of diens plaatsvervanger aanwezig bij de formele afstemming van standpunten tussen de departementen in de HCEU en de REA.

Drie keer per week is er 's ochtends op de PV EU een overleg tussen alle medewerkers over de weekagenda van Europese vergaderingen. Dit geeft alle aanwezigen een overzicht van lopende onderhandelingen in de Raad en het Europees Parlement. Dit is een belangrijk moment voor het constateren van raakpunten tussen dossiers die binnen departementen en Raden spelen. Dit overleg is ook van belang, omdat er discussies kunnen spelen met bepaalde lidstaten op een gelijktijdig moment over verschillende dossiers.

De medeoverheden

Mede door de decentralisatie van beleid hebben medeoverheden niet alleen steeds vaker te maken met de uitvoering en naleving van EU-beleid, maar ook met de beleidsvorming. In de code Interbestuurlijke verhoudingen is afgesproken dat het Rijk en de medeoverheden in een zo vroeg mogelijke fase van beleidsvoorbereiding in overleg treden over nieuwe EU-voorstellen. Dit is geformaliseerd in het lidmaatschap van de medeoverheden van de BNC-werkgroep. De koepelorganisaties Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Unie van Waterschappen nemen deel aan deze werkgroep en kunnen op die manier hun belangen vertegenwoordigen bij de formulering van het initiële standpunt van de Nederlandse overheid. De medeoverheden zijn geen lid van de andere EU-coördinatieorganen.

In de BNC-werkgroep hebben medeoverheden de rol van meeleezer; zij schrijven zelf geen conceptfiches. De medeoverheden zijn inhoudelijk betrokken bij enkele tientallen EU-voorstellen per jaar, bijvoorbeeld op het terrein van milieu, klimaat en staatssteun. Na de bespreking in de BNC-werkgroep varieert hun betrokkenheid bij het dossier – die dan verloopt via het voor het dossier eerstverantwoordelijke ministerie – sterk.

De medeoverheden hebben ook hun eigen vertegenwoordigingen in Brussel, die los staan van de PV EU. Bovendien participeren vierentwintig Nederlandse gedeputeerden, burgemeesters en wethouders als lid van de Nederlandse delegatie in het Comité van de Regio's, een adviserend EU-orgaan waarin rapporteurs, ook Nederlandse bestuurders, analyses samenstellen over de lokale gevolgen van nieuwe Europese wetgeving.

De vertegenwoordigers van de Nederlandse medeoverheden hebben niet altijd dezelfde belangen en standpunten als het kabinet. Een voorbeeld vormen de structuurfondsen, waar het belang van de gemeenten is om in zoveel mogelijk programma's te participeren om lokale ambities te realiseren, terwijl het kabinet aandacht geeft aan de conditionaliteit en de financiële omvang van deze fondsen.

Het nationale parlement

Het kabinet regeert, de Kamer controleert. In dit geval gaat de controle over de inzet van het kabinet in EU-onderhandelingen. Daarnaast is het parlement als wetgever, samen met het kabinet, verantwoordelijk voor de omzetting van EU-wetgeving, heeft het instemmingsrecht indien er sprake is van EU-voorstellen voor familierecht en ratificeert het verdragen. Sinds het Verdrag van Lissabon is het nationale parlement ook zelfstandig actief op EU-niveau, bijvoorbeeld bij de politieke dialoog en de subsidiariteitstoetsing.

Alle EU-voorstellen voor nieuw beleid en regelgeving worden sinds 2006 door de Europese Commissie direct naar de 38 Kamers van nationale parlementen gezonden. Het gaat om gemiddeld zo'n 400 voorstellen per jaar.²² Beide Kamers der Staten-Generaal ontvangen vervolgens over in principe alle Commissievoorstellen waarin voor de Kamer nieuw beleid wordt aangekondigd een kabinetsappreciatie in de vorm van een BNC-fiche of Kamerbrief.²³

Anders dan bij nationale wetgeving volgt de behandeling van EU-zaken in de Eerste Kamer niet na die van de Tweede Kamer, maar parallel hieraan. Mede omdat de Tweede Kamer bij de behandeling van EU-beleid het hele spectrum aan beleidsterreinen bestrijkt en de leden van de Eerste Kamer een parttime functie hebben, richten laatstgenoemden zich op een selectie van beleidsterreinen. In de praktijk gaat het dan met name om Europese JBZ-onderwerpen (Justitie en Binnenlandse Zaken).²⁴

Het is aan de Kamercommissies om EU-voorstellen, fiches en overige brieven in behandeling te nemen. Uit deelonderzoek blijkt dat de Tweede Kamer vrijwel alle EU-voorstellen met appreciatie van het kabinet in behandeling neemt.²⁵ Uniek in de EU is dat de Tweede Kamer voor vrijwel elke Raad van Ministers alle fiches en agenda's over Europees beleid behandelt in een *openbaar* commissiedebat met betrokken bewindspersonen. Dat betekent volgens veel betrokkenen dat de informatie over de Nederlandse positie en het EU-krachtenveld in de hoofdsteden en door maatschappelijke organisaties en bedrijven met belangstelling wordt gelezen. Hoe de informatie hiervoor dient te worden aangeleverd, is onderwerp van formele afspraken tussen parlement en kabinet over de EU-informatievoorziening. Deze afspraken worden normaliter jaarlijks herzien tijdens een openbaar commissiedebat (tot 2021 Algemeen Overleg (AO) genoemd).²⁶

In de afgelopen vijftien jaar heeft het Nederlandse parlement bij de behandeling van EU-dossiers de aandacht verlegd van controle op de Nederlandse kabinetsinzet, naar het actief volgen van de onderhandelingen in alle fasen van de EU-beleidscyclus en het verzamelen van informatie in aanvulling op de kabinetsbrieven. Daartoe benutten de Eerste en Tweede Kamer het informatienetwerk met de andere 38 Kamers van nationale parlementen actief.²⁷ Voor sommige EU-dossiers verzamelt de Kamer eigen informatie door een EU-rapporteurschap van een of meerdere Kamerleden of van maatschappelijke organisaties of bedrijven in een rondetafelgesprek. De Kamer kan ook besluiten zich door de Europese Commissie of Europarlementariërs te laten informeren. Daarnaast kan de Kamer gebruik maken van de politieke dialoog met de Europese Commissie, waarbij rechtstreekse communicatie plaatsvindt tussen Kamer en Commissie per brief.

Beide Kamers hebben sinds 2010 toegang tot het informatiesysteem van de Raad, het zogenoemde Delegates Portal, waarin zij de voortgang van onderhandelingen vanaf Coreper-niveau kunnen volgen. Merk hierbij op dat er bij de Duitse Bundestag sprake is van een informatiesysteem waarin ook alle instructies zijn vermeld: het zogenoemde EuDoX.²⁸ Een dergelijk overzichtelijk systeem bestaat in Nederland niet – uit het deelonderzoek blijkt dat het daarom ingewikkeld is om de behandeling van een EU-dossier op een voor het parlement inzichtelijke wijze in kaart te brengen.²⁹

Beide Kamers kunnen ook een parlementair behandelvoorbehoud plaatsen op een fiche, dat wil zeggen dat de minister geen onomkeerbare besluiten mag nemen voordat de verantwoordelijke minister met de Kamer overleg heeft gehad. In 2020 was er bijvoorbeeld een behandelvoorbehoud voor het EU-voorstel voor een richtlijn over het minimumloon. Het behandelvoorbehoud wordt krachtens de procedureregeling na afloop van een speciaal commissiedebat met de bewindspersoon opgeheven; er is in de praktijk dus geen sprake van een parlementair behandelvoorbehoud dat Nederlandse onderhandelaars zouden moeten maken gedurende de EU-onderhandelingen. Dit commissiedebat staat geheel in het teken van het nieuwe EU-voorstel. Tijdens het debat worden speciale afspraken gemaakt tussen de Kamer en de minister over de informatie die de Kamer in de toekomst over het betreffende onderwerp zal ontvangen van het kabinet. Denk aan informatie over onderhandelingen in de triloog of in de fase

van het uitwerken van technische details in de zogenoemde gedelegeerde regelgeving (comitologie). De Eerste Kamer gebruikt dit instrument niet.

Op grond van het Verdrag van Lissabon kunnen beide Kamers ook direct, zonder tussenkomst van de regering, actief zijn in Brussel. Zo kunnen zij een subsidiariteitstoets uitvoeren ten behoeve van een zogenoemde ‘gele kaart’ met een coalitie van parlementen.³⁰ In de onderzochte periode 2016-2020 was het Nederlandse parlement niet bijzonder actief als het gaat om deze ‘directe’ Europese activiteit. Beide Kamers zijn een aantal keren in dialoog getreden met de Europese Commissie, maar lang niet zoveel als bijvoorbeeld de Portugese *Assembleia*, de Tsjechische *Senát* of de beide Roemeense Kamers.³¹ In totaal werden in 2020 zes opinies vanaf het Binnenhof ingestuurd en werd door het Nederlandse parlement, in concreto door de Eerste Kamer, één subsidiariteitsbezwaar ingediend; dit ging over de verordening voor een Europese Klimaatwet.³²

De mate van activiteit van het parlement op een EU-voorstel wordt in de praktijk bepaald door de mate waarin het onderwerp aansluit bij de politieke actualiteit, raakt aan de normatieve opvattingen van politieke partijen of rechtstreeks betrokkenen en/of raakt aan de persoonlijke overtuiging en dossierkennis van Kamerleden. Ook een rol speelt de aanwezigheid van fractie- en ambtelijke ondersteuning, die relevant is om dossiers bij Kamerleden en/of fractiemedewerkers onder de aandacht te brengen.³³

In het licht van dit rapport is het relevant dat de intensieve parlementaire activiteit ten aanzien van EU-dossiers consequenties heeft voor het ambtelijke werk op de ministeries. Voor dossiers waarvoor in het parlement bijzondere belangstelling bestaat moet immers meer informatie worden aangeleverd dan voor andere dossiers, moeten technische briefings worden verzorgd of worden op de PV EU en ambassades parlementaire EU-rapporteurs ontvangen. In het bovenstaande werd al aangegeven dat ook mede als gevolg van de beschreven politieke fragmentatie een toename wordt geconstateerd in het aantal commissiedebatten met een plenaire afronding (moties). Ook dit heeft gevolgen voor de inzet en werkdruk van EU-coördinatoren op de ministeries.



3 *Bevindingen, conclusies en aanbevelingen*



3.1 Een geoliede machine onder hoge druk

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat de Nederlandse EU-coördinatie een goed geoliede machine is, die er over het algemeen in slaagt tijdig coherente Nederlandse standpunten te formuleren over EU-voorstellen,³⁴ met een actieve betrokkenheid van de ministeries, de medeoverheden en het parlement. Onder grote tijdsdruk leveren de ambtelijke coördinatiegremia met een variëteit aan actoren afgestemde en door de ministerraad vast te stellen standpunten, waarmee Nederlandse onderhandelaars in Brussel in de Raadswerkgroepen, comités, Coreper en de (Europese) Raad plaatsnemen. Vanuit andere EU-lidstaten, waar de coördinatie vaak minder goed werkt of waar helemaal geen formele interdepartementale afstemming plaatsvindt,³⁵ wordt dan ook vaak met waardering naar het Nederlandse systeem gekeken.³⁶

Tegelijkertijd constateert IOB dat de toekomstbestendigheid van de huidige aanpak voer is voor (interdepartementale) discussie. Niet zozeer omdat er iets fout gaat, maar wel omdat Nederland kansen laat liggen, aldus veel respondenten die IOB voor dit onderzoek heeft gesproken. Ontwikkelingen als het groeiend aantal beleidsterreinen met een EU-dimensie, wisselende coalities en de toegenomen geopolitieke aard van de Unie vragen veel van het coördinatiesysteem. Dit geldt ook voor binnenlandse ontwikkelingen, zoals de versplintering van het politieke landschap. Het systeem als zodanig is niet met deze toenemende druk meegegroeid. De navolgende paragrafen maken duidelijk dat hierdoor te weinig ruimte is voor belangrijke zaken als reflectie en strategievorming en dat er onvoldoende sprake is van prioritering en proactiviteit. Ook is er sprake van beperkte wendbaarheid, vooral in de Raadswerkgroepfase van de EU-onderhandelingen.

Als Nederland een meer prominente en proactieve rol wil spelen in een post-Brexit Europese Unie, dan zijn veranderingen nodig. Anders dan eerdere adviezen aan het kabinet over de EU-coördinatie stelt IOB geen radicale herijking voor, maar zoekt het naar ruimte voor versterking van de coördinatie in de bestaande institutionele structuur (zie Box 3). Omdat het functioneren van de EU-coördinatie in de basis een capaciteitsvraagstuk is, doet zij dit aan de hand van het zogenoemde *five core capabilities framework* (eerder toegepast in IOB-evaluaties).³⁷ Met de *five core capabilities* worden de vijf – onderling afhankelijke – kerncapaciteiten bedoeld van een systeem. In dit onderzoek zijn deze vertaald naar het Nederlandse EU-coördinatiesysteem: relaties en netwerken; kennis, menskracht en mandaat; beleidssamenhang; sturing en draagvlak; en flexibiliteit (zie Figuur

2). De bevindingen voor elk van de kerncapaciteiten, en de conclusies en aanbevelingen die hieruit volgen, worden uitgewerkt in de paragrafen 3.1-3.5 hieronder.

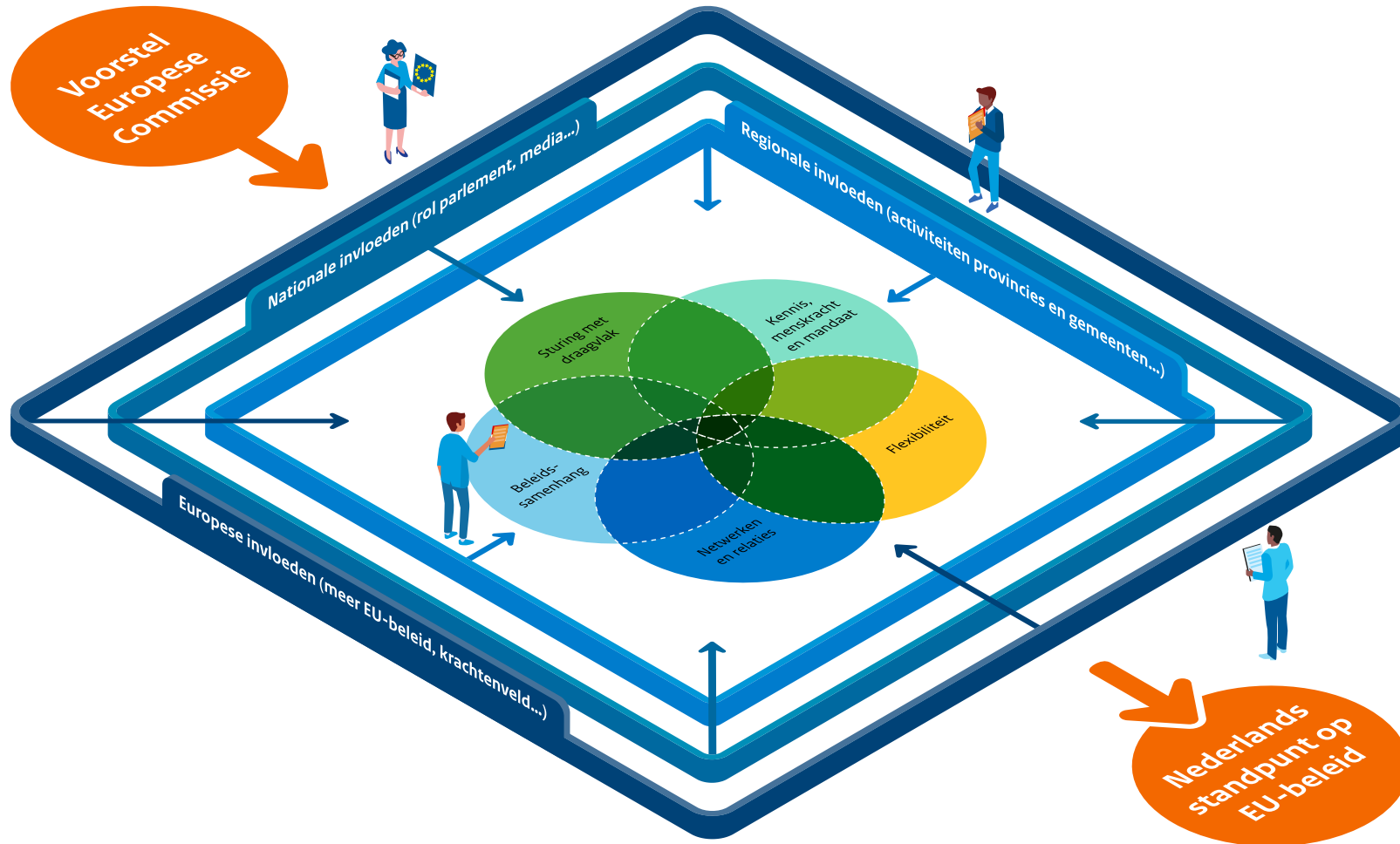
Box 3 Eerdere adviezen

In het verleden zijn ingrijpende keuzes geadviseerd om de EU-coördinatie naar een hoger niveau te tillen. Volgens sommige adviseurs van het kabinet zouden de centrale sturing en monitoring van de EU-coördinatie kunnen worden versterkt door de politieke verantwoordelijkheid voor de Nederlandse EU-coördinatie van het ministerie van BZ naar AZ te verplaatsen.³⁸ De meest radicale voorstellen betroffen de invoering van een ‘subsidiar’ coördinatiemodel – met de regie op AZ onder een staatssecretaris en (nog) meer autonomie voor de departementen en decentrale overheden –³⁹ en de afschaffing van de centrale coördinatiestructuur.⁴⁰

Tijdens het onderzoek is niet overtuigend duidelijk geworden dat deze scenario’s werkelijk zouden leiden tot een versterkte EU-coördinatie. Daarnaast klevan er duidelijke nadelen aan deze scenario’s. Zo brengt volledige onderbrenging van het EU-coördinatorschap bij het ministerie van Algemene Zaken het nadeel met zich mee dat de escalatiemogelijkheid die binnen de huidige coördinatiestructuur bestaat – waarbij complexe kwesties altijd nog aan de minister-president kunnen worden voorgelegd – verdwijnt. Bovendien heeft AZ op geen enkel ander terrein coördinerende taken en is het ook vanuit dat opzicht niet logisch de EU-coördinatie bij dat departement te beleggen. Een grotere rol voor de vakministeries in de coördinatie brengt het risico met zich mee dat aan overzicht wordt ingeboet. Dat overzicht is noodzakelijk om de samenhang tussen dossiers te kunnen bewaken.

In navolging van het advies van de Gemengde Sturing EU-aangelegenheden (commissie Van Voorst tot Voorst, 2005) gaat het IOB in dit rapport dan ook eerder om het versterken van het huidige coördinatiesysteem door middel van het verbeteren van de werkwijze dan om een radicale wijziging in rolverdeling en organisatiestructuur. Het voor deze evaluatie uitgevoerde onderzoek suggereert dat hiermee veel winst is te behalen als het gaat om toekomstbestendige coördinatie.

Figuur 2 Het 5C-model, toegepast op het EU-coördinatiesysteem



© IOB

3.2 Relaties en netwerken

De Nederlandse overheid hecht waarde aan de inclusiviteit van de EU-coördinatie, dat wil zeggen dat er voor belanghebbenden ruimte moet zijn om in gezamenlijkheid te komen tot een Nederlands standpunt. In hoeverre is er sprake van een inclusief standpuntbepalingsproces en wat zijn de verklarende factoren hiervoor? Hoe verhoudt de inclusiviteit van het proces zich tot de flexibiliteit van Nederland qua standpunt en onderhandelingen en tot de slagvaardigheid van de Nederlandse EU-coördinatie? Deze vragen komen in deze paragraaf aan de orde.

Hoofdconclusie: inclusiviteit relatief groot; platte structuur en informele cultuur een kracht

IOB constateert dat de mate van inclusiviteit van het Nederlandse EU-coördinatieproces relatief groot is in vergelijking met andere EU-lidstaten. De wijze waarop het EU-coördinatiesysteem is opgezet, faciliteert – op verschillende momenten in het coördinatieproces – de betrokkenheid van alle ministeries, de PV EU, de medeoverheden en het parlement. Belangenorganisaties en ambassades zijn indirect, via het verantwoordelijke ministerie, betrokken bij de standpuntbepaling. De directies Financiële en Economische Zaken (FEZ) van de ministeries worden niet structureel betrokken voor het in kaart brengen van de financiële consequenties van voorgesteld EU-beleid. In de voorfase is vanuit Den Haag sprake van ad-hoccontact met de Europese instellingen. De PV EU heeft een breed netwerk in Brussel, dat actief wordt ingezet om ontwikkelingen binnen Europese instellingen en -lidstaten te signaleren richting Den Haag.

IOB constateert verder dat de netwerken en relaties binnen het systeem worden gekarakteriseerd door een relatief klein ambtenarencorps in een platte structuur met een informele cultuur, wat bevorderlijk is voor korte communicatielijnen en daarmee voor daadkracht. Ook zijn de lijntjes kort tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken. Het professionele EU netwerk van ambtenaren is persoonsafhankelijk en wordt niet per definitie gedeeld of overgedragen aan collega's en dossieropvolgers. Netwerken worden dan ook niet structureel geborgd.

3.2.1 Inclusiviteit van de EU-coördinatie relatief groot

IOB constateert dat de mate van inclusiviteit van het Nederlandse EU-coördinatieproces relatief groot is in vergelijking met andere EU-lidstaten. In de basis voorziet de

Nederlandse EU-coördinatie in het faciliteren van directe en indirecte betrokkenheid van een breed uiteenlopende groep van belanghebbenden – al wordt de intensiteit van de betrokkenheid van die belanghebbenden deels bepaald door de aard van het dossier (bijvoorbeeld een Commissievoorstel of niet), door het dossierverantwoordelijke ministerie, of door de betreffende individuele ambtenaar.

Directe betrokkenheid

Alle ministeries, de PV EU, medeoverheden en het nationale parlement maken deel uit van de BNC-fase. De ministeries en de PV EU nemen daarnaast deel aan de CoCo, het PV-instructieoverleg en de HCEU (de ambtelijke coördinatiegremia) en aan de REA (waarin afstemming plaatsvindt op politiek niveau).

In eerdere onderzoeken is geconstateerd dat de rol van het ministerie van Financiën in de EU-coördinatie relatief groot is. Tegelijkertijd hebben vakministeries hun eigen beleidsagenda. Het is van belang dat de weging tussen de belangen van de ministeries enerzijds en de financiële implicaties voor Nederland van bepaalde EU-voorstellen anderzijds zorgvuldig plaatsvindt, en dat bij dossiers met grote financiële implicaties hoog-ambtelijke afstemming blijft plaatsvinden. De rol van BZ als *honest broker* blijft hierbij dan nuttig.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen afgevaardigde in het PV-instructieoverleg (waarin de instructies voor de PV EU te n aanzien van de onderhandelingen in Coreper worden vastgesteld) die de belangen van BZ als vakministerie behartigt. Wanneer een dossier met een BZ-dimensie aan de orde is, wordt deze rol vervuld door een van de DIE-medewerkers die deelnemen aan het overleg in de functie van voorzitter en/of secretaris. Echter, met het vertegenwoordigen van een deelbelang staat de neutraliteit van deze deelnemers als voorzitter en/of secretaris onder druk. Ook in de overige EU-coördinatiegremia heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken geen alomvattende BZ-afgevaardigde, analoog aan die van andere ministeries; aan deze gremia neemt een vertegenwoordiger van de Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek (IMH) van het ministerie van Buitenlandse Zaken deel (zie paragraaf 3.3)

De EU-coördinatie vindt plaats binnen de Nederlandse parlementaire democratie. Het parlement is direct betrokken bij de EU-coördinatie doordat het kabinet het de BNC-fiches en Kamerbrieven toestuurt met een initiële appreciatie van een

Commissievoorstel. Maar dat zijn niet de enige stukken die het parlement ontvangt. Het kabinet informeert het parlement over de ontwikkelingen in dossiers conform de EU-informatievoorzieningsafspraken.⁴¹ In de periode 1-1-2016 tot en met 31-12-2020 heeft het kabinet 3.606 EU-gerelateerde Kamerstukken naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴² Tabel 1 geeft het totaaloverzicht weer van deze EU-gerelateerde stukken, uitgesplitst per Kamercommissie die voor deze brief het voortouw had bij de behandeling.⁴³

Uit het deelonderzoek blijkt dat de Tweede Kamer EU-stukken actief in behandeling neemt.⁴⁴ Zo zijn de 546 BNC-fiches 602 keer behandeld (zie Tabel 1). Dat is meer dan het aantal ontvangen stukken, maar dat komt doordat stukken ook meerdere keren kunnen worden geagendeerd. Deze actieve uitwisseling past in een parlementaire democratie, maar zorgt ook voor hoge werkdruk bij kabinet en Kamer. Dit dilemma wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.5.

Indirecte betrokkenheid

Belangengroepen die belang hebben bij EU-beleid, uitvoerende organisaties, ambassades, maar ook financiële en juridische directies kunnen *indirect* betrokken zijn bij de standpuntbepaling. De expertise die zij hebben is van belang voor het formuleren van een gedegen standpunt dat rekening houdt met zowel de wenselijkheid als de haalbaarheid van de Nederlandse beleidsvoorkeur. Hieronder wordt uitgelegd hoe dat zit.

Ambassades

Uit de online enquête en de afgenomen interviews blijkt dat ambassades toegevoegde waarde hebben omdat zij: a) inzicht kunnen bieden in de (binnenlands-) politieke achtergronden van het standpunt van een EU-lidstaat; het achterhalen van het feitelijke standpunt van een lidstaat gaat vaak sneller via de PV EU dan in de hoofdsteden, omdat de Coreper-coördinatie van een aantal lidstaten in Brussel plaatsvindt; b) kunnen adviseren over een passende, multi- en bilaterale communicatiestrategie richting de

Tabel 1 Door de Tweede Kamer ontvangen informatie 2016-2020, per commissie

	BuHaOS	BZ	BZK	DEF	EUza	EZK	FIN	IenW	JenV	LNV	OCW	SZW	VWS	totalen
BNC-fiches	28	17	16	5	20	101	94	72	104	12	30	28	16	543
brieven i.p.v. 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 ⁴⁵	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

EU-partners, inclusief de toon in de communicatie vanuit Den Haag; c) kunnen investeren in langetermijnrelaties met de lidstaat waarin zij Nederland vertegenwoordigen; en d) boodschappen van Nederlandse ministeries kunnen uitdragen naar de relevante tegenhangers in de lidstaat. Nu toont het onderzoek aan dat Den Haag de toegevoegde waarde van ambassades nog onvoldoende benut bij het opstellen van een degelijke krachtenveldanalyse voor de standpuntbepaling en bij het formuleren van een passende communicatiestrategie.

In de onderzoeksperiode hebben wel verbeteringen plaatsgevonden. Zo geeft een grote post aan dat er in vergelijking met acht jaar geleden meer inhoudelijk gebruik wordt gemaakt van een aantal posten. De betrokkenheid bij de voorbereiding op de Raden is verbeterd; er is maandelijks overleg om de Nederlandse agenda te bespreken en ambassades de gelegenheid te geven te wijzen op potentiële valkuilen vanuit verschillende landen. De coronacrisis heeft in die zin een positieve werking gehad, omdat de directies DIE en de Directie Europa (DEU) van het ministerie van Buitenlandse Zaken de posten vaker via een videoconferentie informeren over ontwikkelingen in de bilaterale relaties, in Den Haag et cetera. Dit 'beeld en geluid' bij de schriftelijke informatievoorziening (Kamerstukken, BNC-fiches, CoCo-conclusies, nieuwsbrieven van de PV EU en van DIE) biedt ambassades bovendien de mogelijkheid vragen te stellen. Posten voelen zich hierdoor beter betrokken en duidelijker geïnstrueerd.

Tegelijkertijd worden de ambassades nog onvoldoende benut door vakministeries, die veelal hun eigen bronnen en netwerken in de hoofdsteden, en niet altijd de informatiepositie van de ambassades, gebruiken. Daarmee is de informatie van de ministeries niet per se volledig. Wat soms ontbreekt is de kennis over de politieke, historische, economische en maatschappelijke beweegredenen achter een bepaald standpunt van een lidstaat; kennis die relevant is om gevoeligheden tijdig op te sporen en in te spelen op kansen of juist te anticiperen op bedreigingen voor de realisatie van het Nederlandse standpunt. Ook inzicht in een communicatiestrategie die past binnen de cultuur en gebruiken van een land is niet altijd aanwezig.

Een van de verklaringen voor gebrek aan contact vanuit ministeries met ambassades is dat de mate van inhoudelijke dossierkennis op de ambassades minder is dan die van de medewerkers op het vakministerie. Dat kan een zinvolle uitwisseling op dossier-specifieke aspecten in de weg staan. Ambassades kampen echter met te weinig capaciteit

om die verdiepingsslag te maken op alle EU-dossiers. Om een voor zowel ministeries als ambassades waardevolle verbinding tot stand te brengen, is focus in de aansturing van de ambassades op prioritaire dossiers dan ook van belang. Hiertoe heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken (DIE, DEU en de directie Communicatie) in 2019 reeds het initiatief genomen.

[Medeoverheden en belangenorganisaties](#)

De medeoverheden zijn zowel direct als indirect betrokken bij de standpuntbepaling. Met 'direct betrokken' doelen we op hun lidmaatschap van de BNC-werkgroep en hun deelname aan het bestuurlijk overleg Europa, dat twee keer per jaar plaatsvindt met het ministerie van BZK (het voor de medeoverheden verantwoordelijke ministerie) en dat tot doel heeft een formele informatie-uitwisseling tot stand te brengen en afspraken te maken in relatie tot de interbestuurlijke verhoudingen. Overigens is BZK niet de meest logische gesprekspartner voor de complexe en technische dossiers die buiten de beleidsterreinen van dit ministerie liggen; experts willen immers met experts praten.

Verder worden de belangen van de medeoverheden (na de BNC-fase) en die van de uitvoerende organisaties indirect juist vertegenwoordigd door het vakministerie dat verantwoordelijk is voor het beleidsterrein en de bijbehorende Europese fondsen en subsidies. Het vakministerie zal in dit geval een afweging maken tussen de verschillende deelbelangen.

Indirecte betrokkenheid geldt ook voor belangengroepen – zoals ngo's, bedrijven, associaties, kennisinstituten en vakbonden – die een belang hebben bij de uitkomst van EU-beleid. De mate waarin zij betrokken worden door de Rijksoverheid is casus-afhankelijk. Een positief voorbeeld is het handelsbeleid, waarin het Breed Handelsberaad consultaties organiseert om handels- en investeringsthema's te bespreken met ngo's, bedrijven, en andere belanghebbenden. In het geval van de totstandkoming van Europese CO₂-emissienormen voor personenauto's richtte het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) zich op de schrijffase van het voorstel door de Europese Commissie. Een breed palet aan belanghebbenden formuleerde gezamenlijk de Nederlandse inzet. Na publicatie van het Commissievoorstel werd het formele standpunt bepaald in de BNC-werkgroep, waarbij het standpunt dat met de belanghebbenden was geformuleerd, werd getoetst aan het kabinetsbeleid.

In gesprekken met IOB hebben respondenten van zowel de medeoverheden als de Rijksoverheid aangegeven dat zij uitvoeringsproblemen willen voorkomen door vaker te overleggen. Door gebrek aan tijd en menskracht gebeurt dit nu nog te weinig. Dat een grotere betrokkenheid van de medeoverheden, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven nodig is om de implicaties van Europees beleid voor Nederland helder te hebben, werd in het verleden ook al geconstateerd.⁴⁶ IOB heeft verder de link tussen inclusiviteit en implementatie van nieuwe EU-regels niet onderzocht, omdat dit buiten het bestek van dit onderzoek valt. Maar voorbeelden als de uitwerking van Europese bepalingen voor deeltijdwerk bij de vrijwillige brandweer en uitvoeringsregels voor fijnstofemissies doen vermoeden dat de uitvoerbaarheid van Europese regels onvoldoende wordt meegenomen in de Nederlandse standpuntbepaling en in de onderhandelingen in Brussel. Momenteel voert de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit naar de problematiek en oplossingen bij de uitvoering van Europese regelgeving.

Intra-ministeriële coördinatie

In het verlengde van het bovenstaande is het van belang ook te kijken naar de coördinatie binnen een ministerie. Eerdere onderzoeksrapporten wezen op mogelijke problemen met de EU-coördinatie als gevolg van problemen in de interne organisatie van ministeries, zoals gebrekkige communicatie of de afwezigheid van een coördinerende eenheid.⁴⁷ Positief is dat ieder ministerie tegenwoordig een eigen EU-/internationale afdeling heeft die als aanspreekpunt fungeert voor de beleidsinhoudelijke directies binnen de intra-ministeriële EU-coördinatie. Uit interviews blijkt alleen dat de financiële directies binnen de ministeries, die meer inzicht kunnen bieden in de financiële consequenties van een Nederlands standpunt op een dossier, nog niet altijd voldoende worden betrokken in het proces. Daarnaast wordt er onevenredig zwaar geleund op de juridische en procedurele expertise van BZ, omdat deze expertise bij de andere ministeries niet altijd goed georganiseerd is (zie verder paragraaf 3.3).

Aanbeveling voor BZ

Zorg voor een permanente, alomvattende, vertegenwoordiging van het ministerie van Buitenlandse Zaken – op zowel het vlak van het buitenlandbeleid als het terrein van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking – in de interdepartementale EU-overleggen.

Aanbeveling voor de vakministeries

Investeer in het contact met de ambassades aangaande specifieke dossiers: om hen bij te praten over ontwikkelingen in Den Haag, om hen te vragen naar de motivaties van de posities van andere lidstaten, en voor overleg over de te volgen communicatiestrategie omtrent deze dossiers. Consulteer ook de PV EU, omdat de Coreper-coördinatie van sommige lidstaten via Brussel loopt en men daar dan eerder op de hoogte is dan in de hoofdstad.

Aanbeveling voor DIE

Blijf de posten voorzien van heldere instructies, met het doel ze strategisch en selectief in te zetten op voor Nederland belangrijke EU-dossiers.

Aanbeveling voor de ministeries

Investeer in frequenter (bestuurlijk) overleg met medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en eigen directies als FEZ en de Directie Juridische Zaken (DJZ) om goed geïnformeerd te zijn over de uitvoeringspraktijk.

3.2.2 Platte overlegstructuur en informele relaties dragen bij aan korte lijntjes

IOB constateert dat de netwerken en relaties binnen het Nederlandse EU-coördinatiesysteem worden gekarakteriseerd door een platte structuur en een informele cultuur. Deze eigenschappen bevorderen korte communicatielijnen, waardoor de informatievoorziening goed op orde is en er snel kan worden gehandeld. Dit is met name van belang wanneer de tijds- of politieke druk hoog is.

Ter illustratie: onderhandelaars van de PV EU hebben direct contact met beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries. Op hoog-ambtelijk niveau is er goed contact tussen de PV EU, AZ, BZ en de betreffende vakministeries. Ook jonge beleidsmedewerkers kunnen relatief gemakkelijk contact leggen met hooggeplaatste ambtenaren, en het contact tussen bewindspersonen en ambtenaren binnen een thematisch dossier is vanzelfsprekend. Soms is de informele ad-hoccoördinatie via korte lijntjes binnen een kleine groep betrokkenen vele malen belangrijker dan de formele EU-coördinatiestructuur. Deze informaliteit staat wel op gespannen voet met transparantie, omdat de afstemming en besluitvorming dan niet in de centrale structuur plaatsvinden.

De organisatie van ad-hoc-, interdepartementale overlegtafels op thematisch niveau over EU onderhandelingen van dossiers, of juist vaste samenwerkingsvormen als een taskforce of een interdepartementaal overleg op een specifiek dossier, dragen bij aan betere (informele) persoonlijke contacten en relaties tussen ministeries. Een goede relatie is een belangrijke voorwaarde voor de hierboven besproken korte lijntjes in de interdepartementale afstemming. Uit het onderzoek blijkt dat het in dit soort interdepartementale overlegstructuren van belang is dat eenieder zijn of haar (politieke) opdracht van het ministerie uitspreekt en dat er inzicht komt in cultuurverschillen, omdat deze aspecten bijdragen aan wederzijds begrip voor elkaar en tot op zekere hoogte ook aan vertrouwen onderling.

Verder spelen detacheringen binnen het Rijk en daarbuiten een positieve rol bij het onderhouden van relaties, netwerken en korte lijntjes binnen en buiten het systeem. Een voorbeeld is de structurele detachering op het ministerie van Algemene Zaken van diplomaten ter ondersteuning van de minister-president. Andere voorbeelden zijn detacheringen vanuit Buitenlandse Zaken bij EU-afdelingen van andere vakministeries, detacheringen vanuit vakministeries bij de PV EU, en detacheringen bij Europese instellingen en agentschappen, de zogenoemde gedetacheerde nationaal experts (END'ers).

Er gaat een zekere kracht uit van de informele cultuur en platte structuur van het Nederlandse EU-coördinatiesysteem. Maar het feit dat het functioneren van het systeem grotendeels afhankelijk is van goede relaties en netwerken is ook een zwakte, omdat relaties en netwerken persoonsafhankelijk zijn en niet institutioneel worden geborgd. Zodra een medewerker zijn functie inruilt voor een functie elders en uit het EU-circuit van de EU-coördinatie verdwijnt, valt die schakel uit het netwerk weg. Een goed personeels- en loopbaanbeleid is dan ook essentieel om relaties en netwerken te bestendigen.⁴⁸

Ten aanzien van die relaties en netwerken is, ten slotte, ook dossieroverdracht essentieel. Bij dossieroverdracht van een oud-medewerker naar zijn of haar opvolger wordt niet altijd aandacht besteed aan het belang van een uitgebreid netwerk, inclusief specifieke actoren, voor de voortgang van het dossier. Dit geldt ook voor dossiers die om de zoveel jaar terugkomen. Juist bij terugkerende dossiers is het belang van behoud van een institutioneel geheugen groot, zowel inhoudelijk als relationeel. Dossieroverdracht naar nieuwe dossierhouders is ook belangrijk bij dossiers met dwarsverbanden waarbij er in de praktijk sprake is van gedeelde verantwoordelijkheden tussen ministeries.

Aanbeveling voor de ministeries

Stel een lijst op van relevante Europese contacten bij terugkerende dossiers en bij dossiers die lang lopen, zodat institutioneel geheugen op EU-dossiers beschikbaar en geborgd is, ook met het oog op personeelsverloop. Denk hierbij aan experts in de ministeries, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties, PV EU, EU-instellingen en hoofdsteden.

3.2.3 Inclusiviteit heeft een prijskaartje

Het coördinatieproces is zo georganiseerd dat een breed spectrum aan actoren de ruimte heeft een zegje te doen, maar deze inclusiviteit kent wel een prijskaartje. Ten eerste is afstemming met allerlei actoren arbeidsintensief. Er is sprake van een hoge werkdruk. Ten tweede staat inclusiviteit soms op gespannen voet met wendbaarheid. Het betrekken van alle relevante actoren vergt tijd, en soms gaan ontwikkelingen in Brussel zo snel dat inclusiviteit de slagvaardigheid van Nederland in de onderhandelingen kan beperken. Een concreet voorbeeld is het delen van non-papers in de HCEU: wanneer een vakministerie een non-paper schrijft met andere lidstaten, is het vanwege externe tijdsdruk in de praktijk soms moeilijk andere ministeries te betrekken bij het schrijfproces, zo blijkt uit interviews. HCEU-leden wordt dan de eindversie van een non-paper gepresenteerd. Andersom geldt dat de intensieve controle van het parlement de flexibiliteit voor Nederlandse onderhandelaars in Brussel kan beperken doordat deze laatste zich dienen te houden aan het Nederlandse standpunt zoals dat in een BNC-fiche is neergelegd. Daardoor kan moeilijker snel worden gereageerd op (grote) veranderingen in het Europese speelveld.

Overigens gelden deze spanningen niet alleen voor Nederland. Zo laat de studie over Duitsland zien dat de nadruk op de effectiviteit van de coördinatie aldaar ten koste gaat van de inclusiviteit: de invloed van het parlement op het proces is zeer beperkt.

3.3 Kennis, menskracht en mandaat

In hoeverre hebben bij de coördinatie betrokken medewerkers voldoende weet van de Nederlandse EU-standpuntbepaling? Hebben zij voldoende EU-bestuurlijke en EU-rechtelijke kennis (ofwel *EU-inhoudelijke kennis*), die nodig is om EU-voorstellen van een goede appreciatie te voorzien? Is er sprake van voldoende kennis over de dynamiek

van het Brusselse onderhandelingsspel (*EU-proceskennis*), die nodig is voor het opstellen en inbrengen van instructies die recht doen aan de Brusselse werkelijkheid? Kennen medewerkers de weg naar relevante contacten in Brussel en in de hoofdsteden (*EU-netwerkkennis*)? Hebben zij voldoende mandaat om gedegen te kunnen optreden namens de organisatie die zij in een coördinatiegremium vertegenwoordigen? En zijn er voldoende mensen beschikbaar om het coördinatiesysteem effectief te kunnen laten functioneren? Deze paragraaf gaat in op deze vragen.⁴⁹

Hoofdconclusie: kennis, menskracht en mandaat zijn niet meegegroeid met de uitdagingen van deze tijd

Uit het onderzoek is de zorg naar voren gekomen dat er op zowel hoog- als laag-ambtelijk niveau bij de ministeries, inclusief BZ, nog onvoldoende kennis is over en ervaring met de bevoegdheden en werking van de Europese instellingen en het Europese besluitvormingsproces (*EU-inhoudelijke* en *EU-proceskennis*). Met name kennis over het Europees recht wordt als lacune aangeduid; er wordt onevenredig veel geleund op de aanwezige kennis bij BZ. Ook van *EU-netwerkkennis* is vaak onvoldoende sprake. Dit is zorgelijk, omdat vanwege het decentrale karakter van de Nederlandse coördinatie beleidsexperts bij de ministeries een cruciale rol spelen in het Europese beleidsproces. Zij worden hierbij gefaciliteerd door de internationale en Europese afdelingen van hun ministeries, maar het schrijven van fiches en de deelname aan interdepartementale expertwerkgroepen is een taak van de beleidsafdelingen.

Een tweede zorg is dat deelnemers in de coördinatiegremia soms te weinig mandaat hebben vanuit hun ministerie, waardoor de kwaliteit van de instructieverlening onder druk staat. Ten slotte is de druk binnen het coördinerende ministerie van BZ op menskracht hoog. Dit bepaalt zowel de manier waarop DIE het EU-coördinatorschap kan invullen, als de wijze waarop BZ als vakministerie vertegenwoordigd is in de verschillende coördinatiegremia.

3.3.1 Niet alle ambtenaren hebben voldoende EU-kennis en bijbehorende vaardigheden

In het onderzoek komt het thema kennis nadrukkelijk als zorg naar voren. Het eenduidige beeld is dat kennis en expertise over Europese besluitvorming en nationale standpuntbepaling, maar ook de bij dit internationale werk behorende vaardigheden, niet vanzelfsprekend zijn. Specifiek worden bijvoorbeeld genoemd: een gebrek aan

kennis over de werking van de Nederlandse coördinatiegremia en over de behandeling van EU-documenten door de Tweede Kamer, en onvoldoende inzicht in Europese netwerken en Europese besluitvorming. Bij dat laatste wordt bijvoorbeeld een gebrek aan procedurekennis ervaren over de werkwijze van het Europees Parlement, medewetgever op veel dossiers. Tevens is sprake van onvoldoende kennis van actuele en voorziene ontwikkelingen, bijvoorbeeld de openbare Commissie-werkprogrammering of de politieke situatie in de hoofdsteden. Ook kennis van de internationale context van beleid, inzicht in interculturele verschillen en het besef dat EU-dossiers parallel in 27 hoofdsteden worden besproken, is niet vanzelfsprekend. Die kennis is wel belangrijk om binnen en namens departementen een gedegen inbreng te kunnen leveren in het EU-coördinatieproces, dat zich afspeelt in een steeds complexer speelveld dat steeds meer van ambtenaren vraagt.

Dat er niet altijd sprake is van voldoende kennis en kunde geldt met name voor Rijksambtenaren van beleidsinhoudelijke directies die niet routinematig met Europese aspecten van hun dossier in aanraking komen, inclusief die bij het ministerie van BZ. Al te zeer gedetailleerde dossierinhoudelijke instructies, waarbij de auteurs zich onvoldoende rekenschap geven van de dynamiek van het EU-onderhandelingsspel en van de (politieke) vragen die leven in Brussel, zijn hier volgens geïnterviewden het resultaat van. Ook het soms traag schakelen in het coördinatieproces – waarbij de urgentie van door DIE gestelde reactietermijnen niet wordt gevoeld en stukken laat worden aangeleverd – is een uiting van onvoldoende inzicht in de werking van de EU. Zo mist er soms bewustzijn van het tempo dat is ingezet door het EU-voorzitterschap of de snelle opeenvolging van voorbereidingsoverleggen, juist voor Europese Raadsvergaderingen. Positief zijn de korte lijntjes tussen betrokkenen, zoals genoemd in paragraaf 3.2, waardoor betrokkenen elkaar snel weten te vinden wanneer haast geboden is.

Ten aanzien van de ministeriële vertegenwoordiging in de coördinatiegremia (mandaat) gaat het vooral in het PV-instructieoverleg om ambtenaren in de startende beleidsschalen, soms ook Rijkstrainees, zonder (noemenswaardige) EU-ervaring, die bovendien snel rouleren tussen functies.⁵⁰ Nadat er in de praktijk door deze (junior) medewerkers enige kennis en netwerk is opgebouwd, vertrekken zij niet zelden na korte tijd naar een andere functie. Daarmee is sprake van een EU-kennislek in het coördinatiesysteem.

Een concrete zorg betreft kennis van EU-recht. Binnen ministeries lijkt sprake van een gebrek aan inzicht in wat wordt bedoeld met Europese termen als rechtsbasis, proportionaliteit en subsidiariteit,⁵¹ comitologie,⁵² en de merites van doel- dan wel middelenwetgeving.⁵³ Dit zijn zaken die vragen om een vroegtijdige en zorgvuldige appreciatie in een BNC-fiche. Dat is lastiger voor ministeries die niet beschikken over een departementale EU-jurist; terwijl bij de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Justitie en Veiligheid en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit relatief veel Europeesrechtelijke kennis aanwezig is, geldt dit niet voor andere ministeries, die traditioneel minder met de EU te maken hebben. Overigens is de appreciatie van de genoemde aspecten niet alleen juridisch van aard, maar ook in hoge mate politiek, zoals blijkt uit de discussie die regelmatig tussen partijen in het nationale parlement ontstaat over de vraag of voorgesteld EU-beleid al dan niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsprincipe. Ook over de proportionaliteit ontstaat vaak discussie.

Voor het formuleren van een goede appreciatie is samenwerking nodig tussen de juristen en de beleidsmedewerkers op het ministerie. Onder tijdsdruk kijken deze echter vaak naar het coördinerende ministerie van BZ voor ondersteuning, specifiek naar de EU-rechtelijke juristen van DJZ. In de praktijk spelen deze een waardevolle rol bij zowel het bijsturen van instructies als het ondersteunen van ministeries tijdens de onderhandelingen in Brussel. Maar intensieve interdepartementale advisering zet, gezien de huidige capaciteit, veel druk op DJZ en gaat de formele taak van de directie ruimschoots te boven.

Initiatieven voor opbouw en behoud van kennis en kunde

Als het gaat om het aanleren van EU-kennis zijn er waardevolle initiatieven. Zo wordt aan Rijkstrainees in het kader van hun opleidingsprogramma een aparte EU-module aangeboden. Op het hogere niveau zijn er programma's om beleidsdirecteuren wegwijs te maken in 'het Europese'; zoals het kandidatenprogramma van de Algemene Bestuursdienst (ABD). En denk ook aan het onregelmatige 'werkbezoek Brussel' dat veel directies weleens organiseren onder leiding van de internationale afdeling en de collega's van de PV EU.

Los van deze Rijksbrede trajecten is het echter aan de ministeries om de kennis en kunde van medewerkers te borgen. Dat begint vaak, ook bij BZ, pas op het moment dat er daadwerkelijk aan een EU-dossier moet worden gewerkt. Door de Academie voor Internationale Betrekkingen (AIB) en door individuele departementen worden daartoe

ad-hoccursussen aangeboden aan medewerkers die nieuw zijn op een EU-functie. Deze initiatieven zijn te prijzen, maar staan nog ver van een duurzame investering in Nederlandse ambtelijke EU-kennis en -netwerken.

In Nederland is er geen Rijksbreed Europees personeelsbeleid. Daarmee bedoelen we een door én binnen alle ministeries gedragen werkwijze voor de gecoördineerde inzet van Rijksambtenaren op Europese dossiers: kennis, posities, vaardigheden. Het roulatiesysteem van de ABD werkt belemmerend voor de opbouw en het onderhoud van kennis en professionele netwerken in Brussel en de hoofdsteden op het niveau van directeuren en directeuren-generaal (DG's). Maar het gaat ook om perceptie. Een tijdelijke positie van een Nederlandse Rijksambtenaar bij een EU-instelling in Brussel wordt niet altijd gezien als zijnde in het belang van Nederland. Dat betekent ook dat er door departementen verschillend wordt gedacht over wie zo'n detachering betaalt: het uitlenende ministerie of de Europese Commissie.

Ook kan het gebeuren dat attachés of gedetacheerde experts met jarenlange onderhandelingservaring en netwerken in Brussel en de hoofdsteden na afloop van hun plaatsingstermijn zelf op zoek moeten naar een beschikbare vervolgfunctie, waarbij er geen garantie is dat zij op een functie terechtkomen die past bij hun kennis en kunde. Ook hier is er dus het risico op het weglekken van door Nederland(ers) opgebouwde EU-ervaring en waardevolle contacten. In een Rijksbreed personeelsbeleid zouden deze EU-experts na afloop van hun gecoördineerde plaatsing bij een EU-instelling op een voor Nederland relevant thema strategisch naar vervolgfuncties moeten worden begeleid waar hun netwerk en ervaring ten volle worden benut ten bate van lidstaat Nederland.

In 2005 deed Clingendael al de aanbeveling aan de ABD om te investeren in centraal overzicht en sturing van een Europees opleidings- en loopbaanprogramma op alle niveaus binnen het Rijk.⁵⁴ In dit advies, dat niet is overgenomen, werd de *best practice* uit het Verenigd Koninkrijk – destijds nog EU-lidstaat – toegelicht van het Europese 'Fast-Stream programma' van de Britse *civil service*. In 2011 drong de Algemene Rekenkamer (opnieuw) aan op concrete en meetbare ('SMART') doelstellingen voor het Nederlandse detacheringsbeleid bij EU-instellingen.⁵⁵ Inmiddels vindt er overleg plaats op hoog-ambtelijk niveau over een strategisch Nederlands EU-personeelsbeleid. In hoeverre deze ontwikkeling zich daadwerkelijk vertaalt in resultaten, is nog niet duidelijk.

Overigens gelden de constatering dat het binnen de nationale overheid aan solide EU-

kennis ontbreekt en er geen sprake is van een strategisch EU-personeelsbeleid niet alleen voor Nederland: de landenstudies laten zien dat beide problemen ook in Denemarken, Duitsland en Frankrijk spelen en door de EU-coördinatoren in die landen als zorgwekkend worden ervaren.⁵⁶

Aanbeveling voor DIE

Organiseer overleg over de wijze waarop momenteel in de opleiding van Rijks-ambtenaren aandacht wordt besteed aan EU-kennis. Betrek hierbij belanghebbenden/opleidingen zoals de AIB, de ABD, de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, de interdepartementale managementleergang, het ‘diplomatenklasje’, en de opleiding van Rijkstrainees. Gesproken zou kunnen worden over het ontwikkelen van een e-learning module en/of het betrekken van coördinerend ambtenaren bij praktijkgerichte BZ-cursussen of netwerk- en onderhandelingsvaardigheidstrainingen voor structurele borging van kennis over de EU bij beleidsambtenaren in alle fasen van hun loopbaan.

Aanbeveling voor de HCEU

Ga het gesprek aan over de mogelijkheid dat vakministeries zich in de coördinatie-gremia door meer EU-ervaren medewerkers laten vertegenwoordigen.

Agendeer bij het aantreden van een nieuw kabinet, als opvolging van de Kamerbrief *Strategische personeelsvertegenwoordiging* en met betrokkenheid van de nationale Coördinator EU-benoemingen, een gesprek over de wenselijke strategische positionering van Nederlanders in Brussel, bijvoorbeeld bij Commissie-DG’s die voor Nederland relevante prioritaire dossiers (zullen) behandelen.

Agendeer een gesprek over het vergroten van de Europeesrechtelijke kennis bij de ministeries. Overweeg oprichting van een aparte afdeling binnen DJZ van het ministerie van BZ, met financiering van de andere ministeries, die zich bezighoudt met interdepartementale advisering op EU-juridische aspecten van instructies en ondersteuning van ministeries tijdens EU-onderhandelingen. Het Duitse *Kompetenzzentrum Europarecht* – een horizontaal EU-rechtelijk expertisecentrum waarop medewerkers van alle ministeries een beroep kunnen doen – kan hierbij ter inspiratie dienen.⁵⁷

3.3.2 In sommige coördinatiegremia hebben vertegenwoordigers onvoldoende mandaat

Het niveau van de vertegenwoordiging in de diverse coördinatiegremia varieert per gremium en per ministerie. Zoals hierboven is aangegeven, vaardigen ministeries veelal junior-medewerkers af in het PV-instructieoverleg. In dit gremium is sprake van een groot niveauverschil tussen de mensen die de instructie bepalen (onder meer startende beleidsmedewerkers en Rijkstrainees) enerzijds en degenen die de instructie schrijven (experts binnen de vakministeries) anderzijds. Daarnaast valt ook het niveauverschil op tussen eerstgenoemden en de degenen die de instructie inbrengen in Brussel (de Permanent Vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger).

Gebrek aan senioriteit van de afvaardiging in de coördinatiegremia betekent dat de vertegenwoordiger in een overleg onvoldoende gemachtigd is om namens het eigen ministerie ter vergadering goedkeuring te verlenen. Omdat deze vertegenwoordiger veelal meer als ‘doorgeefluik’ fungeert dan als volwaardig woordvoerder van het eigen ministerie, moeten er vaak zaken worden nagevraagd voordat knopen kunnen worden doorgehakt. De echte afstemming vindt dan ook nogal eens plaats buiten de vergaderingen om. Dit zet extra druk op het coördinatieproces, dat vanwege de korte deadlines waarbinnen moet worden gewerkt toch al onder grote tijdsdruk staat.

Bij deze bevindingen dient de kanttekening te worden geplaatst dat politiek gevoelige PV-instructies doorgaans wel worden opgeschaald binnen ministeries, en soms zelfs aan de betreffende minister of staatssecretaris worden voorgelegd. Desalniettemin is het voor de procesgang belangrijk dat het niveauverschil kleiner wordt dan nu het geval is en dat ministeries zich aan de geldende afspraken over deelname aan het PV-instructieoverleg houden.⁵⁸ Volgens de relevante leidraad moeten er mensen aan het PV-instructieoverleg deelnemen die, ook zonder ruggenspraak, een positie kunnen innemen en moeten regelmatige wisselingen van de wacht worden voorkomen met het oog op het verzekeren van de continuïteit en de kwaliteit van de besluitvorming over de instructieverlening.

Aanbeveling voor de ministeries

Leef de gemaakte afspraken over departementale vertegenwoordiging in het PV-instructieoverleg na: draag zorg voor inbreng door meer seniore medewerkers. Als coördinerend ministerie zou BZ de ministeries moeten aanspreken op niet-naleving van de vertegenwoordigingsafspraken.

3.3.3 Bij BZ is er te weinig menskracht

Bij het ministerie van BZ is sprake van te weinig menskracht als het gaat om de coördinatie van de vakinhoudelijke inbreng van BZ in het coördinatieproces (dus afgezien van de procesmatige coördinatie die bij DIE is belegd). Dit heeft deels te maken met het feit dat BZ, in tegenstelling tot de andere ministeries, geen aparte directie heeft die verantwoordelijkheid draagt voor de inhoudelijke coördinatie van Europese aangelegenheden op het terrein van het buitenlandbeleid, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Om al teveel 'dubbele petten' van DIE te voorkomen, is ervoor gekozen de coördinatie van de vakinhoudelijke BZ-inbreng in de verschillende coördinatieorganen (behalve het PV-instructieoverleg),⁵⁹ en de taken die de BNC- en CoCo-coördinatoren van andere ministeries ook uitvoeren, grotendeels te beleggen bij de directie IMH. Van alle BZ-directies is IMH, naast DIE, beleidsmatig namelijk het meest betrokken bij de EU.

Hoewel deze praktijk vanwege de voorgenoemde redenen begrijpelijk is, kleven hier belangrijke nadelen aan. Omdat de medewerkers die BZ als vakministerie vertegenwoordigen in de coördinatiegremia dit naast hun reguliere werk doen, blijven er zaken liggen die bij andere ministeries wel kunnen worden opgepakt. Vooral wanneer de werkdruk bij IMH zelf hoog is, is er sprake van spanning tussen de eigen dossierinhoudelijke werkzaamheden enerzijds en het coördinatorschap anderzijds, en gaan de eigen prioriteiten voor. Dat betekent niet dat er niet wordt gecoördineerd, maar dat aanvullende taken niet door IMH worden opgepakt. Zo is coördinatie van het zogenoemde digitale schaakbord (zie Box 4 en paragraaf 3.5) in handen van DIE. Daarnaast heeft IMH niet het volledige overzicht van dossiers die op EU-niveau spelen buiten het handelsterrein. Net als alle andere ministeries verdient BZ een volwaardig inhoudelijk coördinatorschap; dat zou BZ als vakministerie meer recht doen.

Box 4 Het 'schaakbord'

Het zogenoemde 'schaakbord', door DIE geïntroduceerd in 2019, is een veelbelovende interdepartementale tool die als basis kan dienen voor strategische standpuntbepaling.⁶⁰ Het biedt een digitaal overzicht van lopende EU-wetgevingsdossiers en andere voor Nederland prioritaire dossiers. De intentie is dat hiermee voor Nederland politiek gevoelige dossiers vroegtijdig worden gesignaleerd. Op basis van discussie binnen de HCEU zou bovendien een strategische weging van dossiers kunnen plaatsvinden, uitmondend in een prioriteitstelling en het mogelijk 'uitruilen' van dossiers tussen ministeries. Hierop zou de Nederlandse inzet in de Brusselse onderhandelingen kunnen worden gebaseerd. Over deze inzet wordt gesproken en besloten in de REA. Ministeries zijn verantwoordelijk voor het vullen van het 'schaakbord' met informatie over de van toepassing zijnde stemprocedure en het krachtenveld bij de dossiers waarvoor zij eerstverantwoordelijk zijn.

Ten tweede is bij DIE zelf sprake van hoge werkdruk, mede als gevolg van het toegenomen aantal dossiers dat wordt besproken op het Europese Raadsniveau, de informatievoorziening aan het parlement en de bredere reikwijdte van betrokken beleidsdomeinen. Ook zaken als de begeleiding van nieuwe medewerkers in de coördinatieorganen en de ondersteuning van ministeries die minder met de EU te maken hebben vragen veel tijd. Door de hoge werkdruk staan reflectie, eigen initiatieven om de EU-coördinatie te verbeteren, netwerken met andere EU-lidstaten en coalitievorming, en vroegtijdige beïnvloeding van de Europese Commissie onder druk. Deze zaken raken echter wel aan de kerntaak van DIE: effectieve belangenbehartiging.

Gezien de geschetste uitdagingen is in eerste instantie een gesprek noodzakelijk binnen BZ en met de ministeries over de toegevoegde waarde van DIE en de daarmee samenhangende taakopvatting. De volgende vraagstukken omtrent de rol van DIE zouden besproken moeten worden. Ten eerste, als Nederland een meer proactieve en stevigere rol wil gaan spelen binnen de EU, zou DIE de ruimte moeten hebben om meer te investeren in het eigen (diplomaten)netwerk in Europa en om de rol van signaleerder en aanjager te vervullen richting de ministeries, met als doel potentiële kansen of bedreigingen te identificeren en daar proactief op te handelen. Vanwege een gebrek aan menskracht gebeuren beide zaken nu te weinig.

Ten tweede zou het gesprek moeten gaan over de rol van DIE als procesmanager dan wel als procesondersteuner. Moet DIE vooral blijven functioneren als procesmanager en zich dus blijven richten op, onder andere, het bemiddelen tussen departementen, het voorbereiden van overleggen, en het kritisch meelesen op BNC-fiches? Of zou DIE zich, nog meer dan nu het geval is, moeten richten op het ondersteunen van ministeries die traditioneel minder met de EU te maken hebben, maar die daarmee in de toekomst toch vaker zullen worden geconfronteerd? Ondersteuning zou bijvoorbeeld nog nadrukkelijker kunnen komen in de vorm van begeleiding tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroepfase, het helpen bij netwerkopbouw in Brussel, het meenemen van beleidsmedewerkers naar Brussel voor het vergroten van het EU-bewustzijn, en verdergaande strategische advisering. Uiteraard zou een grotere ondersteunende rol van DIE – waar nodig/gewenst – de ministeries niet van de verantwoordelijkheid ontslaan zelf te investeren in EU-kennis van hun medewerkers.

Deze suggesties impliceren meer taken voor DIE bovenop het bestaande takenpakket, dat al een werkdruk met zich meebrengt. Daarom, alsook om de verwachting dat de EU in de toekomst alleen maar complexer wordt, meent IOB dat meer menskracht voor DIE noodzakelijk is. Ook hierover zou binnen BZ het gesprek moeten worden gevoerd.

Aanbeveling voor BZ/DIE en de ministeries

Gelet op de verschillende rollen die DIE in wisselende mate vervult, de bestaande werkdruk en de uitdagingen voor de toekomst, is een open gesprek wenselijk binnen DIE en daarna met de ministeries over de toegevoegde waarde van de rol van de directie binnen de EU-coördinatie.

Aanbeveling voor BZ

Bij DIE is extra menskracht noodzakelijk, mede gezien het toenemend aantal voorstellen voor (complexe) wetgevingspakketten vanuit Brussel, die het coördinatiesysteem verder onder druk zullen zetten, en de reeds bestaande werkdruk bij DIE.⁶¹

N.B. Paragraaf 3.2 doet reeds de aanbeveling om te zorgen voor een volwaardig EU-coördinatieschap voor BZ als vakministerie. De analyse in de huidige paragraaf biedt hiervoor verdere onderbouwing.

3.4 Beleidssamenhang

Wat is de Nederlandse kabinetsinzet in de EU? In hoeverre ligt aan deze inzet een doordachte EU-strategie ten grondslag? Wat is het doel van de EU-coördinatie in dit geheel? En hoe hangt dit alles met elkaar samen? Dit zijn de vragen die in deze paragraaf over beleidssamenhang aan de orde komen.

Hoofdconclusie: de doelen van de coördinatie zijn duidelijk, maar een uitgewerkt strategisch kader ontbreekt

In beginsel kan het coördinatiesysteem beleidssamenhang bevorderen, aangezien alle ministeries in de centrale coördinatieorganen zijn vertegenwoordigd. Dit is van belang om ervoor te zorgen dat Nederland in Brussel met één stem spreekt. Er ontbreken echter een eenduidige kabinetsvisie op Europa – die duidelijkheid biedt over wat Nederland nu precies wil bereiken in de EU – en een volledig uitgewerkte politiek-inhoudelijke EU-strategie die helder maakt hoe Nederland dat wil doen (van ambitie naar doelen naar instrumenten naar acties) als kaderstelling voor de coördinatie. Ook de doelstelling van de EU-coördinatie is niet geëxpliciteerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat respondenten het desgevraagd wel eens zijn over de doelstelling zoals die door IOB in het vooronderzoek is gereconstrueerd, volgens welke het beleid beoogt een coherent, inclusief overeengekomen, tijdig en flexibel Nederlands standpunt op het EU-beleid te bereiken. Dit is positief.

Positief is ook dat er in de evaluatieperiode stappen zijn gezet om tot meer ambtelijke strategievorming te komen. Zo is de HCEU onder meer bedoeld als forum voor het voeren van hoog-ambtelijke strategische discussies op het vlak van de EU. Echter, mede vanwege tijdsbeperkingen gaan discussies vooral over actuele onderwerpen en niet zozeer over brede strategische thema's, die toch ook om aandacht vragen. Deze en overige bevindingen worden hieronder nader uitgewerkt.

3.4.1 De doelen van de EU-coördinatie zijn niet vastgelegd, maar betrokkenen delen hetzelfde beeld

In tegenstelling tot andere lidstaten heeft Nederland geen geëxpliciteerde en kenbare doelstelling voor de EU-coördinatie.⁶² IOB heeft de doelstelling op basis van gesprekken met bij de coördinatie betrokken spelers gereconstrueerd. De bevinding dat de Nederlandse EU-coördinatie is gericht op het bereiken van coherente, inclusief

overeengekomen, flexibele en tijdige standpunten wordt breed gedragen. In deze evaluatie fungeren deze elementen dan ook als belangrijke maatstaven voor het functioneren van de coördinatie.

Ondanks de impliciete overeenstemming over de doelen van de EU-coördinatie verdient het aanbeveling de doelstelling te expliciteren en op politiek niveau vast te stellen. Dit heeft tenminste vier voordelen. Ten eerste: de EU-coördinatie is een essentieel element van een EU-beïnvloedingsstrategie en de EU is een voor alle ministeries gezamenlijk project; dit maakt de uitgangspunten en kaders voor de coördinatie zaken die interdepartementaal en politiek dienen te worden afgestemd en gedragen. Bij het expliciteren van de beleidsdoelstelling dient immers hardop te worden nagedacht over eventuele spanningen tussen de verscheidene elementen (zie hiervoor paragraaf 3.2). Waar dit het geval is, dient een balans te worden gezocht tussen de verschillende elementen en dienen beleidsmakers een keuze te maken: welk element prevaleert in welk geval, wat zijn de consequenties hiervan, en hoe kunnen deze waar nodig worden verzacht? Nu is niet duidelijk wie die keuze wanneer maakt en wie daarvoor de verantwoordelijkheid neemt.

Een gesprek over, gevolgd door explicitering van, de beleidsdoelstelling is ten tweede nuttig voor de medewerkers die de vakministeries in de diverse coördinatiegremia vertegenwoordigen. Voor een aantal van de coördinatiegremia heeft DIE leidraden opgesteld die deze medewerkers ondersteunen in het uitoefenen van hun taken, maar het is nuttig hen ook 'het waarom en waarvoor' van de inrichting van het coördinatieproces mee te geven. Explicitering van de doelstelling maakt het voor het coördinerend ministerie ten derde gemakkelijker de kwaliteit van de coördinatie te monitoren en daarop regie te voeren. Ten slotte worden hiermee ook externe evaluaties gefaciliteerd.

Aanbeveling voor DIE

Formuleer een aanzet tot een beleidsdoelstelling voor hoog-ambtelijke discussie (in de HCEU) en voor politieke discussie en besluitvorming (in de REA en de ministerraad). Stel daarbij criteria op, op basis waarvan een afweging kan worden gemaakt van het belang van de verschillende doelen in het geval van specifieke EU-dossiers. Vul de leidraden voor ambtenaren aan met de vastgestelde doelstelling.

3.4.2 Een aanzet tot een EU-strategie is ontwikkeld, maar de uitwerking ontbreekt nog

Er is onvoldoende sprake van strategievorming in het Nederlandse EU-beleid. Dit is een constatering die niet nieuw, maar een terugkerend element, is in evaluatierapporten en adviezen aan het kabinet van de afgelopen decennia.⁶³ In reactie op deze adviezen zijn – overigens pas vele jaren na publicatie – stappen in een positieve richting gezet.

Om te beginnen bevat het regeerakkoord een paragraaf die de hoofdlijnen van het Nederlandse EU-beleid uiteenzet. Jaarlijks publiceert BZ, ten tweede, na een intensief coördinatieproces een kabinetsnota getiteld 'Staat van de Unie', waarin het kabinet een visie op de EU presenteert. Dit document wordt in het openbaar bediscussieerd in beide Kamers der Staten-Generaal, met in de Tweede Kamer de actieve deelname van Nederlandse Europarlementariërs.

In 2019 heeft het kabinet, als uitvloeisel van de Staat van de Unie, ten derde bovendien vijf thematische beleidsnotities gepresenteerd met de Nederlandse prioriteiten voor de vijfjarentermijn van de Von der Leyen-Europese Commissie. Deze notities – op het vlak van migratie, economie, klimaat, interne veiligheid, waarden en belangen, en Europees bestuur – waren bedoeld om de Strategische Agenda van de Europese Raad, en daarmee het werkprogramma van de Europese Commissie, te beïnvloeden. De teksten zijn interdepartementaal afgestemd in de HCEU en in de REA, na een initiële strategiesessie in de HCEU waarin de Nederlandse prioriteiten werden vastgesteld. Het proces van proactieve coördinatie op grote beleidsthema's verdient navolging in aanloop naar de volgende Commissie-legislatuur. Overigens fungeren de thema's van de notities sinds 2020 als leidraad voor de Staat van de Unie.

Deze drie positieve voorbeelden ten spijt is er geen sprake van een inhoudelijke en politiek afgestemde Nederlandse EU-strategie.⁶⁴ Wat de Nederlandse belangen en prioriteiten zijn in de EU, hoe deze zich tot elkaar verhouden, wat de rol van de EU in relatie daartoe zou moeten zijn en wat de Nederlandse inzet is op beleidsdossiers, en hoe Nederland deze belangen in de Europese context wil verwezenlijken (van ambitie naar doelen naar instrumenten naar acties), is niet eenduidig vastgelegd. Daarmee ontbreekt een instrument om sturing te geven aan een dossier-overstijgende standpuntbepaling in Den Haag.⁶⁵ Een soortgelijke bevinding komt naar voren in het in juli 2021 gepubliceerde rapport van de Commissie Europese Economie (commissie-Beetsma). Een strategie

ontbreekt, Nederland moet kleur bekennen, en het kabinet zou kunnen kiezen tussen een aantal samenhangende integratiestrategieën, aldus het rapport.⁶⁶

Box 5 Pragmatisme, polarisatie en strategie

Het ontbreken van een alomvattende Nederlandse EU-strategie kan deels worden verklaard door de Nederlandse politiek-institutionele structuur en de parlementaire werkelijkheid. Terwijl de Duitse Bondskanselier zelf bindende regeringsrichtlijnen kan opstellen (aangeduid als *Richtlinienkompetenz*) en ook de Franse president aanzienlijke sturende bevoegdheden heeft, geldt dit niet voor de Nederlandse minister-president. Daarnaast moet bij het formuleren van regelgeving rekening worden gehouden met de belangen van een groot aantal spelers: de bewindspersonen van alle ministeries, die elk hun eigen inbreng en politieke verantwoordelijkheid hebben, en het toenemend aantal parlementaire fracties (en als gevolg daarvan kleine politieke meerderheden). Breed draagvlak is dus nodig, iets wat niet gemakkelijk te bereiken is gezien de politisering en polarisering van de discussie over de EU in Nederland. Discussies over ‘wat Nederland moet met/in de EU’ onttaarden snel in scherpe debatten waarin de ene partij voor ‘meer Europa’ pleit en de andere juist ‘minder Europa’ wil. Bovendien kent het politieke debat een grote focus op incidenten. Het jaarlijkse debat over de Staat van de Unie zou zich kunnen lenen voor een fundamentele discussie over de richting van de Europese samenwerking, gebaseerd op de visie die jaarlijks door het kabinet wordt neergelegd. Deze kans wordt echter niet gegrepen.

Vanuit dit perspectief is de pragmatische omgang van Nederland met de EU verklaarbaar, alsook het ontbreken van een overkoepelende strategie, in weerwil van de dringende adviezen deze te formuleren.

Gezien de diepgewortelde pragmatische omgang van Nederland met de EU en de polarisering van het debat over de EU in Nederland (zie Box 5), passen abstracte *quo vadis*-verhalen over de EU niet bij de Nederlandse politieke cultuur. Moeten we het ontbreken van een EU-strategie dan maar als een gegeven van het huidige politiek bestel beschouwen? IOB meent van niet. Een Rijksbrede politiek-inhoudelijke strategie

is belangrijk om de Haagse en de Brusselse werkelijkheid met elkaar te verbinden en duidelijkheid te scheppen voor ambtenaren en parlementsleden. De beleidsprioriteiten in deze strategie kunnen dan leidend zijn voor zowel de reactieve inzet van Nederland in de EU – omdat zij bepalen wanneer Nederland alert moet zijn – als het proactieve optreden van het kabinet – omdat prioriteiten helpen bij het zoeken van partners om zaken in Brussel mee te agenderen.⁶⁷ Prioritering is ook belangrijk in het licht van de in paragraaf 3.3 besproken capaciteitsbeperkingen, omdat hiermee tijd en menskracht gericht kunnen worden ingezet in het coördinatieproces.

Uiteraard moeten strategische kaders niet knellen en moet de prioriteitenlijst kunnen worden aangepast als de situatie daarom vraagt. Denk hierbij aan de Covid-19 crisis – die acuut om een reactie vroeg en het domein van de volksgezondheid plotseling tot een prioritair EU-domein maakte – of aan onvoorziene kansen om de EU-agenda te beïnvloeden.

In het licht van het bovenstaande is het positief dat de functie van strategisch beleidsadviseur na jarenlange afwezigheid recent is teruggekeerd binnen DIE,⁶⁸ en dat in 2021 een strategie is opgesteld die kaderscheppend is voor de Staat van de Unie. Deze strategie bevat een aantal prioriteiten die richting kunnen geven aan de Nederlandse inzet in de EU. Deze prioriteiten zijn echter nog niet uitgewerkt in een bijbehorende strategische aanpak over hoe Nederland op deze prioriteiten resultaten wil binnenhalen. Aan deze aanpak dient te worden gewerkt. Daarnaast vraagt dit proces om navolging op politiek niveau, maar ook in een breder gesprek met stakeholders en maatschappelijke belangenorganisaties.

Het is waardevol dat DIE de samenwerking opzoekt met externe partijen, zoals universiteiten, op het vlak van strategievorming. Tegelijkertijd is het zo dat externe samenwerking veel capaciteit vraagt, in een tijd waarin veel werktijd opgaat aan de correspondentie met een op EU-dossiers actief nationaal parlement, en dat het in deze context vaak lastig is een concreet handelingsperspectief te formuleren. Daarnaast blijft het formuleren van een EU-strategie een politieke verantwoordelijkheid; adviesraden, denktanks en academici kunnen waardevolle input hebben, maar die input zou politieke discussies niet mogen substitueren.

Aanbeveling voor de ministerraad

Stel een Rijksbrede politiek-inhoudelijke kabinetsstrategie vast met daarin de Nederlandse inzet in de EU, de samenhang tussen beleidsterreinen, en een prioriteitstelling voor de huidige kabinetsperiode. Deze strategie kan dan als kader en sturend instrument dienen voor het werk in de ambtelijke coördinatiegremia.

3.4.3 De tijd voor ambtelijke strategievorming is beperkt

Positief is dat er inspanningen zijn verricht om strategische discussies te voeren op hoog- en laag-ambtelijk niveau. Op laag-ambtelijk niveau worden interdepartementale overleggen georganiseerd ter voorbereiding op uiteindelijke keuzes die hoog-ambtelijk moeten worden gemaakt. Op grotere onderwerpen, zoals Brexit, MFK en klimaat, wordt voor een bepaalde periode via interdepartementale overleggen of *task forces* horizontaal en breed aan ad-hocstrategievorming gedaan. Hoog-ambtelijke strategische discussies vinden plaats in de HCEU, het enige interdepartementale forum voor strategische hoog-ambtelijke discussies op het vlak van het buitenlandbeleid.⁶⁹ De HCEU heeft zich bewezen als een goed werkend forum voor de formele interdepartementale afstemming van standpunten op grote, actuele dossiers die voor meerdere ministeries relevant zijn, zoals bovengenoemde dossiers, en die vroeg of laat op een (Europese) Raad aan de orde komen. Dat alle ministeries op hoog en laag niveau betrokken zijn bij strategische discussies op belangrijke dossiers is positief om redenen van coherentie en inclusiviteit.

Tegelijkertijd betreffen de (relatief korte) overleggen in de HCEU vaak meer een uitwisseling van standpunten dan een werkelijk inhoudelijke discussie over strategie. Discussies over brede strategische vragen, zoals coalitievorming in de EU of de positie van Nederland in een post-Brexit EU, worden niet gevoerd. Uiteindelijk beheersen lopende zaken de agenda: de voorbereiding van de agenda van de Europese Raad – waarvoor de HCEU, als ambtelijk voorportaal van de REA, verantwoordelijk is – legt veel druk op de agenda, en tijd is een beperkende factor.

Informele interdepartementale discussiemomenten op hoog-ambtelijk niveau waaraan alle ministeries kunnen deelnemen – zoals interdepartementale brainstormen of de vroegere lunch van Directeuren-Generaal voor Europese Samenwerking (DGES) – zijn nuttig voor vroegtijdige gedachtevorming over EU-onderwerpen. Over vermeldenswaardige uitkomsten van dit soort discussies kan dan in een formeel gremium

worden gesproken en besloten, zodat de formele betrokkenheid van alle ministeries verzekerd is. DIE heeft dit soort informele discussiemomenten in fysieke vorm in 2020 nieuw leven ingeblazen, maar deze hebben sinds het uitbreken van de Covid-19-crisis niet kunnen plaatsvinden.

Zowel formele als informele ‘met de benen op tafel’-discussies vragen ontegenzeggelijk tijd; tijd waarvan alle respondenten aangeven dat die beperkt is. Echter, een steeds complexer wordende EU vraagt om een strategisch beleid dat prioriteert en vooruitkijkt. Uiteindelijk kan dit ook tijdswinst opleveren. Vaststaat dat alles begint bij de politiek: het kabinet moet een eenduidige visie hebben op Europa en de ambtenaren binnen dat kader de opdracht geven voorbereidend werk te verrichten als input voor discussies op politiek niveau. Op die discussies dient politieke vaststelling te volgen voor de te nemen koers.

Aanbeveling voor DIE

Organiseer, zodra dat weer mogelijk is, fysieke (thematische) informele discussiegelegenheden op hoog-ambtelijk niveau, los van de agenda van het moment, waaraan elk ministerie kan (maar niet hoeft) deel (te) nemen. De onderwerpen van de discussies zouden in samenspraak met ministeries moeten worden bepaald. Zorg ervoor dat de uitkomsten van de discussies worden besproken in de HCEU en, uiteindelijk, de ministerraad.

Aanbeveling voor de HCEU, de REA en de ministerraad

Voer vaker strategische discussies en hak knopen door over de te volgen koers: op welke prioriteiten focussen we, waar zetten we capaciteit op in? Voor hoog-ambtelijke discussies in de HCEU dient op politiek niveau draagvlak te worden gecreëerd, zodat er tijd/capaciteit voor wordt vrijgemaakt. Ook in de REA en de ministerraad dient tijd te worden genomen voor het inhoudelijke gesprek over knopen die, op basis van voorgelegde discussiestukken, dienen te worden doorgehaakt.

3.5 Sturing met draagvlak

In hoeverre is er sprake van actieve sturing in het standpuntbepalingsproces? In hoeverre houden de betrokken spelers zich aan gezamenlijk gemaakte afspraken over hun betrokkenheid in de coördinatie? Welke rol speelt draagvlak onder ministeries – op zowel ambtelijk als politiek niveau – hierbij? In hoeverre is er sprake van inzicht in de naleving van afspraken en overzicht van de activiteiten van de verschillende spelers in het proces? En in hoeverre wordt hierop regie gevoerd? Deze vragen komen in deze paragraaf aan de orde.

De mate van sturing is nauw gerelateerd aan vragen omtrent strategie: het eerste is immers een belangrijke voorwaarde voor het laatste, zoals uit paragraaf 3.4 is gebleken. De huidige paragraaf gaat in op politieke sturing tijdens het EU-coördinatieproces, dat wil zeggen, inhoudelijke sturing op individuele EU-dossiers door bewindspersonen.

Hoofdconclusie: politieke sturing en strategische standpuntbepaling zijn beperkt; er is onvoldoende overzicht en regie

Politieke sturing in het coördinatieproces is beperkt. Op dossiers met grote politieke, maatschappelijke en/of financiële belangen voor Nederland wordt proactief (vroegtijdig) op inhoud gestuurd, maar de meeste Nederlandse standpunten passeren onbesproken de ministerraad. Pas laat in het proces, tijdens de EU-onderhandelingen in de Coreper-fase, kan er weer – informeel – contact zijn tussen de bewindspersoon en de PV EU, indien er knopen moeten worden doorgehakt over wat prioriteit heeft op basis van haalbaarheidsoverwegingen.

Voor strategische standpuntbepaling op meta-niveau, die hand in hand zou moeten gaan met politieke sturing, is bij ministeries niet automatisch draagvlak, onder andere door de departementale autonomie die zo kenmerkend is voor de Nederlandse bestuursstructuur. Het digitale 'schaakbord', dat als basis kan dienen voor besluitvorming over prioritering en het eventueel uitruilen van dossiers tussen ministeries, wordt nog onvoldoende volgens afspraak ingevuld door de ministeries.

Ministeries leven ook de vaste EU-informatieafspraken met de Kamer niet volledig na. BZ, als politiek verantwoordelijk ministerie, heeft op die naleving geen volledig overzicht en de ambtelijke en politieke regie hierop is beperkt. Het gebrek aan totaaloverzicht geldt ook voor activiteiten van ministeries in de agenderende fase van de EU-beleidscyclus, waarin er nog geen sprake is van een EU-voorstel, en in de fase van de onderhandelingen

in de Raadswerkgroepen. Dat er sinds kort interdepartementale afspraken zijn over de omgang met beleidsnotities die ministeries bij de EU-instellingen kunnen inbrengen, is positief. Deze en overige bevindingen worden hieronder nader uitgewerkt.

3.5.1 Politieke sturing is beperkt tot hoog-politieke dossiers en geschilpunten in 'reguliere' dossiers

Voor het leeuwendeel van de EU-voorstellen die het coördinatieproces doorlopen, is politieke sturing beperkt. Deze observatie sluit aan bij bevindingen uit eerdere adviesrapporten over de EU-coördinatie,⁷⁰ met de kanttekening dat er sinds het uitkomen van die rapporten wel het een en ander veranderd is.

Op papier is de politieke besluitvorming goed geregeld: BNC-fiches worden vóór vaststelling in de BNC-werkgroep aan de bewindspersonen van de vakministeries voorgelegd. In de BNC-werkgroep opgestelde fiches gaan via de CoCo naar de ministerraad om daar te worden vastgesteld. Echter, de politieke inbreng beperkt zich tot het beslechten van ambtelijke geschilpunten, en daarvan zijn er weinig, omdat de ongeschreven ambitie van het coördinatiesysteem is de ministerraad van BNC-fiches en CoCo-conclusies te voorzien die geen geschilpunten bevatten en in de ministerraad kunnen worden afgehamerd. Principiële vragen die wellicht in ambtelijke discussies aan de orde komen, kunnen veranderen in 'platgepolderde' standpunten en blijven dan onzichtbaar voor de ministerraad. Daardoor passeren de meeste Nederlandse standpunten over voorgesteld EU-beleid onbesproken de ministerraad. Pas wanneer de (plaatsvervangend) Permanent Vertegenwoordiger in de Coreper-fase van de onderhandelingen een afweging moet maken over dossiers, vindt – waar nodig – door informeel contact op hoog-politiek niveau sturing plaats, zie ook paragraaf 3.2.

Op de constatering dat vroegtijdige politieke sturing beperkt is, zijn drie uitzonderingen. Ten eerste is er sprake van vroegtijdige politieke sturing wanneer EU-dossiers vanuit Brussel dusdanig importantie krijgen dat Den Haag daar politiek niet meer omheen kan of deze binnenlandspolitiek controversieel zijn. Hierbij gaat het dan bijvoorbeeld om dossiers die al langer in de pijplijn zitten en die mogelijk grote gevolgen hebben voor Nederland, zoals het MFK-dossier, het dossier betreffende CO₂-emmissienormen voor personenauto's, en dossiers op het vlak van migratie. Politieke sturing is, ten tweede, aanwezig wanneer het gaat om een beleidsinitiatief dat Nederland op de Europese agenda geplaatst wil zien. Zo was er sprake van sterke politieke sturing op het dossier

militaire mobiliteit; politieke steun van de (ervaren) bewindspersonen voor hechtere samenwerking op het vlak van grensoverschrijdend militair transport was cruciaal om het dossier op de Europese politieke agenda geplaatst te krijgen. Ten derde is er sprake van politieke sturing wanneer er een EU-brede crisis ontstaat waardoor de EU in actie komt en Nederland moet reageren, zoals de migratiecrisis en de COVID-19-crisis.

Box 6 Sturing door de minister-president

In het algemeen vindt politieke sturing ook plaats door de minister-president, die feitelijk meer is dan *primus inter pares*. Dit is niet alleen zo vanwege de groter geworden rol van de Europese Raad en de positie van Nederland in de EU, maar ook vanwege de voortgaande politisering van het Nederlandse EU-debat die vraagt om een meer geprononceerde positie van de premier om het Nederlandse EU-beleid aan het parlement en het publiek 'te verkopen'. De minister-president is, meer dan de andere bewindspersonen, in de positie om te sturen vanwege zijn positie in Brussel, die hem meer kennis, betere contacten en meer toegang tot de EU-instellingen verschaft dan welk ander ministerie of welke andere bewindspersoon dan ook.

Deze uitzonderingen doen niets af aan de algemene bevinding dat vroegtijdige politieke sturing beperkt is. Dit is mede verklaarbaar door de traditioneel op pragmatisme gestoelde omgang van Nederland met Europese samenwerking en het gebrek aan een eenduidige kabinetsstrategie over Europa, zie ook paragraaf 3.4. Bewindspersonen zijn voorzichtig een uitgesproken politiek stempel te zetten. Bij gebrek aan grote visies worden Europese problemen en oplossingen per geval op hun merites beoordeeld. Dit moge zo zijn, voor Europese samenwerking is vroegtijdige politieke sturing van het nationale EU-coördinatieproces wel van belang. De coördinatie van het EU-beleid *in zijn geheel* is een politiek proces, zo stelt ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB);⁷¹ een proces dat het daarom niet kan stellen zonder betrokkenheid van de politieke leiding. Politieke betrokkenheid van de minister(raad) mag niet louter een 'toevlucht' zijn in de laatste stadia van de besluitvorming, aldus wederom de ROB, maar behoort ambtelijke coördinatieprocessen in alle stadia van de besluitvorming van een kader te voorzien.

Aanbeveling voor de ministerraad

Borg vroegtijdige politieke sturing van het coördinatieproces. Overweeg wederinvoering van een bewindspersoon voor Europese Zaken (zie Box 7).

Box 7 Een bewindspersoon voor Europese Zaken: een politieke keuze

Vanaf 1948 tot 2012 was er in Nederlandse kabinetten vrijwel ononderbroken een staatssecretaris voor Europese Zaken, ressorterend onder de minister van Buitenlandse Zaken (met uitzondering van Drees-I, Beel-II, Balkenende-III en de kabinetten Rutte II en III). Deze staatssecretaris mocht zich in het buitenland minister noemen. De staatssecretaris had de politieke verantwoordelijkheid voor het Nederlandse EU-beleid. De laatste staatssecretaris voor Europese Zaken, Ben Knapen in het kabinet Rutte-I, was ook staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking. Deze combinatie vond de AIV (2012) geen gelukkige. Want door de vele reizen die deze politicus moest maken – in combinatie met de vermindering van het aantal bewindspersonen – werd Nederland in deze jaren in bijna de helft van de EU-Raadsvergaderingen niet meer op politiek niveau vertegenwoordigd, maar door de Permanent Vertegenwoordiger.⁷²

De staatssecretaris voor Europese Zaken werd verondersteld het overzicht te hebben over de verschillende dossiers die spelen in EU-verband. Het was uniek dat deze bewindspersoon de CoCo voorzat – het enige ambtelijke orgaan in Den Haag dat door een politicus werd voorgezeten. Daarmee vormde de 'stas EuZa' de verbindingsschakel tussen politieke en ambtelijke structuren.⁷³ Overigens was de minister voor EZ formeel zijn vervanger, maar was dat in de praktijk de DGES. Momenteel wordt de CoCo door de DGES voorgezeten.

De staatssecretaris voor Europese Zaken zat ook de Coördinatiecommissie op Hoog Ambtelijk Niveau (CoCoHan) voor tot 2011; in dat jaar werd dit forum vervangen door de HCEU, die onder voorzitterschap werd geplaatst van de secretaris-generaal van het ministerie van AZ. De staatssecretaris was betrokken bij de voorbereiding van

de Europese Raad, die overigens destijds veel minder vaak bijeen kwam dan heden ten dage. Tot slot was deze bewindspersoon verantwoordelijk voor de coördinatie van het internationale milieubeleid via de uitzonderlijke coördinatiecommissie internationaal milieubeleid. Deze commissie komt nu niet meer structureel bij elkaar, maar kent nog wel een online-portal voor de uitwisseling van instructies (Grenzeloos). De coördinatie is belegd bij de sector milieu van DIE.

Overwegingen

Vooropgesteld: het al dan niet invoeren van een bewindspersoon voor Europese Zaken is een politieke keuze in de formatie.

De discussie over het opnieuw instellen van deze kabinetspositie die sinds Rutte-II niet meer bestaat, laait bij tijd en wijle weer op.⁷⁴ Waar met name de vermindering van het aantal bewindspersonen in de eerste drie kabinetten-Rutte een procesmatige verklarende factor is, is de toegenomen rol van de Europese Raad (waar de minister-president zelf tegenwoordig vrijwel elke maand aanschuift om veel beleidsdossiers uit vakraden te beslechten op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders) genoemd als inhoudelijk argument om deze post in het kabinet niet meer apart te laten vervullen.⁷⁵

Een argument voor een aparte bewindspersoon voor Europese Zaken is, los van de symbolische werking hiervan, met name de tijd en aandacht die deze politicus kan wijden aan nationale en internationale netwerkvorming en regie in het Europeabeleid. Uit interviews blijkt dat deze ruimte in het verleden ook werd genomen en als positief werd gezien. Zo werd in het verleden op dit niveau bijvoorbeeld vroeg politiek geïnvesteerd in contacten met lidstaten die aankomende EU-voorzitterschappen bekleedden. Ook stond de politiek wat dichterbij Nederlandse actoren met belangen bij bepaald Europees beleid.

Een bewindspersoon zou ook vaker als Nederlands politicus aanwezig kunnen zijn bij Brusselse Raden, waar regelmatig een ambtenaar in plaats van een kabinetslid aanschuift namens Nederland. Volgens tellingen van het departement op verzoek van de Tweede Kamer was in het jaar 2018 bij de RAZ in twee derde van de Raadsvergaderingen de bewindspersoon zelf niet aanwezig.⁷⁶

Een bewindspersoon zou ook taken kunnen vervullen op het vlak van strategievorming. De Gemengde Commissie Van Voorst tot Voorst suggereerde twee tot drie maal per jaar een hoog-ambtelijke en politieke bijeenkomst te initiëren over Europese ontwikkelingen en de relevantie daarvan voor Nederland, voorbereid door een notitie, en het verslag na afloop naar het parlement te sturen. Volgens een intern BZ-rapport uit 2004 zou de bewindspersoon EU-strategiegroepjes kunnen vormen en voorzitten.

De bewindspersoon voor Europese Zaken kan de CoCo voorzitten. Sommige respondenten menen dat dit een voordeel is omdat een politieke voorzitter meer sturing kan geven en omdat een bewindspersoon over meer politieke informatie beschikt dan ambtenaren. Anderen menen dat de ambtelijke discussies en CoCo-conclusies daardoor een politiek stempel krijgen. Dat zou de verhouding tussen de CoCo en de REA onduidelijk kunnen maken.

Internationaal is het onhandig dat momenteel slechts een beperkt aantal lidstaten een dergelijke politieke ambtsdrager voor EU-zaken hebben. De vraag is dus door wie en op welk niveau deze politicus tijdens bezoeken in andere hoofdsteden zou worden ontvangen.

Ook vroegen sommige respondenten zich af of een bewindspersoon voor Europese Zaken wel een volledige dagtaak zou hebben. Ten slotte zou een bewindspersoon voor Europese Zaken op het ministerie van BZ tot nog grotere druk leiden op DIE, omdat deze directie voor deze derde bewindspersoon op dit ministerie de dossiers zou moeten maken.

3.5.2 Strategische standpuntbepaling komt vrijwel niet van de grond

Politieke sturing gaat hand in hand met strategische standpuntbepaling. Het eerste is noodzakelijk voor het laatste en brengt dat laatste ook noodzakelijkerwijs voort. Uit politieke sturing moet immers een prioriteit- en posterioriteitstelling voortkomen, alsook een onderhandelingsstrategie.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.3 is er met de introductie van het ‘schaakbord’ een veelbelovend instrument gekomen voor strategische standpuntbepaling. Echter, uit het onderzoek blijkt dat het ‘schaakbord’ hiervoor nog niet systematisch wordt gebruikt. Een gebrek aan tijd beperkt de mogelijkheden om vooruit te kijken en te investeren in zaken die pas later iets opleveren. Dat is zo op het niveau van de HCEU – waar weinig ruimte is voor inhoudelijke discussie over brede strategische vraagstukken, los van de agenda van de dag –,⁷⁷ en dit geldt evenzeer voor beleidsmedewerkers van de vakministeries die het ‘schaakbord’ moeten vullen met informatie over het Europese krachtenveld.

Naast een gebrek aan tijd is er ook een gebrek aan draagvlak: bij ministeries ontbreekt over het algemeen de wil om, op basis van de analyse van DIE over welke EU-dossiers politiek gevoelig zijn, het gesprek over de prioritering van concrete dossiers en het uitruilen van dossiers tussen ministeries te voeren. Dit komt deels doordat het DIE volgens sommige vakministeries aan inhoudelijke dossierkennis ontbreekt. Daarnaast wordt het politiek-inhoudelijke gesprek – in de ministerraad en eventueel in de REA – over de te volgen strategie niet vaak gevoerd. Ten slotte ligt het interdepartementaal uitruilen van dossiers politiek moeilijk vanwege de individuele politieke verantwoordelijkheid van bewindspersonen aan de Kamer. In zekere zin werkt het horizontale Nederlandse coördinatiemodel dus depolitisering en een mate van technocratisering van de standpuntbepaling in de hand. Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst op de gevoeligheid om binnen het model van horizontale coördinatie ruimte te bieden aan politisering van EU-beleid, bewindspersonen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en te komen tot een dossier-overstijgende strategische standpuntbepaling.

Desondanks is het voor effectieve Nederlandse beïnvloeding in Brussel belangrijk het gesprek over prioritering en uitruilen te voeren. Nederland staat bekend als een actieve en vaak ook effectieve belangenbehartiger in Brussel,⁷⁸ maar in de beperking toont zich de meester. Zeker nu een toenemend aantal dossiers *Chefsache* is geworden, zijn vroegtijdige

politieke sturing en prioriteitstelling essentieel om het gesprek in Brussel effectief te kunnen voeren.⁷⁹ Maar ook voor andere voor Nederland belangrijke dossiers is dit het geval. Het ‘schaakbord’ kan daar een goed instrument voor zijn, mits er bij de ministeries en op politiek niveau tijd en draagvlak is om hierin te investeren.

Overigens dient ervoor te worden gezorgd dat het parlement te allen tijde zorgvuldig wordt geïnformeerd over gemaakte keuzes. Belangrijk daarbij is een afweging tussen het principe van openbare informatievoorziening aan de Tweede Kamer enerzijds en – met het oog op de effectiviteit van de onderhandelingen – het belang van de vertrouwelijkheid van de Nederlandse onderhandelingspositie anderzijds. Dit is een gevoelige afweging, omdat het parlement in principe alle debatten met het kabinet in de openbaarheid voert, zie ook paragraaf 2.2. Het gesprek met het parlement hierover is dan ook essentieel.

Aanbevelingen voor DIE

Investeer in doorontwikkeling van het ‘schaakbord’ en de daaraan gekoppelde analyses. Zorg er ook voor dat de doelen van dit instrument voor alle ministeries helder zijn. Uiteraard heeft doorontwikkeling alleen zin als wordt voldaan aan de voorwaarden om het instrument effectief te kunnen inzetten, in de eerste plaats politieke wil om dit instrument te gebruiken en in de tweede plaats ambtelijke capaciteit om hierin de nodige tijd te investeren.

Organiseer in het licht van de spanning tussen transparantie en effectiviteit van de Nederlandse inzet in EU-onderhandelingen overleg met de commissie voor de Werkwijze en/of het College van Senioren van beide Kamers over de gewenste mate van openbaarheid van de EU-informatievoorziening over onderhandelingen in Brussel.

Aanbeveling voor de ministerraad

Voer vroegtijdig het politiek-inhoudelijke gesprek over de te volgen strategie, de prioriteitstelling en het eventuele uitruilen voor EU-dossiers die prioriteit dienen te hebben vanuit het Nederlandse belang of vanwege politieke gevoeligheid in Den Haag/Brussel. Zorg er hierbij voor dat duidelijk is hoe de standpunten van Nederland op verschillende dossiers zich strategisch tot elkaar verhouden en de eenheid van het Nederlandse EU-beleid wordt bewaakt. Hiervoor is overzicht van

de stand van zaken over EU-dossiers noodzakelijk. Het 'schaakbord' is hiervoor een belangrijk instrument.

Aanbeveling voor de minister-president

Zorg ervoor dat er op politiek niveau een signaal wordt gegeven dat het 'schaakbord' cruciaal is voor de Nederlandse belangenbehartiging in de EU.

Aanbeveling voor de HCEU

Zorg voor afspraken over de verantwoordelijkheden van vakministeries en de PV EU voor het vullen van het 'schaakbord'. De vakministeries moeten voor dit laatste capaciteit organiseren.

3.5.3 Van inzicht, overzicht en centrale regie is niet altijd voldoende sprake

Ten opzichte van andere ministeries heeft DIE, als coördinator van de standpuntbepaling, het meeste overzicht van welke EU-dossiers er spelen en van dwarsverbanden tussen die dossiers. Compleet inzicht in, en overzicht van, wat zich in de agenderingsfase van de EU-beleidscyclus en tijdens de Raadswerkgroeponderhandelingen in Brussel afspeelt, ontbreekt echter. Ook totaaloverzicht van de naleving door de vakministeries van de EU-informatieafspraken tussen kabinet en parlement ontbreekt. Hierdoor wordt regievoering bemoeilijkt.

Overzicht in de agenderende fase

Ondanks de steeds complexer wordende EU, die vraagt om een meer proactieve benadering, is de Nederlandse EU-coördinatie relatief reactief en gefocust op 'events':⁸⁰ centrale coördinatie vindt vaak pas plaats na publicatie van een EU-voorstel en is verder vooral gericht op de agenda van de (Europese) Raad. Medewerkers van DIE maken vaak deel uit van nationale expertgroepen waarin wordt vooruitgeblikt op waar de Commissie en het EU-voorzitterschap mee komen, maar totaaloverzicht van decentrale (door ministeries ondernomen) activiteiten in de agenderende fase van de EU-beleidscyclus ontbreekt. Het gaat dan om activiteiten als de deelname van beleidsmedewerkers van vakministeries aan expertgroepen van de Europese Commissie, informele bezoeken van ambtenaren van vakministeries aan EU-instellingen en agentschappen, en (andersoortige) bilaterale contacten. Hoewel dit soort activiteiten plaatsvindt buiten het formele EU-

onderhandelingsproces om, worden Nederlandse ambtenaren in de regel toch gezien als vertegenwoordigers van Nederland en hun inbreng kan gemakkelijk worden vertaald als 'het Nederlandse standpunt'. Deze inbreng is in de agenderende fase vaak nog niet formeel interdepartementaal afgestemd, terwijl het beleidsonderwerpen kan betreffen met een uiteindelijk grote relevantie voor Nederland. In het geval van bijvoorbeeld de dossiers militaire mobiliteit en CO₂-emissienormen voor personenauto's, waar sprake was van proactieve belangenbehartiging door ministeries, ontbrak het overzicht van de activiteiten van die ministeries en van de standpunten die zij communiceerden.

Een positieve ontwikkeling is dat er sinds eind 2020 een interdepartementale omgang is afgesproken over beleidsnotities, waarbij ministeries elkaar via het BNC-netwerk informeren over beleidsnotities die zij in Brussel of bilateraal verspreiden. DIE ziet erop toe dat ministeries dit in de praktijk ook doen. Beleidsnotities vormen echter maar een klein, schriftelijk deel van de vele activiteiten voor beleidsbeïnvloeding in de agenderende fase, en nog steeds geldt dat proactieve belangenbehartiging vanuit DIE beter gemonitord zou kunnen worden.

Aanbeveling voor DIE

Blijf investeren in het overzicht van relevante Nederlandse activiteiten in de agenderende fase van de EU-beleidscyclus door uitbreiding van het 'schaakbord', met een overzicht van alle initiatieven van de vakministeries en van de PV EU in de fase voorafgaand aan de publicatie van een Commissievoorstel.

Overzicht in de Raadswerkgroepfase

DIE heeft geen totaaloverzicht van wat er gebeurt in de EU-onderhandelingen tijdens de Raadswerkgroepfase, dat wil zeggen: tussen vaststelling van de BNC-fiches enerzijds en formulering van de instructies voor Coreper I en II anderzijds (dit overzicht is er wel voor de Raadswerkgroeponderhandelingen op beleidsterreinen van het ministerie van BZ). Voor de prioritaire dossiers bestaan interdepartementale werkgroepen waar ook DIE bij is aangesloten. Voor andere dossiers verloopt het gesprek over aanpassingen van de oorspronkelijke Nederlandse inzet in de tussenliggende maanden, soms jaren, tussen de attachés die vakministeries hebben gedetacheerd bij de PV EU en de beleidsmedewerkers

van het eerstverantwoordelijke ministerie. Zo nodig betrekken zij andere ministeries of DIE bij deze afweging. Dit laatste is mede van belang om ervoor te zorgen dat er voldoende interdepartementaal draagvlak bestaat zodra de instructies via het PV-instructieoverleg terugkeren naar de centrale coördinatie. Eventuele grote wijzigingen komen in laatstgenoemde fase naar boven.

Door de uitwisseling van informatie tijdens het ochtendoverleg drie keer in de week op de PV EU, en via de informele contacten binnen de PV EU tussen attachés van verschillende ministeries en interdepartementale werkgroepen in Den Haag, worden soms instructies bijgepunt. Vanwege de grote mate van expertise van de attachés, alsook vanwege het feit dat elk ministerie dient te handelen op basis van het interdepartementaal afgesproken standpunt in BNC-fiches, mag worden verwacht dat op deze gang van zaken kan worden vertrouwd.

In lijn met het bovenstaande ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de voortgang van dossiers bij het eerstverantwoordelijke ministerie. Voor DIE zou het, gezien de veelheid van dossiers en de frequentie van vergaderingen, ook ondoenlijk zijn overzicht te houden op de voortgang van alle onderhandelingen in de Raadswerkgroepfase. DIE kan echter wel meerwaarde hebben door het vervullen van een faciliterende rol. Het ‘schaakbord’ kan behulpzaam zijn bij het vroegtijdig signaleren van instructies die gedurende de onderhandelingen moeten worden bijgestuurd en zo nodig hoog-ambtelijk en bij de bewindspersonen onder de aandacht moeten worden gebracht.

Overzicht van en regie op naleving EU-informatieafspraken

Uniek ten opzichte van veel andere beleidsterreinen bestaan ten aanzien van het Nederlandse EU-beleid afspraken over de informatievoorziening tussen het kabinet en het parlement. Als coördinerend bewindspersoon is de minister van BZ politiek verantwoordelijk voor de naleving hiervan.⁸¹ Deze regel reflecteert de ‘spagaat’ voor de minister van BZ die ook geldt voor het Nederlandse EU-beleid als geheel: hoewel zowel het EU-beleid als de EU-informatievoorziening zaken zijn van de individuele ministeries, spreekt het parlement de minister van BZ aan op de uitvoering/praktijk daarvan.

DIE heeft geen totaaloverzicht van de mate waarin de ministeries de informatieafspraken over EU-dossiers met het parlement naleven, wat de regie hierop bemoeilijkt. Uit het IOB-deelonderzoek naar de parlementaire informatievoorziening blijkt dat de

informatieafspraken niet door alle departementen worden nageleefd. Zo ontvangen de meeste Kamercommissies geen kwartaalrapportages van het betreffende vakministerie over voor hen relevante EU-wetgevingsdossiers en wordt ongeveer een kwart van de BNC-fiches niet tijdig (binnen zes of drie weken) aangeleverd. In de periode 2016-2020 verschenen 340 van de 542 fiches tijdig; voor 202 fiches was dit niet het geval.⁸² Bij deze telling is rekening gehouden met de zomer- en kerstrecesperiodes, maar niet met eventueel door ministeries gestuurde uitstelbrieven. Overigens is dit wel een flinke verbetering ten opzichte van de periode 2005-2009, toen slechts enkele fiches op tijd waren en de overschrijding kon oplopen tot meer dan 100 dagen (ruim 14 weken).⁸³ Ook de overschrijdingstermijnen zijn aanzienlijk korter geworden: er zijn nu vrijwel geen fiches met meer dan 4 weken vertraging.

De ambtelijke en politieke regie op de naleving is beperkt. Dit laatste is verklaarbaar: de minister van BZ heeft geen middelen om de andere ministers te dwingen de informatieafspraken na te leven. DIE kan de ministeries er wel op aanspreken de afspraken na te leven – en zij doet dat in de praktijk ook, bijvoorbeeld door ministeries te wijzen op de noodzaak een uitstelbrief te schrijven wanneer een BNC-fiche niet binnen de gestelde termijn aan het parlement wordt gezonden. DIE zou ook de regie kunnen pakken door departementen zelf, bijvoorbeeld via een van de coördinatiegremia, inzicht te laten verschaffen in de bewuste EU-correspondentie – hetzij regulier, hetzij tenminste in de voorbereiding, door DIE, van het jaarlijkse commissiedebat over de EU-informatievoorziening.

Los van de constatering dat de departementale naleving van de EU-informatieafspraken Rijksbreed meer aandacht behoeft, roept het onderzoek ook de vraag op of de lijst van aan te leveren documenten voldoet aan de informatiebehoefte van Kamerleden. Alom wordt gezien dat het voor de vele kleine fracties in de Kamer moeilijk is om de dossierkennis op te bouwen en bij te houden die nodig is om scherpe inhoudelijke vragen te stellen over het verloop van EU-onderhandelingen. Het is echter ook in het licht van deze ontwikkelingen een taak van het kabinet om de Kamer zo goed mogelijk te faciliteren in haar rol als controlerende macht. Hoewel ministeries veel informatie leveren en de Kamer toegang heeft tot Delegates Portal, lijkt het begrip van de context en achtergronden van bijvoorbeeld BNC-fiches een punt van aandacht.⁸⁴

Naast de ‘reguliere’ stukken die direct gekoppeld zijn aan een concreet voorstel of

concrete vergadering (BNC-fiches, geannoteerde agenda's en verslagen van Raden), bestaan een grote variatie aan brieven die worden gestuurd naar aanleiding van verzoeken van Kamerleden of -commissies, informatieafspraken in het kader van een parlementair behandelvoorbehoud, en toezeggingen tijdens een debat. Een gebrek aan uniformiteit en structuur hierin maakt het voor Kamerleden 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.

Tussen 2006 en 2011 heeft BZ de griffie van de Tweede Kamer met personeel ondersteund door een vijftal EU-detacheringen te faciliteren in het kader van het project 'Parlement aan Zet'. Met de evaluatie in 2011 is door het Presidium besloten deze senior-experts structureel in het functiegebouw van de Tweede Kamer in te bedden.⁸⁵ Dat betekende het einde van de detacheringen van Europese beleidsexperts vanuit departementen, die actuele netwerken en ervaring uit de hoofdsteden en Brussel meebrachten, en die bovendien door hun tijdelijke plaatsing bij de griffie bijdroegen aan wederzijdse kennis en wederzijds begrip tussen parlement en ministeries. Dat begrip is nodig – uit dit onderzoek is ook gebleken dat de Europese informatieverzoeken vanuit het nationale parlement een hoge werkdruk creëren voor ambtenaren op ministeries. Dit betekent in de praktijk dat andere taken, zoals reflectie en strategievorming, in de knel komen.

In het afgelopen decennium is er sprake van een oplevende discussie over de ambtelijke capaciteit van het parlement. Zo heeft de motie-Jetten geleid tot een investering in fractiecapaciteit – maar niet specifiek in ambtelijke ondersteuning met Europese kennis en ervaring. In een recent briefadvies pleit de ROB, gezien de hoge werkdruk voor Kamerleden, voor een substantiële versterking van juist die ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer om de taken van medewetgever en controleur van de regering goed te kunnen uitvoeren.⁸⁶

Aanbevelingen voor DIE

Stimuleer, via de relevante bewindslieden of de interdepartementale coördinatiegremia, overzicht en naleving van heldere en eenduidige informatieafspraken. Breng in kaart of er structurele oorzaken zijn voor het niet tijdig leveren van BNC-fiches.

Ga het gesprek aan met het parlement, via de commissie Europese Zaken en/of de commissie voor de Werkwijze, over de huidige informatiebehoefte van Kamerleden. Communiceer met de Kamer over verwachtingen ten aanzien van de kwantiteit en inhoud van de Europese stukkenstroom en de parlementaire behandeling daarvan, mede omdat deze in de openbaarheid plaatsvindt. Wat kan wel, wat niet? Waarom wel/niet?

3.6 Flexibiliteit

In hoeverre zijn de spelers in het coördinatiesysteem zich bewust van ontwikkelingen in het Europese krachtenveld? In hoeverre heeft het EU-coördinatiemechanisme het vermogen hierop in te spelen? In welke mate wordt er gereflecteerd op het functioneren van het systeem, en is er sprake van evaluerend leren, zodat dit functioneren verder kan worden verbeterd? Deze paragraaf gaat in op deze vragen.

Hoofdconclusie: flexibiliteit is informeel mogelijk, maar institutioneel lastig

In het formele coördinatieproces is tot aanvang van de Coreper-fase van de EU-onderhandelingen weinig ruimte om standpunten bij te stellen aan met het oog op verander(en)de omstandigheden. De focus ligt dan op het bereiken van consensus tussen alle actoren in Den Haag. In de BNC- en Raadswerkgroepfase kan dit zich uiten in een erg gedetailleerd standpunt, dan wel in 'dichtgetimmerde' instructies, die niet altijd goed werken in het Brusselse onderhandelingspel. Dat er tijdens de onderhandelingen snel en flexibel geschakeld kan worden, is vooral te danken aan de korte informele lijntjes tussen de PV EU enerzijds en Haagse actoren – zowel op ambtelijk als op politiek niveau – anderzijds.

Verder constateert IOB dat het toenemend aantal complexe EU-voorstellen voor wetgeving dat via een vast sjabloon wordt behandeld steeds meer druk zet op het coördinatiesysteem. Een andere bevinding is dat het Haagse bewustzijn niet geheel is meegegroeid met de in het laatste decennium significant toegenomen beslisbevoegdheid van het Europees Parlement, en welke consequenties dat heeft voor de standpuntbepaling. Ten slotte blijkt dat evaluerend leren niet structureel is ingebed in het coördinatiesysteem, waardoor geen gevolg is gegeven aan belangrijke observaties in het verleden over het versterken van de Nederlandse EU-coördinatie.

3.6.1 De focus ligt op Den Haag, niet op Brussel

De focus van de EU-coördinatie ligt op het bereiken van nationale overeenstemming over standpunten op EU-dossiers ('polderen'). Deze consensusgerichte aanpak heeft als voordeel dat alle direct bij de coördinatie betrokken spelers zich kunnen vinden in het Nederlandse standpunt zoals dat is neergelegd in een BNC-fiche. Echter, het nadeel van deze consensusgerichte aanpak is dat het Nederlandse standpuntbepalingsproces daarmee overwegend naar binnen is gericht; hoewel BNC-fiches en Coreper-instructies een kopje 'krachtenveld' bevatten, wordt er in de praktijk weinig rekening gehouden met het krachtenveld in Brussel –⁸⁷ terwijl de posities van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de andere lidstaten nu juist zo bepalend zijn voor het verloop van de onderhandelingen. Als deze actoren een Nederlands punt dreigen te blokkeren, dan moet Nederland hierop kunnen anticiperen en de eigen positie kunnen aanpassen of kunnen zoeken naar wegen om dit punt alsnog 'binnen te halen'. De 'dichtgetimmerde' instructie waarmee Nederlandse onderhandelaars geacht worden plaats te nemen in de Raadswerkgroepen werkt in Brussel dan ook niet altijd even goed, zo geven respondenten aan: zo'n instructie geeft te weinig rekenschap van de Brusselse werkelijkheid en is niet flexibel genoeg om gemakkelijk mee te buigen met veranderingen in die werkelijkheid. Coreper-instructies bieden meer manoeuvreerruimte, omdat deze geen spreeklijn bevatten, maar aangeven wat onderhandelaars dienen te bereiken dan wel te vermijden.

Dat instructies voor Raadswerkgroepen vaak erg gedetailleerd zijn, is verklaarbaar: instructies worden door beleidsmedewerkers geschreven die technisch deskundig zijn op hun eigen beleidsterrein en die vaak geen ervaring hebben met onderhandelingsprocessen in Brussel.⁸⁸ Maar zoals hierboven gezegd, is dit soort instructies niet altijd handig. Vanwege de snelle opeenvolging van vergaderingen in de Raadswerkgroepen blijft er vaak weinig tijd over voor tussentijdse aanpassing van instructies. Instructies op detailniveau werken dan niet altijd goed, omdat aanpassing hiervan veel tijd vergt. Daarnaast sluit dit soort instructies niet goed aan bij de politieke vragen die de onderhandelingen gaandeweg meer gaan beheersen. Waar de aard van het dossier dit toelaat, werken duidelijke kaderinstructies, met daarin de strategische doelen en rode lijnen van het kabinet op een dossier, dan beter.⁸⁹ Bovendien kunnen deze ook het PV-instructieoverleg, waarin de instructies voor Coreper worden afgestemd, ontlasten. Wanneer een kaderinstructie tijdens de onderhandelingen ontoereikend blijkt te zijn, kan een nieuw mandaat volgen waarover alle betrokken ministeries (en eventueel

de medeoverheden en andere belanghebbenden, wanneer zij door een ministerie worden betrokken) zich kunnen uitspreken. De casus van het cybersanctieregime laat zien dat kaderinstructies ook goed kunnen werken voor dossiers waarin gevoelige zaken aan de orde zijn.

In de praktijk spelen de medewerkers van de PV EU een nuttige rol in het vergroten van het bewustzijn van de Europese realiteit in Den Haag, zowel formeel als informeel. Zo is een medewerker van de Permanente Vertegenwoordiging aanwezig bij vergaderingen van de CoCo, waarin onder andere over BNC-fiches wordt gesproken. Bovendien is tijdens de Raadswerkgroepfase frequent contact tussen attachés van de PV EU enerzijds en dossierhouders bij de vakministeries anderzijds. In dit contact worden instructies niet zelden op onderdelen aangepast om rekenschap te geven van de onderhandelingswerkelijkheid in Brussel. In de daaropvolgende Coreper-fase is sprake van korte lijntjes tussen de (plaatsvervangend) Permanent Vertegenwoordiger en het hoogste politieke niveau, waardoor snel kan worden geschakeld en waar nodig naar manoeuvreerruimte wordt gezocht. Over het algemeen kan dan ook worden gesteld dat het de combinatie is van de instructie uit Den Haag ('kampioen van het wenselijke') en de kennis op de PV EU ('kampioen van het haalbare') die de Nederlandse inzet in Brussel bepaalt (zie ook Box 8). Dit vereist vertrouwen van Haagse actoren in het vermogen van de PV EU om goede afwegingen te maken over wat haalbaar is in Brussel; vertrouwen dat in de praktijk aanwezig lijkt te zijn.

Box 8 De PV EU: brug tussen Den Haag en Brussel

Uit het rapport "Weinig empathisch, wel effectief" en de landenstudies blijkt dat andere lidstaten een positieve indruk hebben van de Nederlandse machinerie in Brussel. Zo wordt gezegd dat Nederland snel en goed op de hoogte is van ontwikkelingen in de Europese Unie. De medewerkers van de PV EU zijn via hun netwerken en relaties in Brussel goed geïnformeerd over Europese beleidsontwikkelingen en de dynamiek van het Europese krachtenveld, en door de informatievoorziening vanuit Den Haag krijgen ze de Haagse werkelijkheid mee. Zoals in de tekst hierboven aangegeven, lijkt deze Haagse werkelijkheid alleen minder rekening te houden met de Brusselse werkelijkheid. Dit laatste heeft deels te maken met hoe de relaties en netwerken zijn georganiseerd tussen Den Haag en Brussel

(zoals ook besproken in paragraaf 3.2). In Den Haag lijkt er niet veel ruimte te zijn om actief te investeren in het netwerk dat relevant is voor het tijdig signaleren van beleidsontwikkelingen bij de Europese Commissie of van veranderingen in het EU-krachtenveld. De kennis en expertise van de PV EU zijn om die reden van grote waarde.

Bij het vergroten van het Haagse bewustzijn van de Brusselse werkelijkheid speelt ook DIE een waardevolle rol. DIE heeft het eerdergenoemde ‘schaakbord’ ontwikkeld, zie paragraaf 3.3, dat een overzicht biedt van EU-dossiers in onderhandeling en van de posities van het Europees Parlement en van andere lidstaten op die dossiers. Daarnaast bevat het informatie over de van toepassing zijnde Europese stemprocedure. De intentie is dat met deze informatie vroegtijdig gesignaleerd wordt welke dossiers voor Nederland ‘problematisch’ zijn – omdat Nederland zich in de Raad in de minderheid bevindt – en waarop eventueel moet worden bijgestuurd. In die zin is het systeem voorwaardenscheppend voor meer wendbare coördinatie, leidend tot vroegtijdige aanpassing van standpunt en strategie waar nodig. Het systeem werkt echter nog niet naar behoren, zoals eerder is opgemerkt in paragraaf 3.4: vakministeries houden het krachtenveld niet up-to-date met volledige informatie en het ‘schaakbord’ wordt te weinig gebruikt om daadwerkelijk te sturen.

Overigens is de bevinding dat er sprake is van beperkte flexibiliteit niet alleen van toepassing op Nederland; de studie over Denemarken laat zien dat de grote rol van het Deense parlement – dat het recht heeft onderhandelaars in bepaalde gevallen (wanneer sprake is van een voorstel met een ‘aanzienlijke impact voor Denemarken’) met een mandaat op pad te sturen – de manoeuvreerruimte voor deze onderhandelaars zeer beperkt. Als de situatie verandert – bijvoorbeeld omdat het Europees Parlement een andere positie inneemt –, moet het kabinetsstandpunt soms worden herzien en het parlement om een nieuw mandaat worden gevraagd. Het gebeurt ook regelmatig dat het parlement het mandaat verandert nadat de Raadswerkgroep onderhandelingen gestart zijn. Overigens is het hebben van een geldig mandaat voor het kabinet essentieel, omdat Denemarken een traditie van minderheidskabinetten heeft en parlementaire steun dus niet zomaar verzekerd is.

Aanbeveling voor de ministeries, de HCEU en de ministerraad

Borg te allen tijde structurele aandacht voor het krachtenveld. Zorg ervoor dat (wijzigingen in) de posities van de Europese Commissie, het Europees Parlement en andere lidstaten door alle ministeries worden ingevoerd in het ‘schaakbord’. Voer, op basis van deze informatie, regelmatig het debat over de haalbaarheid van instructies en trek daar consequenties uit: blijft Nederland veel energie steken in dit dossier of krijgt een ander dossier prioriteit?

Aanbeveling voor de HCEU

Voer het gesprek over het vaker gebruiken van kaderinstructies met heldere strategische doelen en rode lijnen in de Raadswerkgroepen, zodat de PV EU een tijdje met een instructie vooruit kan.

3.6.2 Er komt meer uit Brussel dan wat Nederland, zonder selectiever te zijn, kan behappen

Nederland heeft een alomvattend coördinatiesysteem: in principe wordt – op verzoek van de Tweede Kamer – over *alle* nieuwe Commissievoorstellen waarin de Europese Commissie voor het parlement nieuw beleid aankondigt een BNC-fiche geschreven.⁹⁰ Deze EU-voorstellen worden niet gelijkelijk behandeld. Zo zijn BNC-fiches ten aanzien van wetgeving uitgebreider dan fiches voor niet-wetgeving. Fiches over voorstellen die het nationale parlement als prioritair heeft aangemerkt en die voor een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets in aanmerking komen, dienen binnen drie weken te worden verzonden; voor andere fiches geldt de reguliere verzendingstermijn van zes weken. In het afstemmingsproces als geheel krijgen prioritaire dossiers intensievere ambtelijke en politieke aandacht dan niet-prioritaire dossiers. Fiches voor voorstellen uit het klimaatpakket werden besproken in interdepartementale werkgroepen, gingen naar de relevante ministers voordat zij in de BNC-werkgroep werden besproken, en werden op hoog-ambtelijk en ministerieel niveau besproken tijdens extra HCEU- en REA-overleggen. Het fiche over *blended learning* in het onderwijs, een meer technisch en minder politiek onderwerp, kreeg beperktere politieke en ambtelijke aandacht. Deze variatie is logisch, juist omdat niet alle EU-voorstellen uit Brussel voor het Nederlandse parlement prioritair zijn, én zij is belangrijk, omdat daarmee de werkdruk binnen het coördinatiesysteem enigszins kan worden beperkt.

Desondanks is sprake van veel druk op het coördinatiesysteem, inclusief op de coördinerende directie DIE. DIE vervult een palet aan taken, waaronder de kwaliteitscontrole op concept-fiches door middel van meelesen, zoals beschreven in paragraaf 2.2. Gezien de gevoelde werkdruk leest DIE sinds kort niet meer mee op alle fiches. Daarmee wordt vaker vertrouwd op de EU-expertise van het inhoudelijk meest betrokken ministerie. Als voorzitter van de BNC-werkgroep blijft DIE uiteraard wel verantwoordelijk voor het formeel vaststellen van alle fiches.

Het niet standaard meelesen op fiches is het begin van een prioriteitstelling, maar IOB meent dat een grotere ingreep nodig is om de druk op het coördinatiesysteem en op BZ als coördinerend ministerie te verlichten. Een suggestie hiervoor is het werken met een A- en B-lijst van EU-dossiers. Op basis van het ‘schaakbord’ en de Staat van de Unie zou een *vroegtijdige selectie* kunnen plaatsvinden van dossiers die voor Nederland prioritair zijn vanwege de grote maatschappelijke, financiële en/of politieke consequenties en waarop Nederland een actieve EU-beïnvloedingsagenda wil voeren (A-dossiers), en overige dossiers (B-dossiers). Deze prioritering zou aanvullend zijn op de prioriteitenlijst van *gepubliceerde EU-voorstellen* van het parlement. Hierbij moet worden aangetekend dat de aard van dossiers door de tijd heen kan veranderen. Zo werden epidemieën vanwege COVID-19 prioritair en politiek, terwijl dit eerder niet het geval was.

In de praktijk zouden A-dossiers met meer intensieve en proactieve afstemming gepaard gaan dan B-dossiers; immers, voor A-dossiers zou Nederland het beleidsdebat moeten willen beïnvloeden, bijvoorbeeld door het opstellen van beleidsnotities in de voorfase – bedoeld om bijvoorbeeld de Commissie te beïnvloeden tijdens het schrijven van een nieuw voorstel –, en ook in de standpuntbepaling en EU-onderhandelingen zal aan dit soort dossiers meer aandacht moeten worden besteed. De A/B-lijst zou onderdeel moeten worden van de inzet van DIE op de langere termijn, vóórdat een dossier in de BNC-werkgroep terechtkomt.

Deze aanpassing van de gangbare werkwijze roept uiteraard de vraag op naar een afwegingskader. Voor het bepalen van de inzet aangaande *proactieve coördinatie* in de voorfase, is een strategie van belang met de Nederlandse beleidsprioriteiten in de EU en een strategische aanpak over hoe Nederland deze prioriteiten wil verzilveren.⁹¹ In relatie tot *reactieve beïnvloeding* zou een interbestuurlijk, multidisciplinair team, onder leiding van DIE, een snelle studie kunnen doen naar de impact van een EU-voorstel voor Nederland, zoals de Gemengde Commissie Van Voorst tot Voorst ook suggereerde.⁹²

Aanbeveling voor DIE

Voer het gesprek over het hanteren van een A- en B-lijst van EU-dossiers met de ministeries en de medeoverheden, zodat daarop de interdepartementale afstemming en de inzet van DIE gericht kunnen worden aangepast en wederzijdse verwachtingen helder kunnen worden gemaakt.

3.6.3 Er is meer aandacht voor het Europees Parlement, maar het kan beter

De EU-coördinatie is met name gericht op de standpuntbepaling voor de Raad van Ministers, maar in het coördinatiesysteem is in de afgelopen jaren meer aandacht besteed aan het Europees Parlement, dat als gevolg van opeenvolgende verdragswijzigingen een volwaardige medewetgever is geworden in het Europese wetgevingsproces. De stand van zaken in het Europees Parlement is een aandachtspunt in het door DIE ontwikkelde ‘schaakbord’ van lopende onderhandelingen. In BNC-fiches, in Coreper-instructies en bij elk agendapunt van alle geannoteerde agenda’s dient bovendien aandacht te worden besteed aan de positie van het EP, nu dat immers een gemeenschappelijk standpunt van de Raad kan verwerpen en veel dossiers in zogenaamde ‘trilogie’ met die instelling worden uitonderhandeld.

Op de PV EU is een klein team van drie medewerkers belast met het onderhouden van contacten met alle commissies en de ondersteuning in het 750 leden tellende Europees Parlement. Dit is iets meer capaciteit dan in het verleden, die mede is ontwikkeld naar aanleiding van de aanbeveling van de AIV om strategisch te investeren in het Europees Parlement.⁹³ De afgelopen jaren is tevens geïnvesteerd in kennisoverdracht vanuit BZ aan de ministeries over hoe het EP conceptwetgeving behandelt en welke mogelijkheden er zijn om via al dan niet Nederlandse (schaduw-)rapporteurs bepaalde belangen over het voetlicht te brengen. Er zijn regelmatig ambtelijke en politieke bezoeken en idealiter onderhouden ministeries op hun eigen dossiers contacten met relevante leden van het Europees Parlement.

Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat uit het onderzoek het algemene beeld naar voren komt dat de rol van het Europees Parlement vooral op het netvlies staat bij BZ en in mindere mate bij de andere Haagse spelers in het coördinatieproces. Daarmee is de aanbeveling van de AIV om het EP als medewetgever beter te integreren in de EU-coördinatie niet opgevolgd. Zorgwekkend is ook dat uit deelonderzoek blijkt dat veel

ministeries niet de rol van het EP vermelden in correspondentie met de Kamer, zodat ook het parlement onvoldoende zicht heeft op dit aspect van het Europese beleidsproces.⁹⁴ Dat kan worden verklaard doordat er vooral bij beleidsafdelingen van de vakministeries beperkte kennis is van de invloed van het Europees Parlement op EU-besluitvorming en het belang van het op de voet volgen van de behandeling van een vakdossier in parlementaire commissies. Dit soort zaken is dan ook voor verbetering vatbaar, bijvoorbeeld door een kennisprogramma.

Overigens zijn bovenstaande observaties niet alleen van toepassing op lidstaat Nederland. Zo laat de studie over Denemarken zien dat de aandacht voor het Europees Parlement is gegroeid, maar dat (de rol van) het Parlement nog niet volledig is geïntegreerd in het coördinatieproces. In Frankrijk is traditioneel sprake van ‘eenrichtingscommunicatie’: de regering stuurt de Franse leden van het Europees Parlement informatie over de Franse positie en de Franse belangen, inclusief stemaanbevelingen. Verder wordt de betrokkenheid van het Europees Parlement in het Franse coördinatieproces gekenmerkt als ‘erg beperkt’ en geven Franse respondenten aan dat Frankrijk het wat dit betreft niet beter doet dan Nederland. In Duitsland lijkt meer proactief te zijn gereageerd op de toegenomen rol van het EP: in het Duitse EU-informatiesysteem EuDoX wordt de positie van het EP op dossiers standaard opgenomen, het *Kompetenzzentrum Europarecht* adviseert beleidsmedewerkers desgevraagd over procedurele regels rondom de rol van het Parlement, en er is intensief contact tussen leden van de *Bundestag* enerzijds en Europarlementariërs en hun staf anderzijds.

3.6.4 Lessen leren gebeurt traag en is deels ‘event driven’

In adviesrapporten over de EU-coördinatie van bijna twee decennia geleden, waaraan in deze evaluatie veelvuldig wordt gerefereerd, worden talrijke concrete aanbevelingen voor het versterken van de EU-coördinatie gedaan die ook nu nog relevant zijn. Wat opvalt is dat deze rapporten na publicatie niet lijken te hebben geleid tot een uitvoeringsstrategie en onbekend zijn bij de huidige generatie EU-coördinatoren. Bepaalde aanbevelingen zijn niet opgevolgd, andere hebben pas onlangs tot actie geleid.

Zo wordt in deze adviesrapporten stevast gewezen op de urgentie om te investeren in strategievorming ten behoeve van een overkoepelende aanpak van Europese dossiers, terwijl pas in 2020 bij DIE een strategisch beleidsadviseur is aangesteld die

zich bezighoudt met de ontwikkeling van een Nederlandse EU-strategie. In diezelfde rapporten wordt de oproep gedaan een overzicht te maken van het verloop van de onderhandelingen op EU-wetgevingsdossiers. Een dergelijk overzicht zou de coördinatie ten goede komen, omdat op basis van een volledig inzicht in parallelle Raadswerkgroepen mogelijk prioriteiten kunnen worden gesteld. De afgelopen jaren is hard gewerkt aan de ontwikkeling van een dergelijk overzicht; het zogenoemde ‘schaakbord’. De directe aanleiding hiervoor waren niet de aanbevelingen in de eerder uitgebrachte adviesrapporten, maar onverwachte ‘events’ tijdens het EU-onderhandelingspel die een aantal negatieve consequenties van het gebrek aan overzicht aan het licht brachten.

Hoewel er de laatste jaren sprake is van een aantal positieve ontwikkelingen, dat in deze evaluatie aan de orde komt en dat ook als dusdanig is beschreven, zet de veelal reactieve aard van die ontwikkelingen wel vraagtekens bij de flexibiliteit van het coördinatiesysteem om tijdig op nieuwe omstandigheden en/of behoeften in te spelen. Debet hieraan is deels een gebrek aan capaciteit (tijd/mensen). Ook de horizontale aard van het coördinatiesysteem speelt de wendbaarheid van het systeem parten.

Het feit dat het institutioneel geheugen over eerder uitgebrachte adviesrapporten beperkt is, geeft aan dat evaluerend leren niet structureel is ingebed in het coördinatiesysteem, zowel op ambtelijk als op politiek niveau. Zeker in een tijd waarin het coördinatiesysteem in toenemende mate onder druk staat en toekomstbestendigheid vraagt om verandering, is dit een gemis.

Aanbeveling voor DIE, DGES en de HCEU

Voer het gesprek over de conclusies en aanbevelingen van het voorliggende rapport. Belangrijke observaties stammen uit 2004 en 2005 (Van Voorst tot Voorst, ROB, Raad van State) en hier wordt nog steeds geen gevolg aan gegeven, terwijl verbeteringen al langer urgent zijn.



Bijlagen



Bijlage 1 Methodologie en afbakening

Methodologie

Het onderzoek heeft grotendeels de beoogde methodologische aanpak zoals beschreven in de *Terms of Reference* ([ToR](#)) gevolgd. Om inzicht te krijgen in het functioneren van de Nederlandse EU-coördinatie, zijn de volgende methoden toegepast.

- I. IOB heeft zeven cases van EU-voorstellen geanalyseerd, vanaf de voorfase (dus nog voordat de Commissie met een voorstel komt) tot en met de standpuntbepaling:
 - *Eurodac*.⁹⁵ Dit is een digitaal systeem waarin persoonlijke gegevens van vreemdelingen worden vastgelegd die geen geldige verblijfstitel binnen de EU hebben.
 - *Het cybersanctieregime*.⁹⁶ Dit geeft de EU de bevoegdheid maatregelen te nemen tegen personen of organisaties die een cyberaanval op de EU of de lidstaten plegen.
 - *Grensoverschrijdende militaire mobiliteit*. Hierbij gaat het om een samenwerkingsproject op het gebied van defensie,⁹⁷ specifiek betreffende militaire mobiliteit, geleid door Nederland.
 - *De Kiesakte*.⁹⁸ De Kiesakte is het document waarin de Europese regels zijn vastgelegd voor verkiezingen van het Europees Parlement, in aanvulling op nationale regels;
 - *CO₂-emissienormen voor personenauto's*.⁹⁹ Dit is een regelmatig herziene verordening waarin nieuwe emissienormen worden gesteld voor nieuwe personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen.
 - *Het Meerjarig Financieel Kader (MFK)*.¹⁰⁰ Het MFK is de langetermijnbegroting van de Europese Unie, waarin is vastgelegd hoe hoog het budget is, waar het geld aan wordt uitgegeven, en hoeveel iedere lidstaat dient bij te dragen.
 - De *beleidsnotities* die Nederland heeft opgesteld over de institutionele vormgeving van de EU en vijf inhoudelijke thema's – migratie, interne veiligheid, economie, klimaat, en de bescherming van waarden en belangen buiten Europa – in aanloop naar het aantreden van de Von der Leyen-Europese Commissie.¹⁰¹
- II. *Desk research*. IOB heeft een scan gemaakt van de literatuur over EU-coördinatie die is gepubliceerd in de afgelopen decennia en van adviesrapporten en evaluaties betreffende de Nederlandse EU-coördinatie die in de afgelopen twintig jaar zijn uitgebracht. IOB heeft tevens beleidsdocumenten bekeken voor zover die betrekking hadden op het functioneren van het coördinatiesysteem zelf of op een van de zeven bestudeerde cases.
- III. *Semigestructureerde interviews*. De analyse bouwt verder op 161 semigestructureerde interviews met medewerkers van de verschillende ministeries die deelnemen aan een of meerdere coördinatiegremia; beleidsmedewerkers die betrokken waren bij een van de zeven cases; medewerkers van een selectie aan Nederlandse ambassades in de Europese Unie; beleidsmedewerkers van medeoverheden (provincies, gemeenten en waterschappen); belanghebbenden (zowel profit als non-profit); en wetenschappers.
- IV. *Online-survey*. Voor het vergaren van inzichten in het coördinatiesysteem van buiten het Haagse circuit heeft IOB een online-survey gehouden onder de Nederlandse ambassades in de EU-lidstaten. In totaal hebben 66 respondenten de enquête ingevuld en opgestuurd.
- V. *Studie landenvergelijking*. Daarnaast hebben we een vergelijkende landenstudie uitbesteed over de EU-coördinatie in Denemarken, Duitsland en Frankrijk.¹⁰²
- VI. *Deelstudie naar EU-informatievoorziening*. Tot slot heeft IOB ook een deelonderzoek uitbesteed over de EU-informatievoorziening aan de Tweede Kamer aan de hand van voornamelijk kwantitatieve onderzoeksmethoden aangevuld met kwalitatief onderzoek middels een aantal interviews.¹⁰³ Dit onderzoek was niet voorzien in de ToR.

Afbakening/beperkingen

IOB is de evaluatiedienst van het ministerie van BZ. Hoewel alle vakministeries en tot op zekere hoogte ook de medeoverheden direct bij de EU-coördinatie betrokken zijn, focust deze evaluatie dan ook op de rol van BZ in het coördinatiesysteem. Voor deze evaluatie heeft IOB geen vrije toegang gehad tot de bereiken van de vakministeries of de medeoverheden.

Omdat Europese samenwerking onder artikel 3 van de BZ-begroting zo'n groot en veelomvattend beleidsterrein is, was het noodzakelijk het beleidsterrein af te bakenen. Deze evaluatie beperkt zich tot de *coördinatie* van de Nederlandse standpuntbepaling, als een deelaspect van het integrale beleidsproces van Nederland voor Europees beleid. Binnen deze coördinatie ging de meeste aandacht uit naar de standpuntbepaling over nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Er is in deze evaluatie dus niet systematisch gekeken of de gecoördineerde standpunten vervolgens ook bruikbaar zijn, of in hoeverre de Nederlandse standpunten zijn vertaald in bijvoorbeeld EU-onderhandelingen. Het voordeel van deze afbakening is dat de EU-coördinatie daarmee wat meer in de breedte onderzocht kon worden met de gedachte lessen te produceren die beter aansluiten bij de mensen die dagelijks werken met de EU-coördinatie.

IOB verwacht een evaluatie van de Nederlandse EU *beïnvloeding* te publiceren in 2022, waarin wel wordt gekeken naar het gebruik van de geformuleerde standpunten en de mate van beleidssucces. In 2023 wordt een periodieke evaluatie verwacht waarin een synthese wordt gepresenteerd op basis van alle beschikbare evaluaties op het terrein van artikel 3 van de BZ-begroting (*Effectieve Europese samenwerking*).

Bijlage 2 De Nederlandse coördinatiestructuur nader beschreven

De werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen

Bij de beoordeling van nieuw EU-beleid is de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC-werkgroep) als eerste aan zet. De BNC-werkgroep, opgericht in 1989, bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries. Dit zijn meestal medewerkers van de EU/internationale directies van de ministeries. Sinds 2001 zijn ook de medeoverheden (de provincies, gemeenten en waterschappen) hierin vertegenwoordigd. De eerste medewerker (tevens MT-lid) van de Directie Integratie Europa (DIE) van het ministerie van BZ is voorzitter van de BNC-werkgroep. DIE coördineert de werkzaamheden van de BNC-werkgroep en voert het secretariaat. De BNC-werkgroep vergadert gewoonlijk een keer per week.

De BNC-werkgroep is verantwoordelijk voor interdepartementale afstemming over een aantal zaken:

- het concept Nederlandse standpunt over alle nieuwe Commissie wetgevingsvoorstellen (verordeningen en richtlijnen) en niet-wetgevingsvoorstellen (mededelingen en aanbevelingen). Dat is de eerste inzet voor de onderhandelingen in de raads werkgroepen in Brussel. De BNC-werkgroep stelt BNC-fiches op, die zijn voorbereid door ministeries en medeoverheden die bij het onderwerp betrokken willen zijn. De conceptfiches gaan via de CoCo naar de ministerraad, die het fiche vaststelt. De fiches zijn de basis voor de onderhandelingen in de Raads werkgroepen (of comités) in Brussel;
- de informatievoorziening aan de Eerste en Tweede Kamer en de Nederlandse leden van het Europees Parlement over de Nederlandse positie op nieuwe voorstellen uit Brussel. BZ stuurt het vastgestelde fiche binnen zes weken – of drie weken in het geval van door de Kamer aangegeven prioritaire voorstellen met eventueel behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets – na publicatie van het voorstel van de Commissie aan de Staten-Generaal en aan de Nederlandse leden van het Europees Parlement. In het geval van spoed, stelt de BNC-werkgroep geen fiche op, maar vervangt een

interdepartementaal afgestemde brief aan het parlement het fiche. Een brief dient volgens de EU informatieafspraken met de Kamer zoveel mogelijk het format van het BNC-fiche te volgen;

- het toewijzen en volgen van reacties op groen- en witboeken en andere Europese consultaties;
- het informeren van de BNC in geval van het opstellen van een non-paper – met daarin de initiële Nederlandse positie op een bepaald beleidsterrein of -dossier – die ministeries in Brussel willen indienen. Elk Directoraat Generaal van de Europese Commissie publiceert verder managementplannen, waarin de beleidsvoornemens voor de komende periode bekend worden gemaakt. Ministeries kunnen daarop inspelen door non-papers achter te laten bij de Commissie, werkbezoeken te brengen of op een andere manier informeel standpunten in te steken om de inhoud van toekomstige voorstellen te beïnvloeden.
- het coördineren van de kabinetsreactie op het Commissie Werkprogramma, waarin de Commissie haar prioriteiten voor het komende jaar uiteenzet; en
- het coördineren van de update van de stand van zaken op lopende onderhandelingen, het zogenaamde EU ‘schaakbord’.

De Coördinatiecommissie voor Integratie- en Associatieproblemen

De CoCo bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries. De Directeur-Generaal Europese Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is voorzitter en DIE verzorgt het secretariaat. De CoCo vergadert gewoonlijk een keer per week. De CoCo:

- stemt de inzet af voor bijeenkomsten van de Raden van Ministers (dus niet de Europese Raden);

- beoordeelt de BNC-fiches en kabinetsappreciaties in de vorm van Kamerbrieven voordat deze aan de ministerraad worden voorgelegd ter vaststelling;
- bespreekt de conceptreacties op groen- en witboeken en leidt deze door naar de ministerraad;

Het PV-instructieoverleg

Na bespreking in de werkgroep gaat het dossier naar Coreper. Er zijn twee formaties van Coreper, namelijk Coreper I en Coreper II. Alle Permanente Vertegenwoordigers (ambassadeurs bij de EU) zijn lid van Coreper II en hun plaatsvervangers van Coreper I. Als de werkgroep overeenstemming heeft bereikt, zal Coreper het dossier meestal ongewijzigd naar de Raad van Ministers sturen (hamerstuk). Als er nog niet op alle punten overeenstemming is, kan Coreper knopen doorhakken en het dossier naar de Raad van Ministers sturen of de werkgroep aanwijzingen geven voor verdere behandeling. De instructie voor Coreper wordt besproken in het PV-instructieoverleg. Het PV-instructieoverleg bestaat uit vertegenwoordigers van alle ministeries. Medewerker(s) van de PVEU zit(ten) aan bij het overleg, maar zijn hier geen onderdeel van. Een senior beleidsmedewerker van DIE is de voorzitter en DIE voert ook het secretariaat. Het PV-instructieoverleg bespreekt de instructies voor Coreper I en II en stelt deze vast.

De Hoog-ambtelijke Commissie EU-zaken

De Secretaris-Generaal van het ministerie van Algemene Zaken is de voorzitter van de HCEU. Hoofd DIE/IN (tevens MT-lid) is secretaris. De HCEU bestaat uit directeurs van de EU-afdelingen van alle ministeries en afgevaardigden van De Nederlandsche Bank. De HCEU:

- stemt de inzet voor bijeenkomsten van de Europese Raden af, waarna de inzet via de Raad Europese Aangelegenheden (zie hieronder) naar de ministerraad gaat. De ministeries van AZ en BZ coördineren de voorbereiding van Europese Raden. De agendapunten worden inhoudelijk voorbereid door de verantwoordelijke ministeries. De onderwerpen op de agenda van Europese Raad worden eerst besproken in de Raad Algemene Zaken, die in Nederland ambtelijk wordt voorbereid door de CoCo.
- voert discussies over strategische onderwerpen ten behoeve van de beleidsvorming. Een voorbeeld is het thema strategische autonomie (het mondiale

handelingsvermogen) van de EU, een discussie waaraan Nederland met Spanje in 2020 een inbreng leverde. Een tweede voorbeeld zijn de policy papers voor de nieuwe Europese wetgevingsperiode in 2019.¹⁰⁴

- volgt de stand van zaken op lopende onderhandelingen en signaleert politieke knelpunten aan de Raad Europese Aangelegenheden.

De Raad Europese Aangelegenheden

Politieke discussiepunten, zoals de Nederlandse inzet voor het klimaatpakket *Fit for 55*, worden op politiek niveau behandeld in de onderraad Raad voor Europese Aangelegenheden. Volgens de website van de Rijksoverheid gaat het dan om 'gecompliceerde en meer technische onderwerpen'.¹⁰⁵ Voorzitter is de Minister-President, aanwezig zijn de bij de weekagenda meest betrokken bewindspersonen en de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU.

De ministerraad

Alle ministers zijn lid van de ministerraad, voorzitter is de Minister-President.

De ministerraad:

- stelt de Nederlandse inbreng vast in de raads werkgroepen in de vorm van de BNC-fiches en de inbreng in de Raden van Ministers in de vorm van CoCo-conclusies.
- stelt de Nederlandse reactie op groenboeken en witboeken vast, waarna deze aan het parlement wordt aangeboden.

Bijlage 3 Aanbevelingen uit eerdere onderzoeksrapporten over de EU-coördinatie in Nederland

Het ‘acquis’ van het denken over de EU-coördinatie in Nederland bestaat uit een aantal academische studies en adviesrapporten. Met name in het begin van de eeuw is een aantal rapporten uitgekomen, waarop deze IOB-evaluatie verder bouwt. Gemeenschappelijke deler is dat experts van binnen en buiten de Rijksoverheid (denktanks, adviesraden, wetenschappers) op basis van een (vergelijkende) studie van de afstemming van instructies aan het kabinet aanbevelingen deden hoe de afstemming van EU-beleid beter kon worden vormgegeven. In deze bijlage wordt kort ingegaan op een aantal van de belangrijkste aanbevelingen.

Twee opmerkingen vooraf. Ten eerste is gedurende het onderzoek opgevallen dat deze studies niet bekend (soms zelfs niet vindbaar) zijn bij de huidige professionals in de EU-coördinatie, terwijl zij voor een gesprek over de praktijk van waarde kunnen zijn. Ten tweede moet ter relativering worden opgemerkt dat het Europeabeleid sinds de verschenen rapporten rond 2004 en 2005 aan reikwijdte (meer terreinen, meer lidstaten) en diepte (verdergaande integratie op een aantal terreinen) heeft gewonnen. Daardoor is er al sprake van het meer ‘routinematig’ behandelen van Europese dossiers, waarvoor in een aantal adviesrapporten wordt gepleit.

Houd de EU coördinatiestructuur in stand

De organisatie van de Nederlandse EU-coördinatie wordt in de adviesrapporten in het algemeen zeer gewaardeerd; de rapporten spreken van een unieke structuur van in een vast ritme werkende overlegorganen om de instructie voor Brusselse gremia vast te stellen. Het is een structuur die regelmaat en socialisatie in de hand werkt.¹⁰⁶ De oorspronkelijke afstemming van interne-markt voorstellen uit de jaren vijftig is in de loop van de decennia tweemaal ingrijpend aangepast. In 1989 werd de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen opgericht, een gezelschap vertegenwoordigers van ministeries en medeoverheden dat elke week de nieuwe EU-voorstellen bespreekt. In de loop der jaren schoven alle ministeries aan – Defensie enkele jaren geleden als laatste.

Op strategisch niveau werd de, blijkens onderzoek,¹⁰⁷ niet goed functionerende CoCohan vervangen door de HCEU. Inmiddels zijn er zoveel parallelle Europese onderhandelingstrajecten in werkgroepen, comités en tussen ambassadeurs, dat vrijwel dagelijks informele afstemming over de Nederlandse inzet plaatsvindt tussen coördinerende en thematische beleidsdirecties van alle ministeries. De EU-coördinatie loopt gesmeerd, goed, en regelmatig, zijn maar een aantal van de bemerkingen in eerdere adviezen.

Organiseer het voortraject

De Nederlandse EU coördinatie is reactief georganiseerd: het proces begint op het moment dat Nederland om een standpunt wordt gevraagd ten behoeve van onderhandeling tussen de 27 lidstaten en de Europese Commissie. Dit vindt vooral plaats in Raadswerkgroepen, bemenst door experts van de Haagse ministeries en/of attachés van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU.

De adviesrapporten zijn ook hierover tamelijk eensluidend: aan de fase van beleidsbeïnvloeding voorafgaand aan de Raad, dus de incubatietijd van ideeën in de hoofdsteden en in de EU-instellingen, zou in Den Haag al meer aandacht kunnen worden besteed.¹⁰⁸ Zoals in het rapport ‘Voorop in Europa’ van de Tweede Kamer wordt gesteld: ‘de Commissie heeft het recht van initiatief maar geen monopolie op goede ideeën’.¹⁰⁹ De Commissie, die kampt met een personeelstekort, krijgt ook om strategische redenen graag input uit de hoofdsteden voor beter werkend beleid. Voorstellen die bij voorbaat door lidstaten worden gesteund, hebben immers meer kans te worden aangenomen in de onderhandelingen.

Een dilemma dat beleidsmakers tot op heden tegenhield om in de Europese Commissie te investeren, is of er dan al sprake is van Nederlandse coördinatie van de standpuntbepaling, nu die immers begint bij het uitkomen van een nieuw tekstvoorstel.

Het uitzetten van de voelhoorns gebeurt wel degelijk door veel ministeries door kennis uit expertnetwerken in het ministerie te delen, netwerken te gebruiken, posten in te zetten en loopbaanbegeleiding van EU-ambtenaren. Door het uitwisselen van deze informatie tussen Brussel en Den Haag zijn de coördinatoren beter voorbereid op wat er op hen afkomt. Regelmatig lekken conceptvoorstellen uit, die circuleren door Brusselse kanalen. Er is echter geen regie op deze informatiestroom. Naar analogie van de parlements-afdeling op de PV EU werd in een BZ-intern onderzoeksrapport eerder al gesuggereerd een functionaris bij de PV EU aan te stellen die tot taak heeft te volgen wat er in de Commissie aan beleidsontwikkeling wordt voorbereid. Nadeel hiervan is dat daarmee de relevantie van het zelf volgen van de Commissie niet meer decentraal wordt gevoeld.

Borg strategische selectie en prioritering

Omdat de coördinatiestructuur instructies voorbereidt voor de werkgroepen, Coreper en de 9 respectievelijke vakraden van de EU en daarenboven de Europese Raad, is er altijd het risico van tunnelvisie. Dat wil zeggen, een dossier blijft binnen een ministerie en er is geen poging tot integraal beleid. Het bewust koppelen van thema's is een uitdaging.¹¹⁰ Daarbij komt de grote werkdruk van het EU-coördinatiesysteem: deze continue workflow betekent dat nauwelijks onderscheid wordt gemaakt tussen hoofd- en bijzaken of een strategische afweging plaatsvindt over welke voorstellen wel of niet in behandeling worden genomen.

Suggesties op dit vlak waren bijvoorbeeld, zo suggereerde Hans van Baalen aan de Tweede Kamer in 2002, om regelmatig notities aan het parlement te sturen met inzicht in Commissievoorstellen in de pijplijn en daarvan het belang, de timing, de prioriteit en de consequenties voor Nederland.¹¹¹ Ook zou er met de Kamer een jaarplanning kunnen worden gemaakt voor inhoudelijke gesprekken en hoorzittingen op basis van de openbare lange termijn Commissie-agenda's en die van voorzitterschappen van andere lidstaten.

Een belangrijk moment elk jaar is de nationale 'prioriteitsstelling' voor de Europese kalender. De Europese Commissie brengt een jaarlijks werkprogramma uit en beide Kamers en het kabinet maken hieruit sinds 2010 een prioriteitenlijst. Sinds enige tijd wordt daarin ook aangegeven in welk kwartaal het bewuste EU-voorstel wordt verwacht. Dat geeft dus een handvat voor de vroege coördinatie. Een andere suggestie aan het kabinet was, naar analogie van de Europese Commissie, impactstudies te (laten) maken

voor grote voorstellen. In 2005 adviseerde de Gemengde Commissie Van Voorst tot Voorst het kabinet een 'elektronische prikbord' te introduceren als een overzicht, op scherm, van alle onderhandelingsvoorstellen.

Stuur politieker en integraler

Het pakken van de regie op het Europabeleid was een andere belangrijke aanbeveling. De coördinatie zou goed verlopen, maar het proces is naar zijn aard vrij ambtelijk van aard. Er zou behoefte zijn aan bewindspersonen die keuzes maken en prioriteiten stellen in het brede palet van lopende dossiers en regisseren welke onderhandelingen van meer of mindere waarde zijn voor onder meer de capaciteitsinzet.

Van polder naar Schuman-rotonde

Een volgend veelgehoord commentaar op de EU-coördinatie betrof de focus op nationale overeenstemming ('polderen'), wat ertoe leidt dat onderhandelaars met een instructie moeten werken die weliswaar op een brede Haagse consensus van allen kan rekenen maar in de praktijk van de Raadswerkgroep niet altijd goed werkt.

Rijksbreed Europees kennis- en personeelsbeleid

Elke minister zou een DG Europese aangelegenheden moeten hebben, adviseerde in 2005 de Gemengde Commissie van Voorst tot Voorst. Breder door de overheid zouden EU-opleidingen, Europa-klasjes, aan de orde van de dag moeten zijn in plaats van een specialisatie voor enkelen. En een Rijksbreed EU-personeelsbeleid zou strategische detacheringen, kennisuitwisseling en benoemingen moeten borgen. Dit mondde uit in door het Rijk aangeboden concourstrainingen, onder meer door het programma Werken bij het Rijk en de ABD afdeling met een [coördinerende rol voor EU-benoemingen](#) bij de PV EU.

Parlementaire controle en beleidsverantwoording

Een belangrijk aspect in de rapporten is, tot slot, de nadruk op een investering in draagvlak en legitimiteit van het Nederlandse Europabeleid. Dat beleid ontwikkelde zich in de loop van zestig jaar van een permissieve consensus naar een 'constraining dissensus'. Een van de meest in het oog springende aspecten als het gaat om de EU-coördinatie is de actieve rol van het nationale parlement bij de EU-standpuntbepaling. Sinds 1991 ontvangt

het parlement een kabinetsappreciatie van de meeste nieuwe EU-voorstellen. In de jaren negentig was er nog sprake van grote vertraging van de parlementaire behandeling,¹¹² maar daar is ook een enorme impuls in gekomen. De beide Kamers zelf hebben aanbevelingen gepubliceerd voor hun Europese grip. Capaciteit is daarbij een belangrijk aandachtspunt, want het parlement zou Europese dossiers in samenhang en op basis van een eigen appreciatie en informatie moeten kunnen behandelen. Zo werd er bijna twintig jaar geleden al gepleit voor de oprichting van een bicameraal expertisecentrum voor EU-documentatie en steunde het ministerie van Buitenlandse Zaken van 2006-2011 het project 'Parlement aan Zet', waarmee de griffie van de commissie Europese Zaken met personeel werd ondersteund door detacheringen van een vijftal senior EU-experts met onderhandelingservaring. Sinds 2019 heeft ook de Eerste Kamer een parlementair vertegenwoordiger in Brussel, waar de Tweede Kamer sinds 2003 was vertegenwoordigd in het overleg van nationale parlementen.

Een onderbelicht aspect is de verantwoording van besluitvorming. Hoe pakken instructies in de onderhandelingen uit, wanneer moet er worden bijgestuurd? Daarvoor is de uitdaging om een dossier te volgen van voorstel tot en met besluit. In de openbare verslagen na elke Raad zou volgens informatieafspraken ook moeten worden vermeld welke aspecten van de Nederlandse inzet in het besluit zijn gerealiseerd en welke niet. Het gestrande initiatiefwetsvoorstel Mulder en Maij stelde voor om naast de BNC-fiches ook Beoordeling Uitonderhandelde Commissievoorstellen aan de Kamer te zenden. In 2004 heeft de Tweede Kamer een zogenoemde 'pilot' uitgevoerd voor een vast ingepland EU verantwoordingsdebat na een Europese Raad. Deze pilot is na een interne evaluatie gestopt.

Bijlage 4 Afkortingen

ABD	Algemene Bestuursdienst	EU	Europese Unie
AIB	Academie Internationale Betrekkingen	Eurodac	centraal Europees vingerafdrukkensysteem van elke vreemdeling die binnen het bij het Eurodac aangesloten land asiel aanvraagt
AO	Algemeen Overleg	EZK	ministerie van Economische Zaken en Klimaat
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken	FEZ	Directie Financiële en Economische Zaken
AZ	ministerie van Algemene Zaken	FIN	ministerie van Financiën
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen	HCEU	Hoog-ambtelijke Commissie EU-zaken
BZ	ministerie van Buitenlandse Zaken	IenW	ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
BZK	ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
CO ₂	koolstofdioxide	IMH	Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen	JenV	ministerie van Justitie en Veiligheid
CoCohan	Coördinatiecommissie op hoog ambtelijk niveau	LNV	ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Coreper	Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten bij de Europese Unie	MFK	Meerjarig Financieel Kader
COVID-19	<i>Severe acute respiratory syndrome coV 2</i>	OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
DEF	ministerie van Defensie	PV EU	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU
DGES	(de) Directeur-Generaal Europese Samenwerking	ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
DIE	Directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken	REA	Raad Europese Aangelegenheden
DJZ	Directie Juridische Zaken	SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
DEU	Directie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken	ToR	<i>Terms of Reference</i>
EP	Europees Parlement	VWS	ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ER	Europese Raad		

Bijlage 5 Eindnoten

- 1 Voor een overzicht van Europese rechtshandelingen, zie: [Legal acts – statistics - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).
- 2 Ibid.
- 3 *Rapport Interdepartementale coördinatie voor de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst*, Commissie-Vonhoff, 1980. Zie ook Rood, J., & M. van Keulen, “De Gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie”, *Internationale Spectator*, jrg. 55, juni 2001, nr. 6, pp. 287-291.
- 4 Dit is een meer handzame vertaling van de centrale vraag in de Terms of Reference, waarin wordt gesproken over de relevantie (flexibiliteit), effectiviteit (coherentie en inclusiviteit), en efficiëntie (tijdigheid) van het beleid.
- 5 *Shaping National Voices in the EU. EU Policy Coordination in Germany, Denmark and France and Lessons for the Netherlands*, met bijdragen van Thomas Traguth en Wolfgang Wessels (Duitsland), Mads Dagnis Jensen (Denemarken) en Jean-Michel Eymeri-Douzans (Frankrijk), gepubliceerd op de [website van IOB](#); Beun, H., & T. Hargitai (2021) *Op tijd op de hoogte? Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016-2020*. Den Haag: Haagse Hogeschool.
- 6 De term ‘polycrisis’ kwam in EU-kringen in zwang na introductie van de term door onder andere Commissiepresident Juncker in 2016, maar zie ook: Zeitlin, J., & F. Nicoli (2021), *The EU Beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Era of Shifting Cleavages*. Routledge: London.
- 7 Nederlof, D. (2020), *Membership of the European Council in a Legal-Constitutional Perspective*. Amsterdam: AUP.
- 8 Zie voor het meest recente boek over de werkwijze in Europese toppen: Werts, J. (2021), *The European Council in Times of Crisis*. London: Johns Harper publishing.
- 9 [Kamerbrief afspraken EU-informatievoorziening Tweede Kamer | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- 10 Beun & Hargitai, eindnoot 5.
- 11 Wel heeft het Expertisecentrum Europees Recht van het ministerie van BZ een beschrijving opgesteld; zie [Haags afstemmingsoverleg | Expertisecentrum Europees Recht \(minbuza.nl\)](#).
- 12 Dit is bijvoorbeeld het geval in Frankrijk; zie Eymeri-Douzans, eindnoot 5.
- 13 Er bestaan leidraden voor de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC-werkgroep) en het Permanente Vertegenwoordiging instructieoverleg (PV-instructieoverleg). Voor de Coördinatiecommissie Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) zijn deze in ontwikkeling.
- 14 [Kamerstuk 35000-V, nr. 4 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#), p. 1.
- 15 Eymeri-Douzans, eindnoot 12.
- 16 Metcalfe, 1994.
- 17 “Een groenboek is een door de Europese Commissie gepubliceerd document dat tot doel heeft over een bepaald onderwerp een Europese discussie te bevorderen. De bij het thema betrokken organisaties en personen wordt verzocht om op basis van de voorstellen in het groenboek aan een raadplegings- en overlegprocedure deel te nemen. Soms liggen groenboeken ten grondslag aan wetgevingsinitiatieven die dan in een witboek worden uiteengezet. ... Het doel van een witboek is een debat te starten met het publiek, de belanghebbenden, het Europees Parlement en de Raad om te komen tot een politieke consensus.” Definitie via [Glossarium van samenvattingen - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)
- 18 In de vorm van consultaties en groen- en witboeken.
- 19 Wright, V. (2002), “The National Co-ordination of European Policy-making: Negotiating the Quagmire”, in: Richardson, J.J. (ed.), *European Union Series*. London: Routledge, pp. 148-169; Hoetjes, B.J.S. (2005), “Nederland in de Europese Unie – Coördineren of Integreren?”, *Bestuurswetenschappen*, 2, 165-166.
- 20 N.B. Hier wordt niet bedoeld op comitologie.
- 21 Dit geldt bijvoorbeeld voor de comités van lidstaten die Coreper of de Raad adviseren, op verzoek of op eigen initiatief, en die zijn ingesteld door de Raad of in het Verdrag inzake de Werking van de EU. Voorbeelden zijn het Speciaal Comité Landbouw, het Comité voor de werkgelegenheid, het Economisch en Financieel Comité en het Comité financiële diensten.
- 22 Nationale parlementen ontvangen alle stukken die de Commissie formeel uitbrengt. Zie [Legal acts – statistics - EUR-Lex \(europa.eu\)](#). Het Europees Parlement heeft geen initiatiefrecht, met uitzondering van de Kiesakte, die als casestudie in dit rapport wordt behandeld.
- 23 In de informatieafspraken met de Kamer is opgenomen dat BNC-fiches worden geschreven over alle nieuwe Commissievoorstellen, waarin door de Commissie nieuw beleid voor de Kamer wordt aangekondigd. In de praktijk is gebleken dat niet over alle voorstellen een fiche hoeft te worden opgesteld. Dit wordt per geval afgewogen door het verantwoordelijke departement i.o.m. DIE. Dit volgt uit de interne BNC-leidraad.

- 24 De EU-behandeling in de Eerste Kamer kan worden gevolgd via het openbare informatieportal www.europapoort.nl.
- 25 Beun & Hargitai (2021), eindnoot 5.
- 26 De meest recente afspraken zijn vastgelegd in een brief d.d. 13 juli 2020; zie [Afronding AO EU-Informatievoorziening op 15 januari 2020 | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#).
- 27 Keulen, M. van (2016), “Reshaping COSAC as an information network for national parliaments”, in: Lupo, N. en C. Fasone (eds), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*. Bloomsbury Publishing; Malang, T., en P. Leifeld (2021), “The Latent Diffusion Network among National Parliaments in the Early Warning System of the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, 59:4, pp. 873-890.
- 28 Daar staat tegenover dat de parlementaire informatieverschaffing in Duitsland grotendeels achter gesloten deuren plaatsvindt; zie Traguth & Wessels, eindnoot 5.
- 29 Beun & Hargitai, eindnoot 5. Zie verder paragraaf 3.2. Op EU-niveau wordt door het Europees Parlement, de Commissie en de Raad gewerkt aan het opzetten van een dergelijk systeem (het zogenoemde Joint Legislative Portal).
- 30 Sinds 2009 is het drie keer gebeurd dat voldoende parlementen een subsidiariteitsbezwaaar indienden om een zogenoemde ‘gele kaart’ uit te delen op voorstellen van de Commissie.
- 31 Zie het [jaarrapport van de Europese Commissie over subsidiariteit en relaties met nationale parlementen](#).
- 32 De verordening voor een Europese klimaatwet werd geacht strijdig te zijn met het principe dat beleid zo dicht mogelijk bij de burger moet worden gemaakt. De brief werd echter te laat, buiten de achterevenktermijn uit het Verdrag, verstuurd (op 19 in plaats van 5 mei 2020), zodat deze niet meetelde in de bepaling van een zogenoemde ‘gele kaart’. Zie [brief van de voorzitter van de \(eerstekamer.nl\)](#)
- 33 Zie onder meer Smeets, S., & R. de Ruiter (2019), “Scrutiny by Means of Debate: the Dutch Parliamentary Debate about the Banking Union”, *Acta Politica* 54, pp. 564-583.
- 34 Omdat IOB in dit onderzoek niet de Nederlandse standpuntbepaling voor alle EU-voorstellen heeft bekeken, kan IOB niet bevestigen dat er te allen tijde sprake is geweest van een tijdig en coherent standpunt.
- 35 Dit is overigens niet het geval voor de in de landenstudies bestudeerde lidstaten Duitsland, Denemarken en Frankrijk.
- 36 Zie o.a. de Clingendael-studie *Weinig Empathisch, wel Effectief* (eindnoot 78) en de landenstudies.
- 37 IOB, *Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development. Facilitating resourcefulness*, IOB-rapport no. 336 (p. 137 en verder).
- 38 Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), *Nederlandse EU Coördinatie, een Politiek en Proactief Proces*. Den Haag: SDU.
- 39 Ibid.
- 40 [Advies Raad van State en nader rapport, Referendum Europese Grondwet, Tweede Kamer der Staten-Generaal 29993 nr. 22](#). Zie ook Kleistra, Y., & G. van der Zwan (2006), “De Nederlandse EU-Coördinatie, Enkele Voorstellen ter Verbetering”, *Internationale Spectator*, 60:9, pp. 449ff.
- 41 De afspraken worden normaliter op initiatief van de griffie van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer jaarlijks herzien. De meest recente brief met de afspraken die als toezeggingen zijn genoteerd in dit commissiedebat EU-informatievoorziening is op 13 juli 2020 gepubliceerd; zie [Tweede Kamer 22112 nr. 2898](#). Deze zijn bovendien terug te vinden op de website van het Expertisecentrum Europees Recht. Meer informatie over de EU-informatievoorzieningsafspraken is te lezen in Beun & Hargitai; eindnoot 5.
- 42 EU-gerelateerde brieven die niet zijn ondertekend door een Nederlandse bewindspersoon, zoals brieven van de Europese Commissie, de Europese Rekenkamer, de Raad van State en dergelijke, vallen buiten de reikwijdte van het onderzoek en zijn daarom niet in het overzicht meegenomen.
- 43 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”).
- 44 Beun & Hargitai, eindnoot 5.
- 45 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 implementatieoverzichten. Deze besluit gewoonlijk 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.
- 46 Raad van State, eindnoot 40, p. 4.
- 47 Zie [Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden, Eindrapport Gemengde Commissie “Sturing EU-aangelegenheden”, 7 juni 2005](#); Raad voor het Openbaar Bestuur, eindnoot 38 en een intern BZ-rapport uit 2004.
- 48 Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.
- 49 Uiteraard is ook EU-kennis op politiek niveau van belang. Dit onderzoek gaat hier niet nader op in en spitst zich toe op kennis op ambtelijk niveau.

- 50 Het inwerkprogramma van Rijkstrainees bevat een workshop, waarin de Europese besluitvorming centraal staat.
- 51 Bij proportionaliteit gaat het om de vraag of de in het voorstel voorgestelde interventie in verhouding is met het doel. Bij subsidiariteit is de relevante vraag of het gestelde beleidsdoel het beste door de EU kan worden behaald of door een andere overheid, waarbij als stelregel geldt dat beleid idealiter dicht bij de burger tot stand komt.
- 52 Hierbij gaat het om de bevoegdheden op uitvoeringsbesluiten en gedelegeerde handelingen die EU-wetgeving aan de Europese Commissie kan toekennen.
- 53 In 2005 werd dit ook al geconstateerd door de Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (commissie Van Voorst tot Voorst), zie eindnoot 47.
- 54 Rood, J.Q.Th., S.J. Nollen, & M. van Keulen (2005), [Europa bovenin de overheid. Den Haag: Clingendael – een onderzoek in opdracht van de Algemene Bestuursdienst.](#)
- 55 Algemene Rekenkamer (2011), [Buitenlandvergoedingen Rijksambtenaren 2002-2008 – Terugblik.](#)
- 56 Zie de landenstudies die voor deze evaluatie zijn uitgevoerd; eindnoot 5.
- 57 Voor meer informatie over dit expertisecentrum, zie Traguth & Wessels, eindnoot 5. Metcalfe, 1994.
- 58 Dit soort afspraken bestaat niet voor de BNC-werkgroep of de CoCo.
- 59 Zoals in paragraaf 3.2 is genoemd, vertegenwoordigt de voorzitter van het PV-instructieoverleg BZ ook als vakministerie in dat overleg.
- 60 De Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (commissie Van Voorst tot Voorst; eindnoot 53) beval zo'n 'elektronische prikbord' in haar rapport uit 2005 aan.
- 61 IOB heeft niet de menskracht op andere ministeries onderzocht; deze aanbeveling betreft daarom in eerste instantie het ministerie van BZ.
- 62 Zo is het kerndoel van de Duitse EU-coördinatie neergelegd in het reglement dat ziet op de EU-coördinatie van de federale regering. De doelen van de Franse EU-coördinatie zijn in elk geval deels neergelegd in een *circulaire* van een paar decennia geleden. Zie Traguth & Wessels en Eymeri-Douzans, eindnoot 5.
- 63 Zo adviseerde de Raad voor het Openbaar Bestuur het kabinet in 2004 een strategische visie op de EU en de Nederlandse inbreng te ontwikkelen alsook regeringsprioriteiten en randvoorwaarden voor ambtelijke coördinatieprocessen vast te stellen; zie Raad voor het Openbaar Bestuur, eindnoot 38, pp. 38, 39 en 55. In een rapport uit 2005 riep de Raad van State het kabinet op tijdiger na te denken over doel, strategie en tactiek bij de Nederlandse inbreng in Europa. Voor een brede EU-strategie zou de ministerraad of de minister-president meer politieke regie dienen te voeren; zie eindnoot 40, pp. 9-11. Ook de Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (commissie Van Voorst tot Voorst) zag in 2005 vroegtijdige politieke sturing en strategievorming als twee belangrijke verbeterpunten voor de Nederlandse EU-coördinatie; zie eindnoot 47.
- 64 Het hebben van een allesomvattende regeringsstrategie is de laatste stap op de 'coördinatieladder' van Metcalfe; zie Metcalfe, L. (1994), "International Policy Co-Ordination and Public Management Reform", *International Review of Administrative Sciences*, 60, 271-290.
- 65 Dit wil niet zeggen dat er op individuele dossiers geen strategievorming is; hierop gaat de volgende paragraaf nader in.
- 66 [Rapport van de Commissie Europese Economie – Kleur bekennen voor een stabiele en verkrachtige Europese Economie.](#)
- 67 De evaluatie van IOB over de Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding zal uitgebreider aandacht besteden aan manieren van proactieve beïnvloeding, het belang van proactiviteit, en de mate waarin Nederland hierin succesvol is.
- 68 Voorheen was de kennisfunctie centraal belegd. Rond 2016 is de functie van strategisch beleidsadviseur bij de directies ingevoerd.
- 69 De (Strategische) Coördinatiecommissie Internationale Aangelegenheden en de Coördinatiecommissie op hoog ambtelijk niveau zijn in de afgelopen jaren afgeschaft.
- 70 In een advies uit 2004 stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur dat het ontbreekt aan tijdige politieke sturing: politieke betrokkenheid is vaak pas aan de orde aan het eind van het besluitvormingsproces, wanneer Commissievoorstellen de Raadswerkgroepen in Brussel zijn gepasseerd en bewindspersonen nog knopen moeten doorhakken tijdens een (Europese) Raad; zie eindnoot 38, p. 7. De Commissie Sturing EU-aangelegenheden (commissie Van Voorst tot Voorst) constateert in 2005 iets soortgelijks en benadrukt dat er niet voldoende politieke sturing is van de inzet op dossiers met grote gevolgen voor Nederland; zie eindnoot 47, paragraaf 3.3.1 en 3.5. Ook een advies van de Raad van State uit 2005 wijst op de behoefte aan meer en vroegtijdiger politieke sturing, met name voor bovengenoemde 'grote' EU-voorstellen; zie eindnoot 40, pp. 9-11.
- 71 Raad voor het Openbaar Bestuur, eindnoot 38, p. 45.
- 72 Adviesraad Internationale Vraagstukken (2012), [Advies 81: Nederland en het Europees Parlement: Investeren in nieuwe verhoudingen.](#)
- 73 Intern BZ-rapport.
- 74 Zie bijvoorbeeld: Korsten, A., & S. van Bijsterveld (2005), "Nationale Coördinatie van EU-beleid, Herijking Dringend Noodzakelijk", *Internationale Spectator*, 59(6), p. 307; Keulen, M. van & R. Boudewijn 26 juli 2006, "Stuurloos Europadebat: Geen Europese Zaken in Balkenende III", *De Staatscourant*, BNR Nieuwsradio (oktober 2017), [Waar is de staatssecretaris Europese zaken? | BNR Nieuwsradio](#)

- 75 Heringa, A.W., “Europese zaken”, *De Hofvijver*, 28 oktober 2017.
- 76 [Kamerstuk 35000-V, nr. 4 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#), behandeld in een Kamerdebat waar hierover zorgen werden geuit op 5 december 2019: [Kamerstuk 21501-02, nr. 2077 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)
- 77 Zie paragraaf 4.
- 78 Dekker, B., R. Korteweg, A. Nunes, M. Sie Dhian Ho, & W. Zweers (2019), *Weinig empathisch, wel effectief: Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*. Den Haag: Clingendael.
- 79 [Kamerstuk 28632, nr. 1 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)
- 80 Dit soort coördinatie kan dan ook worden aangeduid als ‘event-coördinatie’; zie, J. & L. Metcalfe (1999), *Integratie van het milieubeleid in de Europese Vakraden – Interministeriële afstemming van ‘event’ naar ‘issue’ coördinatie?*. Maastricht: EIPA.
- 81 Zie over de verantwoordelijkheid van BZ in dit geval ook de discussie met de Kamer hierover, in [Kamerstuk 21501-02, nr. 2077 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#). Uit het jaarplan van DIE blijkt dat ook DIE zelf de intentie heeft op de interdepartementale naleving van de informatieafspraken toe te zien.
- 82 Niet op tijd betekent: 1 dag te laat. Als we een vertragingstermijn van maximaal een week aanhouden, dan worden de cijfers: 134 fiches te laat en 408 op tijd.
- 83 Stuiveling, S. J., & E.M.A. Van Schoten (2009). *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid. Terugblik 2009*. Algemene Rekenkamer, Den Haag.
- 84 Zie verder Beun & Hargitai, eindnoot 5, Hoofdstuk 5.
- 85 Het project voorzag in een driejarige detachering van vier senior beleidsmedewerkers van departementen bij de griffie van de Tweede Kamer bij de ondersteuning van Europese behandeling. Zie het evaluatierapport van het project Parlement aan Zet [Bovenop Europa | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), aangenomen door het Presidium in juni 2011.
- 86 [Briefadvies Ondersteuning Tweede Kamer | Publicatie | Raad voor het Openbaar Bestuur \(raadopenbaarbestuur.nl\)](#)
- 87 Dekker *et al.*, eindnoot 79.
- 88 Zie hiervoor paragraaf 3.3.
- 89 Het gebruik van kaderinstructies wordt ook besproken in de IOB-evaluatie over EU-beïnvloeding.
- 90 Uitzonderingen staan vermeld in de BNC-leidraad die DIE heeft opgesteld. Voorbeelden zijn wit- en groenboeken (waarvoor een aparte procedure geldt), interpretatieve en consultatieve mededelingen van de Commissie, standaardrapportages en kleine, technische aanpassingen.
- 91 De ambassades kunnen een belangrijke rol spelen bij de informatievoorziening uit de hoofdsteden, als input voor deze strategie. Hierbij is het initiatief van BZ om focus aan te brengen in het werk van de ambassades – met het doel dat zij zich richten op voor Nederland prioritaire dossiers – een stap in de goede richting.
- 92 Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (Van Voorst tot Voorst), eindnoot 47, paragraaf 3.3.
- 93 AIV, eindnoot 73.
- 94 In 51% van de geannoteerde agenda’s wordt niet verwezen naar de positie van het EP; zie Beun & Hargitai, eindnoot 5.
- 95 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking), COM (2016) 270.
- 96 Verordening (EU) 2019/796 van de Raad van 17 mei 2019 betreffende beperkende maatregelen tegen cyberaanvallen die de Unie of haar lidstaten bedreigen; en Besluit (GBVB) 2019/797 van de Raad van 17 mei 2019 betreffende beperkende maatregelen tegen cyberaanvallen die de Unie of haar lidstaten bedreigen.
- 97 Een zogenoemd ‘PESCO-project’, waarbij PESCO het acroniem is voor *Permanent Structured Cooperation*. PESCO werd geïntroduceerd in het Verdrag van Lissabon en maakt hechtere defensiesamenwerking mogelijk tussen lidstaten die dit willen en die hiertoe in staat zijn.
- 98 Hervorming van de kieswet van de EU. Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet van de Europese Unie (2015/2035(INL)).
- 99 Verordening (EU) 2019/631 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe personenauto’s en nieuwe lichte bedrijfsvoertuigen, en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 443/2009 en (EU) nr. 510/2011 (herschikking).
- 100 [Meerjarig financieel kader | Infopagina’s over de Europese Unie | Europees Parlement \(europa.eu\)](#). Hiermee is ten opzichte van de oorspronkelijke caseselectie in de ToR één wijziging opgetreden: De ‘EU-Turkije deal’ (Europese Raad, *EU-Turkey statement*, 18 maart 2016) is ingeruild voor het MFK. De aanleiding hiervoor was het verzoek in november 2020 van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën aan IOB om het MFK-proces te evalueren. Vanwege capaciteitsbeperkingen bij het IOB-team moest een van de zeven cases worden geannuleerd. Vanwege het feit dat het MFK hoog scoort op *salience* – een criterium waarop aanvankelijk de EU-Turkije deal is gekozen – én raakt aan de interne markt – oorspronkelijk een van de wensen

vanuit de referentiegroep waar toen niet aan kon worden voldaan – is besloten in te gaan op het verzoek en de case over EU-Turkije deal niet verder uit te voeren.

101 [EU Agenda 2024](#).

102 Zie eindnoot 5.

103 Zie Beun & Hargitai, eindnoot 5.

104 Dit is een van de cases die onderzocht zijn voor deze evaluatie.

105 [Onderraden en ministeriële overleggen | Regering | Rijksoverheid.nl](#)

106 Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (commissie Van Voorst tot Voorst), eindnoot 47.

107 Intern BZ-rapport. Het onderzoek betrof een quick scan op basis van interviews met DGES/DIE, de PV EU en de internationaal coördinerende directies van alle ministeries.

108 Zie onder meer Raad voor het Openbaar Bestuur, eindnoot 38.

109 [Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voorop in Europa. Over de Rol van de Tweede Kamer en Nationale Parlementen in de Europese Unie', Eindrapport van het rapporteurschap Democratische Legitimiteit](#). Dit leidde in 2015 op initiatief van het House of Lords tot de eerste 'groene' kaart van nationale parlementen: een voorstel aan de Europese Commissie om het onderwerp voedselverspilling te agenderen.

110 Een uitzondering is het veld van het internationale milieubeleid. Op dit terrein bestaat een coördinatiecommissie onder voorzitterschap van BZ die ook de instructies voor de vakraden interdepartementaal voorbereidt. Zie Schout & Metcalfe, eindnoot 8o.

111 Dit gebeurt inmiddels: het kabinet stuurt elk jaar een kabinetsappreciatie over het werkprogramma van de Europese Commissie met daarin alle aangekondigde voorstellen voor het komende jaar.

112 Del Grosso, N. (2000). *Parlement en Europese Integratie* (Nederlands parlamentsrecht; monografie 10). Deventer: Kluwer.

113 De afspraken worden normaliter op initiatief van de griffie van de commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer jaarlijks herzien. De meest recente brief met de afspraken die als toezeggingen zijn genoteerd in dit commissiedebat EU-informatievoorziening is op 13 juli 2020 gepubliceerd; zie [Tweede Kamer 22112 nr. 2898](#). Deze zijn bovendien terug te vinden op de website van het Expertisecentrum Europees Recht. Meer informatie over de EU-informatievoorzieningsafspraken is te lezen in Beun & Hargitai; eindnoot 5.

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

115 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").

116 Beun & Hargitai, eindnoot 5.

117 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 implementatieoverzichten. Deze besluit gewoonlijk 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 redenen 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.

Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie | Tactisch en praktisch | IOB Evaluatie

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
(IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

ISBN: 978-90-5146-070-4
Opmaak: Today | Utrecht

Infographics hoofdstuk 2 & Figuur 1: VormVijf | Den Haag
Foto hoofdconclusies: Shutterstock
Foto hoofdstuk 1: Shutterstock
Foto hoofdstuk 3: Shutterstock
Foto bijlagen: ANP