



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Aan de (plv.) leden van de vaste commissie voor
Europese Zaken.

Van Anne Mulder (VVD) en Renske Leijten (SP), Voorbereidingsgroep onderzoek Nederlandse
belangenbehartiging in de EU
datum 16 april 2019
betreft Verslag met bevindingen en aanbevelingen van de voorbereidingsgroep Nederlandse belangenbehartiging
in de EU
pagina 1/5

Geachte leden,

In het kader van haar kennisagenda 2018 heeft de vaste commissie voor Europese Zaken besloten een onderzoek te doen naar de effectiviteit van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie. De commissie heeft een voorbereidingsgroep bestaande uit de leden Anne Mulder (VVD) en Leijten (SP) ingesteld om dit onderzoek namens de commissie op te zetten en te begeleiden. Hierbij doet de voorbereidingsgroep verslag van haar werkzaamheden en doet zij tevens een aantal aanbevelingen aan de commissie.

Achtergrond: EU sterk in beweging

Het onderzoek moet worden geplaatst tegen de achtergrond van de grote ontwikkelingen die de EU momenteel doormaakt. Zo kan gewezen worden op het nieuwe geopolitieke krachtenveld in de EU door de naderende Brexit waardoor Nederland opnieuw haar rol en positie moet kiezen. Tot nu toe lag Nederland comfortabel in de driehoek Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. Deze drie landen zorgen voor een evenwicht met de Britten in de rol van "remmers in vaste dienst".

Ook vinden op dit moment discussies plaats over de toekomst van de EU, de Leidersagenda van de voorzitter van de Europese Raad en de strategische agenda die op de Europese top in juni 2019 moet worden vastgesteld. Volgende maand treedt een



datum 16 april 2019

betreft Verslag met bevindingen en aanbevelingen van de voorbereidingsgroep Nederlandse belangenbehartiging in de EU

nieuw Europees Parlement aan en in het najaar zal een nieuwe Europese Commissie van start gaan.

Het speelveld van de Europese Unie is volop in verandering en de Kamer vindt het van groot belang dat Nederland effectief voor zijn belangen opkomt. Het onderzoek van de commissie Europese Zaken is specifiek gericht op de vraag hoe de regering in Europese beleids- en besluitvormingsprocessen opkomt voor Nederlandse prioriteiten, in hoeverre dit effectief is en wat beter kan.

Aanpak: schriftelijke vragen en extern onderzoek

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel van het onderzoek betrof het in kaart brengen van de wijze waarop van de zijde van de regering de Nederlandse belangen in de EU thans worden bepaald en behartigd. Daartoe heeft de commissie in juni 2018 een groot aantal schriftelijke vragen voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken. Deze vragen hebben betrekking op 1) proces en strategie van het formuleren en behartigen van Nederlandse belangen; 2) de Nederlandse betrokkenheid in EU-beleidsvormingsprocessen; en 3) benoemingen en posities van Nederlanders in de EU-instellingen. De minister beantwoordde de vragen bij brief van 24 september 2018.¹ De commissie besloot de beantwoording te betrekken bij het verdere onderzoek.

Het tweede deel, en dat vond parallel aan de informatie-uitvraag plaats, betreft het besluit een extern onderzoek te laten verrichten. Dit verkennende onderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in het beeld dat onder ervaren betrokkenen en deskundigen in andere lidstaten bestaat van de wijze waarop bewindspersonen en ambtelijke vertegenwoordigers van Nederland opereren in Europese beleids- en besluitvormingsprocessen, hoe effectief of succesvol zij zijn, waaruit dat blijkt en wat beter kan. In oktober 2018 is Instituut Clingendael opdracht verleend om dit onderzoek te verrichten. De commissie verzocht de voorbereidingsgroep om het onderzoek vanuit de Kamer te begeleiden. Het onderzoek is voorspoedig verlopen. Op 17 april 2019 wordt het onderzoeksrapport aangeboden aan de commissie en tijdens een openbaar symposium gepresenteerd.

¹ Kamerstuk 35000-V, nr. 4.



datum 16 april 2019

betreft Verslag met bevindingen en aanbevelingen van de voorbereidingsgroep Nederlandse belangenbehartiging in de EU

Bevindingen en aanbevelingen aan de commissie Europese Zaken

Beantwoording schriftelijke vragen

De voorbereidingsgroep heeft de beantwoording van de schriftelijke vragen van de commissie door de minister van Buitenlandse Zaken bestudeerd en dankt de minister voor de inspanningen die zijn verricht om de gevraagde feitelijke informatie te verstrekken. De antwoorden geven een beeld van de vele aspecten van de Nederlandse belangenbehartiging in de EU ten aanzien van onder meer het proces van standpuntbepaling, interne coördinatie, deelname en inbreng van bewindspersonen en ambtenaren in voorbereidende en besluitvormende processen in de EU en van de benoemingen op Europese posities.

Op onderdelen heeft de beantwoording een algemeen karakter. De beschrijving van de aanpak van de uitvoeringskant van het beïnvloedingsproces roept een aantal vervolgvragen op.

De beschrijving van de cruciale beginfase van het beleidsvormingsproces, waar volgens de minister de meeste invloed kan worden uitgeoefend, roept de vraag op hoe de departementen hun beïnvloedingsstrategieën bepalen vóórdat een EU-voorstel door de Europese Commissie wordt gepresenteerd, welke actoren daarbij zijn betrokken worden en of hierbij verschillen bestaan in de wijze waarop departementen deze processen vormgeven. Dit geldt ook voor de eveneens als cruciaal aangemerkte bilaterale of multilaterale overleggen die bewindspersonen en ambtelijke vertegenwoordigers buiten de formele Raadsvergaderingen voeren. Hierin zou meer inzicht wenselijk zijn.

Daarnaast valt op dat Nederland geen eigen impactanalyses maakt van Commissievoorstellen. Dat roept de vraag op of dat verstandig is; als Nederland inhoudelijk tegenwicht wil kunnen bieden aan bepaalde voorstellen van de Commissie, kan een impactanalyse behulpzaam zijn. Zeker omdat de Europese Commissie gebruik maakt van effectbeoordeling van beleid.

Ook ten aanzien van de meer strategische kant van het beïnvloedingsproces - hoe kiest Nederland haar rol en positie? - roept de beantwoording vragen op. Ten aanzien van coalitievorming zegt het kabinet dat dit afhankelijk is van het onderwerp en dat er een veelheid aan coalities bestaat. Op de vraag naar het gebruik van het vetorecht ontbreekt het concrete beeld van de gevallen waarin dit instrument werd ingezet. Wel wordt gezegd dat het om effectief te zijn het aanbeveling verdient het vetorecht niet te



datum 16 april 2019

betreft Verslag met bevindingen en aanbevelingen van de voorbereidingsgroep Nederlandse belangenbehartiging in de EU

vaak te gebruiken. Veelvuldig dreigen met een veto zou ertoe kunnen leiden dat een land zich buiten het onderhandelingsproces plaatst. Dit wordt echter niet gestaafd met onderzoek. Dus of dit een inschatting is, of door een ervaring bepaalde strategie, is onduidelijk.

Juist bij de strategische kant van het beïnvloedingsproces zal het de komende jaren mogelijk gaan schuren. Welke rol en positie wil Nederland, nu met de Brexit de machtsbalans in de EU verandert en de remmers in vaste dienst vertrekken? Vaker gebruik maken van het vetorecht? Meer gedegen eigen onderzoek doen om inhoudelijk tegenwicht te bieden tegen bepaalde commissievoorstellen? Meer de leidersrol nemen bij het smeden van coalities? Of vooral meedoen in de EU en zoveel en lang mogelijk aan de onderhandelingstafel blijven zitten om invloed te hebben? Vragen die de komende tijd steeds actueler zullen worden.

Extern onderzoek Instituut Clingendael

De voorbereidingsgroep spreekt haar waardering uit voor het onderzoek dat Instituut Clingendael heeft verricht. De verkennende studie, die conform de opdracht in relatief korte tijd is uitgevoerd, heeft geresulteerd in helder rapport met de titel "Weinig empathisch, wel effectief". Door de lens van kenners uit andere lidstaten biedt het waardevolle inzichten in de wijze waarop het Nederlandse optreden in Europa wordt gepercipieerd. Nederland wordt op positieve wijze getypeerd met termen als goed voorbereid, geloofwaardig, kundig, effectief, invloedrijk en consistent. Nederland heeft de reputatie om boven zijn gewicht te boksen en scoort als het gaat om de beïnvloeding van besluitvorming in Brussel hoger dan de landen waarmee werd vergeleken. In coalitievorming wordt Nederland gezien als assertief en initiatiefrijk en een land dat openstaat voor nieuwe, wisselende coalities. Dit kan worden gezien als een compliment aan bewindspersonen en ambtenaren die in Brussel het Nederlandse belang behartigen. Nederland ligt, kortom, goed in Europa.

Tegelijkertijd worden er ook kanttekeningen geplaatst bij aspecten van het Nederlandse optreden in Brussel. Uit het onderzoek komt naar voren dat voor effectieve belangenbehartiging in de EU een constructieve opstelling van belang lijkt en dat er bereidheid is om nationale belangen in te passen in een Europese agenda. Op dat punt kan Nederland volgens buitenlandse experts meer doen. De Nederlandse inzet in de onderhandelingen over Europees beleid wordt in de onderhandelingen over Europees beleid verder gezien als weinig flexibel en soms als afgemeten en niet erg innovatief. Nederland staat ook niet bekend om een hoge mate van empathie of



datum 16 april 2019

betreft Verslag met bevindingen en aanbevelingen van de voorbereidingsgroep Nederlandse belangenbehartiging in de EU

solidariteit richting andere lidstaten. Er kan meer 'totaaldiplomatie' worden gevoerd, bijvoorbeeld door op meerdere niveaus zichtbaarder te zijn in de vorm van informele activiteiten en bilaterale of multilaterale overleggen. Ten slotte valt op dat Nederland in het buitenland niet als bruggenbouwer wordt gezien, terwijl dat in eigen land wel zo wordt gepercipieerd. De conclusies leiden tot een aantal bruikbare aanbevelingen en suggesties voor vervolgonderzoek.

De voorbereidingsgroep beveelt de commissie Europese Zaken aan:

- 1. een kabinetsreactie te vragen op de bevindingen, conclusies en aanbevelingen in het onderzoeksrapport en waar mogelijk de beantwoording van de schriftelijke vragen aan te vullen;*
- 2. het kabinet daarbij in het bijzonder te verzoeken in te gaan op:*
 - a. de gepercipieerde inflexibiliteit tijdens de onderhandelingen in Brussel en mogelijkheden die worden voorgesteld om daarin verbeteringen aan te brengen, zoals het voorstel om BNC-fiches periodiek te actualiseren;*
 - b. het bieden van inzicht in het gebruik van het vetorecht;*
 - c. het verbeteren van de informele diplomatie in Brussel gericht op de Nederlandse belangenbehartiging, inclusief het voorstel om een plaats te creëren waar Nederlanders in Europese instellingen en vertegenwoordigingen elkaar structureel kunnen ontmoeten;*
 - d. de vraag welke rol en positie Nederland wil kiezen nu met de Brexit de machtsbalans in de EU verandert.*
- 3. te overwegen om een dergelijk perceptie-onderzoek over enkele jaren te herhalen, zodat ontwikkelingen in de beeldvorming kunnen worden gemonitord en het mogelijk wordt de oorzaken daarvan verder in kaart te brengen;*
- 4. onderzoek te (laten) doen naar effectieve strategieën die lidstaten hanteren op Europees niveau.*

Anne Mulder

Renske Leijten