

Vergaderjaar 2009–2010

29 751

Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid

Nr. 5

RAPPORT: TERUGBLIK 2009

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5	4	Bevindingen over financiële informatie in fiches	19
1.1	De bedoeling van terugblikonderzoeken	5			
1.2	Onze aanbevelingen uit 2004	5	4.1	Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2004	19
1.3	Leeswijzer	6	4.2	Algemeen beeld	19
1.4	Relevante ontwikkelingen	6	4.3	Aanvullend onderzoek financiële informatie in fiches	20
2	Conclusies uit het terugblikonderzoek en aanbevelingen	11	4.4	Aanvullend onderzoek financiële informatie in dossiers	23
2.1	Conclusies	11			
2.2	Aanbevelingen	11	5	Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer	25
3	Bevindingen over tijdigheid fiches	13	5.1	Reactie kabinet	25
3.1	Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004	13	5.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	27
3.2	Aanpak van het terugblikonderzoek naar tijdigheid	13	Bijlage 1	Overzicht conclusies en aanbevelingen	29
3.3	Algemeen beeld tijdigheid fiches	13			
3.4	Tijdigheid fiches in 2008	15	Bijlage 2	Gebruikte afkortingen	32
3.5	Tijdigheid reguliere fiches per eerst-verantwoordelijk ministerie	16	Bijlage 3	Overzicht steekproef fiches 2005–2008	33
3.6	Fiches met de kortste en langste doorlooptijd	17	Bijlage 4	Onderzochte dossiers	34
				Literatuur	35

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 De bedoeling van terugblikonderzoeken

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zo nodig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe lang wij blijven toetsen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

In dit rapport presenteren wij de resultaten van de monitoractiviteiten op het onderzoek *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid* (Algemene Rekenkamer, 2004). Onderwerp van dit onderzoek was de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de financiële gevolgen van EU-beleid. In het onderzoek zijn we nagegaan of die informatievoorziening inhoudelijk adequaat en tijdig plaatsvindt.

1.2 Onze aanbevelingen uit 2004

In 2004 kwamen we op basis van ons onderzoek naar 450 fiches (een beknopt informatiedocument van het kabinet over een nieuw EU-beleidsvoorstel) en 60 achtergrond dossiers uit de periode 2001–2004 tot drie hoofdconclusies:

- Financiële aspecten van nieuw EU-beleid krijgen weinig aandacht. Hierdoor is Nederland meer dan eens met financiële verrassingen geconfronteerd bij implementatie van EU-beleid.
- De verzameling en verwerking van financiële gegevens op de betreffende departementen voor de ministeriële standpuntbepaling en de parlementaire behandeling zijn voor verbetering vatbaar. De kwaliteit van financiële informatie over nieuw EU-beleid in de fiches vertoont gebreken.
- De informatievoorziening aan de Staten-Generaal over nieuwe EU-beleidsvoorstellen verloopt langzaam en is soms te laat.

¹ Onze aanbevelingen over onder andere de inhoudelijke coördinatie, systeem voor overzicht voortrajecten nieuwe commissievoorstellen en de rol van de Europese Commissie blijven in deze terugblik buiten beschouwing.

In deze terugblik gaan we vanwege hun grote belang voor de voorbereiding van onderhandelingen in Brussel alleen in op onze aanbevelingen om de doorlooptijd van fiches te verkorten en de financiële kwaliteit ervan te verbeteren.¹

1. Verkorting doorlooptijd fiches

We bevelen alle ministers aan om de streefdoorlooptijd van zes weken tussen het voorstel van de Europese Commissie en de verzenddatum van het fiche naar de Staten-Generaal waar te maken. Hiertoe dienen de ministeries de betreffende processen beter te sturen en bewaken.

2. Verbetering financiële kwaliteit fiches (cluster van aanbevelingen)

Aan de minister van Financiën bevelen we aan om:

- het voortouw te nemen bij het opstellen van een gestructureerde financiële toets om informatie over mogelijke budgettaire en financiële gevolgen te ontwikkelen;
- meer invulling te geven aan zijn rol als financiële «waakhond», onder meer door financiële informatie van de vakdepartementen in fiches diepgaander te beoordelen en vakdepartementen proactief bij te staan.

We bevelen alle ministers aan om de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) verplicht te betrekken bij het opstellen van de financiële informatie.

Bijlage 1 van deze terugblik bevat een compleet overzicht van deze en de andere aanbevelingen uit de oorspronkelijke publicatie *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid* (Algemene Rekenkamer, 2004).

In deze terugblik geven we de stand van zaken zoals die blijkt uit documenten van en gesprekken bij ministeries, permanente vertegenwoordiging in Brussel en stafmedewerkers van de Tweede Kamer. Daarnaast hebben we aanvullend onderzoek verricht op basis van een steekproef van de fiches die in de periode 2005–2008 naar de Tweede Kamer zijn gestuurd en hebben we een aantal achtergrond dossiers gecontroleerd. Mede aan de hand daarvan zijn we niet alleen nagegaan of de aanbevelingen zijn opgevolgd, maar ook of hiermee in de praktijk de financiële informatie in de fiches verbeterd is.

1.3 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: de rest van dit eerste hoofdstuk besteden we aan het weergeven van relevante ontwikkelingen. In hoofdstuk 2 staan de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat onze bevindingen over de tijdigheid van fiches en in hoofdstuk 4 gaan we in op de resultaten van ons onderzoek naar de weergave van mogelijke financiële gevolgen in fiches. In hoofdstuk 5 ten slotte, staat de reactie van het kabinet en ons nawoord.

1.4 Relevante ontwikkelingen

In deze paragraaf bespreken we een aantal voor het onderwerp van deze terugblik relevante ontwikkelingen sinds de publicatie van het oorspronkelijke rapport in 2004. We geven ze hieronder eerst puntsgewijs weer.

1. Aanbevelingen «Andere overheid»
2. Nieuwe instrumenten:
 - invoering «lijst grote voorstellen»;
 - nieuw «verkort» fiche;
 - nieuw fiche voor Mededelingen van de Europese Commissie;
 - aanscherping van eisen voor fiche wet- en regelgeving;
 - informatie aan parlement bij overschrijding inzendingstermijnen.
3. Verplichte financiële toets van Commissievoorstellen
4. Grotere betrokkenheid van het parlement

5. Invoering parlementair voorbehoud
6. Verbetering van Impact Assessments van de Europese Commissie

Ad 1. Aanbevelingen «Andere overheid»

In het kader van het programma Andere Overheid (een programma van het tweede kabinet-Balkenende met als doel de hele overheid efficiënter en beter te laten werken) heeft de Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (BZK, 2005) in juni 2005 een aantal aanbevelingen geformuleerd. Die gaan onder andere over de verbetering van de informatiestroom over wat zich aan de horizon van de brede «Brusselse agenda» bij het Europees Parlement of in de andere EU-hoofdsteden aftekent en over het beter verwerken en delen van die informatie door en tussen departementen. De informatie kan dan beter worden benut bij de formulering of bijstelling van de Nederlandse prioriteiten in Brussel en bij het tijdig inzetten van de informatie om voorstellen tot beleid of regelgeving te beïnvloeden.

Deze aanbevelingen zouden volgens de commissie gestalte moeten krijgen door het monitoren van de voortgang van de besluitvorming in de interdepartementale commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellingen (BNC) en in de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo).² Aan de hand van die monitoring zouden indien nodig initiatieven genomen moeten worden om het voorgenomen beleid of de voorgenomen regelgeving te beïnvloeden. Over het verloop van deze initiatieven in het voortraject zou door de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU (PVEU) gerapporteerd kunnen worden aan alle betrokkenen.

De commissie constateerde ook andere mogelijkheden om de bestaande EU-coördinatie binnen Nederland te verbeteren – zoals de Algemene Rekenkamer (2004), de Raad van State (2005a; 2005b; 2006a; 2006b) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2004) ook hadden gedaan – maar dan vooral door een beter gebruik van de bestaande structuur. Het is namelijk volgens de commissie van groot belang om vanaf het begin van de onderhandelingen goed zicht te hebben op de gevolgen van EU-beleid voor Nederland, ook in verband met de implementatie, en op de effecten voor decentrale overheden. Daartoe zou een groter accent moeten worden gelegd op de vroege onderhandelingsfase. Een aanpassing in de werkwijze van de BNC waardoor «grote» onderwerpen kunnen worden geïdentificeerd, zou in deze behoefte kunnen voorzien, aldus de commissie. De volgende ontwikkeling is die aanpassing in de werkwijze van de BNC.

Ad 2. Nieuwe instrumenten

Invoering lijst grote voorstellen

Eind 2005 heeft de CoCo een lijst met grote voorstellen geïntroduceerd. Op deze lijst worden (nieuwe) voorstellen van de Europese Commissie geplaatst die in een zo vroeg mogelijk stadium politieke aandacht verdienen. Het zijn onderwerpen die Nederland (van rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijven tot burgers) veel geld kunnen kosten, ingrijpende aanpassingen van beleid of regelgeving kunnen vergen, dan wel vergaande gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering van beleid door rijksoverheid en decentrale overheden.

De lijst is bedoeld als monitoringinstrument voor de voortgang van de onderhandelingen over voorstellen op het niveau van de Europese Commissie en de Raad van Ministers, en wordt vanaf februari 2006 maandelijks bijgewerkt en besproken in de CoCo.

² De CoCo is het ambtelijk voorportaal voor alle Europese zaken waarover de Nederlandse ministerraad moet besluiten. Hierbij kan het gaan om BNC-fiches, een kabinetsreactie op Groen- en Witboeken van de Europese Commissie, of om de gewenste Nederlandse inzet in de verschillende Raden in Brussel. Het Ministerie van BuiZa stelt hiertoe zogeheten CoCo-conclusies op in overleg met de betrokken departementen en bereidt de inbreng van de BNC-fiches voor.

Aan de hand van een voorselectie van de BNC bepaalt de CoCo welke nieuwe Commissievoorstellen op de lijst worden geplaatst. De vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor het tijdig in de BNC aangeven welke «grote voorstellen» zij verwachten. Gemiddeld stonden in 2006 en 2007 circa 25 onderwerpen op de lijst.

Van eventuele standpuntverkennde notities, nadere informatie van departementen en PVEU, en kaderinstructies wordt in de CoCo besproken of ze aan de ministerraad worden voorgelegd.³

Nieuw (verkort) fiche voor grote voorstellen

Sinds medio 2006 wordt voor een aantal van de Commissievoorstellen op de lijst met grote voorstellen een zogeheten verkort fiche opgesteld. Met dit verkort fiche informeren de bewindspersonen het parlement vroegtijdig over de essentie van het betreffende voorstel, het Nederlands belang en het voorlopige oordeel naar aanleiding van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets die door een gemengde commissie van Eerste en Tweede Kamer wordt uitgevoerd.⁴ Met de subsidiariteitstoets stellen nationale parlementen vast of zij vinden dat een voorstel van de Europese Commissie inderdaad op Europees niveau moet worden geregeld of dat het een zaak is van de afzonderlijke lidstaten. Met de proportionaliteitstoets wordt onderzocht of de door de Europese Commissie gekozen vorm van regelgeving geschikt is voor het te bereiken doel en niet verder gaat dan noodzakelijk is. Hierbij wordt met name gekeken of de maatregelen die de Commissie voorstelt zoveel mogelijk ruimte laten voor nationaal optreden, in overeenstemming met het doel van de maatregel en met inachtneming van het EG-verdrag. Daarbij kan zo nodig ook de aandacht worden gevestigd op de noodzaak om bij de beoordeling van een commissievoorstel (meer) duidelijkheid te bieden over de *financiële implicaties* van een commissievoorstel.⁵

Het verkort fiche is medio 2007 vervangen door een apart fiche voor grote voorstellen. Dit is niet langer slechts een verkorte versie van het reguliere fiche dat tot dan werd gebruikt voor alle voorstellen van wet- of regelgevende aard (zoals richtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten). Het is een ander fiche met een andere indeling. Het verkort fiche moet binnen een termijn van drie weken na de publicatie van het betreffende Commissievoorstel worden opgesteld en aan het parlement gestuurd.⁶

³ Leidraad BNC + toelichting. Interne notitie Ministerie van BuiZa d.d. 5 juni 2007.

⁴ Bij wet- en regelgevende voorstellen van de Europese Commissie (maar ook bij zogenaamde groen- en witboeken) hebben kabinet en parlement in de periode 2004–2006 vaker aangegeven behoefte te hebben aan een meer politiek relevante benadering van de begrippen subsidiariteit en proportionaliteit. In de nieuwe benadering wordt bij wet- en regelgevende Commissievoorstellen naast een oordeel over de bevoegdheidsverdeling (EU en nationaal) ook het resultaat van een subsidiariteits- en proportionaliteitstoets in het fiche opgenomen. Deze aspecten hebben sinds 2005/2006 dan ook meer aandacht gekregen.

⁵ In 2008 heeft de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets (TGCS) op basis van het Werkprogramma 2008 van de Europese Commissie elf voorstellen geselecteerd ter toetsing. Voor 2009 zijn er zestien voorstellen geselecteerd uit het Werkprogramma (bron: TCS, 2009).

⁶ Leidraad BNC + toelichting. Interne notitie Ministerie van BuiZa d.d. 5 juni 2007.

⁷ Leidraad BNC + toelichting. Interne notitie Ministerie van BuiZa d.d. 5 juni 2007.

Nieuw fiche voor Mededelingen van de Europese Commissie

Medio juni 2007 is tevens een nieuw fichesjabloon voor Mededelingen van de Europese Commissie ingevoerd. Hierin worden van Mededelingen die geen concrete voornemens voor wet- of regelgeving bevatten alleen de essentie van de mededeling en de eerste reactie van het kabinet weergegeven. Als de mededeling wel concrete voornemens voor toekomstige wet- of regelgeving bevat, dan wordt het fiche aangevuld met een eerste subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel en een inschatting van de implicaties op het gebied van financiën en administratieve lasten. Het fiche «mededeling» moet binnen zes weken na de verschijningsdatum van het betreffende Commissiedocument aan het parlement worden gezonden.⁷

Aanscherping fiche voor wet- en regelgeving

In het fiche «wet- en regelgeving» (voor bijvoorbeeld richtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten) is sinds juli 2007 een aantal vragen nader uitgewerkt en aangescherpt. Dit betreft vooral subsidiariteit en proportionaliteit, maar ook financiële gevolgen en implicaties op het vlak van administratieve lasten.

Het fiche moet binnen zes weken na de verschijningsdatum van het

betreffende Commissiedocument aan het Nederlandse parlement worden gezonden.⁸

Informatie aan parlement bij overschrijding van inzendingstermijnen

Het BNC-secretariaat moet strikt toezien op de handhaving van de met het parlement afgesproken inzendingstermijnen van de verschillende soorten fiches. In juni 2007 kondigde de staatssecretaris van Europese Zaken in een brief aan de Tweede Kamer aan dat vanaf 1 juli 2007 het parlement geïnformeerd zal worden in gevallen waarin onverhoopt vertraging optreedt in de toezending van het fiche (BuiZa, 2007).

Ad 3. Verplichte financiële toets

Sinds de publicatie van het rapport van de Algemene Rekenkamer (2004) zijn er verschillende bijeenkomsten geweest om de bestaande verplichte «financiële toets» van Commissievoorstellen door de departementale directies FEZ te verbeteren. Het resultaat is een checklist die de ministeries sinds 2007 gebruiken voor het bepalen van mogelijke financiële gevolgen van Europese voorstellen. De lijst bevat een aantal te toetsen aspecten. De uitkomsten van die toets moeten opgenomen worden in het fiche.⁹

Ad 4. Grotere betrokkenheid parlement

In het Verdrag van Lissabon is een versterking voorzien van de positie van nationale parlementen bij de besluitvorming over nieuwe Commissievoorstellen. Sinds 2006 besteedt het Nederlandse parlement al meer aandacht aan nieuwe (wetgevende) Commissievoorstellen via de subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsen. Een advies van de Raad van State (2005b) leidde in maart 2006 onder meer tot de instelling van een Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets (TCS) van de Eerste en de Tweede Kamer samen. Sinds december 2007 is de TCS overgegaan in de Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets (TGCS).

Deze commissie toetst, samen met de betrokken vakcommissies, voorstellen van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De toetsen krijgen meer gewicht bij de behandeling van nieuwe Commissievoorstellen in het parlement.

De Eerste Kamer verzamelt en publiceert sinds 2002 op een openbare website informatie over alle gepubliceerde nieuwe Commissievoorstellen die voor parlementariërs relevant kunnen zijn: het BNC-fiche en de stand van zaken van de behandeling van Commissievoorstellen in de Raad van Ministers en in het Europees Parlement. In 2008 is de capaciteit van de staf van de vaste Kamercommissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer versterkt. Vanaf dat moment zoekt ook de Tweede Kamer zelf naar informatie in Brussel of bij de ministeries, vaak al voordat het fiche is verschenen.

Ad 5. Invoering parlementair voorbehoud

Eind 2007 is in de Tweede Kamer een behandelingsvoorbehoud geïntroduceerd. Dit nieuwe instrument – dat nog nader uitgewerkt moet worden in een procedure – moet de Tweede Kamer de mogelijkheid bieden om eerder en beter controle uit te oefenen op wat er in Brussel in de voorfase van de ontwikkeling van beleid gebeurt. De procedure voor de inrichting van het parlementair voorbehoud was eind maart 2009, toen dit terugblikonderzoek werd afgesloten, nog niet vastgesteld door de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2008).

⁸ Leidraad BNC + toelichting. Interne notitie Ministerie van BuiZa d.d. 5 juni 2007.

⁹ Bijvoorbeeld: als er mogelijke gevolgen voor rijksbegroting zijn dan moet eerst het Impact Assessment van de Europese Commissie worden geraadpleegd. Als die niet beschikbaar is, dient een eigen inschatting/berekening te worden gegeven waarin zowel programma- als apparaatskosten nauwkeurig per departement dienen te worden omschreven en gekwantificeerd, inclusief aantal extra fte's, materiële kosten, investeringen, programma-uitgaven en inkomstendervingen.

Ad 6. Verbetering Impact Assessments Europese Commissie

Sinds 2005 bevatten zowel de Mededelingen van de Europese Commissie als de wet- en regelgevende voorstellen van de Europese Commissie (zoals richtlijnen, verordeningen en kaderbesluiten) vaker een zogenaamde Impact Assessment dan daarvoor. De Europese Commissie stelt sindsdien ook zwaardere eisen aan de tijdigheid en kwaliteit van deze Impact Assessments. Bij de opstelling van de fiches wordt door de ministeries waar mogelijk gebruikgemaakt van de informatie uit de Impact Assessments, zoals de gevolgen voor de lidstaten van de door de Europese Commissie omschreven beleidsalternatieven bij verschillende scenario's, de aard en mogelijke omvang van economische en sociale gevolgen en van milieugevolgen van het beleidsvoorstel en de uitkomsten van maatschappelijke en sectorale consultaties en van lidstaatconsultaties waarin ook de mogelijke financiële gevolgen voor iedere doelgroep worden belicht.

2 CONCLUSIES UIT HET TERUGBLIKONDERZOEK EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

Tijdigheid fiches licht verbeterd, maar nog onvoldoende

De gemiddelde doorlooptijd van het opstellen van fiches voor het parlement over nieuwe EU-voorstellen is in de periode 2005–2008 licht verbeterd ten opzichte van de periode 2001–2004. De tijdsduur is echter nog altijd veel langer dan de afgesproken streefdoorlooptijd van zes weken voor reguliere fiches. In 2008 werd de streefdoorlooptijd het meest benaderd, maar gedurende dat jaar nam de doorlooptijd toch weer toe. De verkorte fiches zijn in opzet een goed instrument om het parlement in te lichten over grote nieuwe onderwerpen, maar ze worden in de praktijk vrijwel nooit ingezet.

De consequentie van de late toezending van de fiches is dat het parlement vaak te laat betrokken is bij het bepalen van de Nederlandse positie in de onderhandelingen. In ongeveer een derde van de onderzochte gevallen ontving het parlement het fiche kort voor of zelfs pas nadat de onderhandelingen in Brussel waren begonnen.

Financiële component fiches niet verbeterd, ondanks verbeteringen in het proces

Hoewel er sinds enige jaren sprake is van een verplichte financiële toets en de afdelingen FEZ bovendien betrokken zijn bij het opstellen van fiches, is de invulling van de financiële component van fiches in de periode 2005–2008 niet verbeterd ten opzichte van de periode 2001–2004. Weliswaar wordt vaak aangegeven dat er mogelijke financiële consequenties voor Nederland zijn, maar in minder dan 25% van deze fiches wordt er een gekwantificeerde inschatting van deze gevolgen gemaakt. Van de fiches waarin werd volstaan met alleen een kwalitatieve indicatie van mogelijke financiële gevolgen, bevat een derde nauwelijks een aanduiding van waar die financiële gevolgen betrekking op hebben.

2.2 Aanbevelingen

Het kabinet en parlement zouden met elkaar in overleg kunnen treden om na te gaan of het fiche-instrument zowel inhoudelijk als qua doorlooptijd aansluit bij de gewenste democratische controle door het parlement, en bij de rol die de nationale parlementen na goedkeuring van het Verdrag van Lissabon hebben om binnen zes weken een gemotiveerd oordeel te geven over waarom – indien van toepassing – een nieuw EU-beleidsvoorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Aangezien er maar zeer beperkt gebruik wordt gemaakt van het instrument verkorte fiches zou het kabinet de inzet van dit instrument en de huidige koppeling die wordt gemaakt met de zogenaamde grote voorstellen kunnen heroverwegen.

Verbeter structureel de tijdigheid van fiches

Om te waarborgen dat het parlement in alle gevallen in staat is om voordat de onderhandelingen in Brussel beginnen kennis te nemen van de opvatting van het kabinet over het nieuwe EU-voorstel en de mogelijke financiële consequenties daarvan, bevelen wij het kabinet aan de tijdigheid van fiches sterk te verbeteren, zonder concessies te doen aan de kwaliteit ervan.

Aangezien de ministeries in de meeste gevallen voorafgaand aan de publicatie van een nieuw Commissievoorstel grosso modo al op de

hoogte zijn van de inhoud ervan, kan al voor feitelijke publicatie van het voorstel informatie worden verzameld voor het later op te stellen fiche.

Financiële component fiches daadwerkelijk invullen

Als in fiches wordt aangegeven dat er financiële gevolgen voor Nederland zullen zijn, dan dienen deze te worden geëxpliciteerd. De onderbouwing dient dan ook gekwantificeerd te worden op basis van de financiële toets, zo nodig met aanduiding van bepaalde financiële marges.

Als kwantificering volgens het betrokken ministerie niet mogelijk is, dan zou het ministerie er goed aan doen dat uit te leggen (het «comply or explain»-principe) en een analyse van de mogelijke financiële gevolgen te geven. Wij vinden dat niet meer kan worden volstaan met de opmerking dat de kosten worden opgevangen op de eigen begroting van het betrokken ministerie.

De uitkomsten van deze financiële toets horen voortaan tot en met de bespreking van het fiche in de CoCo als bijlage bij het ambtelijke fiche te worden gevoegd, zodat alle betrokkenen hiervan kennis kunnen nemen.

Om ervoor te zorgen dat de financiële informatie in fiches verbetert, bevelen wij aan dat het Ministerie van Financiën een interdepartementale afstemming (benchmark) uitvoert, zodat van goede ervaringen kan worden geleerd. Verder dient het kabinet, los van de eigen verantwoordelijkheid van alle ministeries, de inhoudelijke rol van het Ministerie van Financiën als «waakhond» bij de financiële component van fiches vast te leggen.

3 BEVINDINGEN OVER TIJDIGHEID FICHES

3.1 Achtergrond van onze aanbeveling uit 2004

In ons onderzoek in 2004 stelden wij vast dat de informatievoorziening aan de Staten-Generaal over nieuw EU-beleid langzaam verloopt. Wij zagen dat bij een aantal beleidsonderwerpen de onderhandelingen in Brussel al waren begonnen voordat het fiche de Staten-Generaal bereikte waardoor de Staten-Generaal de mogelijkheid was ontnomen om invloed uit te oefenen op het Nederlandse standpunt in de onderhandelingen in Brussel.

Onze aanbeveling aan alle ministers om de streefdoorlooptijd van zes weken tussen het verschijnen van het Commissievoorstel en de verzenddatum van het fiche naar de Staten-Generaal te respecteren, was erop gericht het parlement meer (en eerder) mogelijkheden te geven om invloed op het onderhandelingsproces uit te oefenen.

In dit onderzoek zijn wij nagegaan of de doorlooptijd van de reguliere fiches inderdaad is teruggebracht naar zes weken.¹⁰

3.2 Aanpak van het terugblikonderzoek naar tijdigheid

Voor het berekenen van de tijdigheid van fiches hebben we een steekproef genomen uit alle fiches in de periode januari 2005–december 2008. In die periode zijn in totaal 768 fiches opgesteld. We hebben daaruit een aselechte steekproef van 254 fiches genomen, op basis waarvan we statistisch betrouwbare uitspraken kunnen doen over de tijdigheid. Bijlage 3 van dit rapport geeft per eerstverantwoordelijk ministerie per jaar, een overzicht van de aantallen fiches die deel uitmaakten van de steekproef.

Voor onze normen over tijdigheid zijn we uitgegaan van de Leidraad BNC. De leidraad hanteert voor «reguliere» fiches de norm dat deze binnen zes weken na publicatie van het desbetreffende Europese voorstel aan de Staten-Generaal moeten zijn voorgelegd. Voor «verkorte» fiches geldt op grond van dezelfde leidraad een maximale termijn van drie weken tussen publicatie van het Europese voorstel en het aanleveren van het fiche aan het parlement.¹¹ Omdat onze steekproef slechts drie verkorte fiches bevat, zullen we deze in de analyse in dit hoofdstuk niet apart behandelen.

3.3 Algemeen beeld tijdigheid fiches

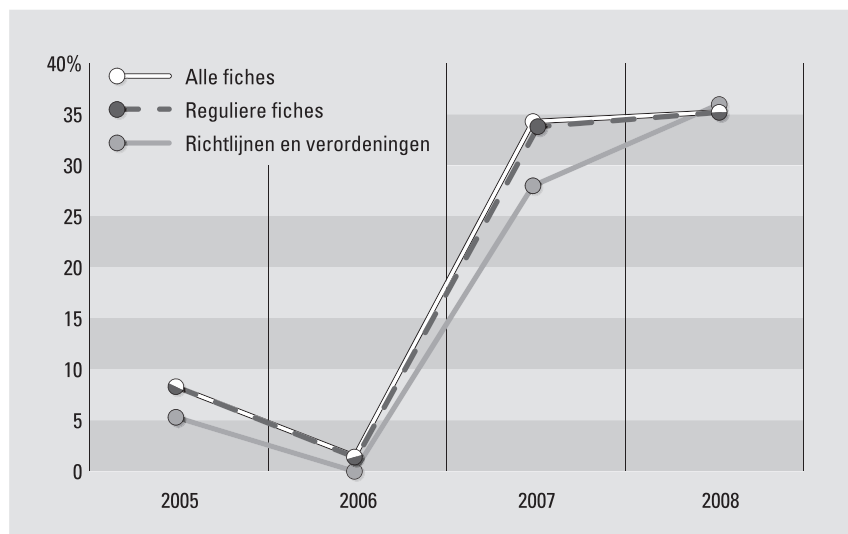
Op grond van onze steekproef concluderen we dat het merendeel van de fiches in de periode 2005–2008 te laat was. De gemiddelde doorlooptijd van de fiches in deze periode was 78 dagen. In vergelijking met ons vorige onderzoek, dat de periode 2001–2004 besloeg, is de gemiddelde doorlooptijd van fiches wel iets gedaald: in die periode was de gemiddelde doorlooptijd nog 83 dagen.

Figuur 1 laat de trend zien van het aantal fiches dat op tijd is. We hebben, behalve het totaal, een uitsplitsing weergegeven naar reguliere fiches en fiches bij richtlijnen en verordeningen, de belangrijkste Europese wetgevingsinstrumenten.

¹⁰ Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zijn er sinds 1 juli 2007 drie sjablonen voor fiches: een sjabloon voor mededelingen, een sjabloon voor wet- en regelgeving en een sjabloon voor grote voorstellen (daarvoor bekend als verkort fiche). In ons rapport hanteren we de terminologie «reguliere» en «verkorte» fiches. Onze categorie «reguliere fiches» omvat alle niet verkorte fiches van vóór 1 juli 2007 en de fiches voor mededelingen en voor wet- en regelgeving van na 1 juli 2007. Onze term verkorte fiches omvat de verkorte fiches van vóór 1 juli 2007 en de fiches bij grote voorstellen (de nieuwe naam voor verkorte fiches) van na die tijd.

¹¹ Bij het berekenen van de doorlooptijd hebben we gekeken naar de periode tussen de publicatiedatum van het Commissievoorstel en de datum van de brief van de staatssecretaris van Europese Zaken aan de Tweede Kamer, waarin het desbetreffende fiche is opgenomen.

Figuur 1 Percentage tijdige fiches (steekproef 2005-2008)



Als we naar het totale aantal fiches in de steekproef kijken, zien we wat de tijdigheid betreft een verslechtering in 2006, daarna een flinke verbetering in 2007 en ten slotte een kleine verbetering in 2008. De algemene trend is positief: in 2005 was 8% van de fiches op tijd; in 2008 was dat 35%. Niettemin was de doorlooptijd van veruit de meeste fiches in de periode 2005–2008 te lang en ze waren dus te laat voor de Tweede Kamer om de fiches optimaal te kunnen gebruiken. Onze bevindingen voor reguliere fiches zijn vrijwel identiek aan de bevindingen voor alle fiches. De tijdigheid van fiches bij richtlijnen en verordeningen blijkt het sterkst verbeterd in de periode 2005–2008: in 2005 was 5% van die fiches op tijd; in 2008 was dat 36%.

Tabel 1 laat per jaar de gemiddelde doorlooptijd van fiches zien. Dit is de tijd tussen het moment dat de Europese Commissie een voorstel publiceert en het moment dat het Nederlandse parlement een fiche ontvangt van dat voorstel (datum brief). Opnieuw is een splitsing gemaakt in het totale aantal fiches in de steekproef, in de reguliere fiches en in de fiches bij richtlijnen en verordeningen.

Tabel 1. Gemiddelde doorlooptijd van fiches, in dagen (steekproef 2005–2008)

	2005	2006	2007	2008
Alle fiches (254)*	87	104	60	54
Reguliere fiches (251)*	87	105	61	54
Fiches bij richtlijnen en verordeningen (97)*	81	106	72	54

* Tussen haakjes staat het aantal fiches binnen een bepaalde categorie.

De tabel laat zien dat de doorlooptijden van de meeste fiches tussen 2005 en 2008 sterk verbeterd zijn, na een verslechtering in 2006. De gemiddelde doorlooptijden komen echter in de gehele periode boven de afgesproken termijnen uit. Voor het totale aantal fiches in onze steekproef is de doorlooptijd teruggebracht van gemiddeld 87 dagen (meer dan twaalf weken) in 2005 tot 54 dagen (bijna acht weken) in 2008.

Ook de gemiddelde doorlooptijd van reguliere fiches daalde van 87 dagen in 2005 naar 54 dagen in 2008.

Bij de fiches voor richtlijnen en verordeningen is er net als bij het totale aantal fiches en de reguliere fiches een positieve trend zichtbaar: de gemiddelde doorlooptijd neemt af van 81 dagen in 2005 naar 54 dagen in 2008.

Om het algemene beeld van de tijdigheid van fiches te completeren, tonen we hieronder de gemiddelde overschrijding van de tijdigheidstermijn voor de fiches die *te laat* zijn ingediend bij het parlement.

Tabel 2. Overschrijding van tijdigheidstermijn van *te late* fiches, in dagen (steekproef 2005–2008)

	2005	2006	2007	2008
Alle te late fiches (206)*	50	63	32	20
Te late reguliere fiches (204)*	50	64	32	20
Te late fiches bij richtlijnen en verordeningen (80)*	42	64	44	22

* Tussen haakjes is het aantal fiches binnen een bepaalde categorie.

Net als bij de gemiddelde doorlooptijd laat de overschrijding van de tijdigheidstermijn een overwegend positieve trend zien: over het geheel genomen is de overschrijding ongeveer gehalveerd of meer dan gehalveerd. Desalniettemin is de overschrijding in 2008 nog steeds rond de drie weken.

Van de Europese voorstellen die in de Europese Raad van Ministers besproken worden, ontvangt het parlement het begeleidende fiche in 75% van de gevallen nog voor de eerste raadsbehandeling en bij 25% van de gevallen verschijnt het fiche pas daarna. Om het parlement een kans te geven zich gedegen voor te bereiden op eventuele besluitvorming in Brussel, is echter een termijn van twee tot vier weken voor de eerste raadsbehandeling wenselijk. Hanteren we een termijn van uiterlijk twee weken voor de eerste raadsbehandeling in Brussel, dan is 67% van de fiches op tijd en 33% te laat. Bij een termijn van vier weken is 62% op tijd en 38% te laat.

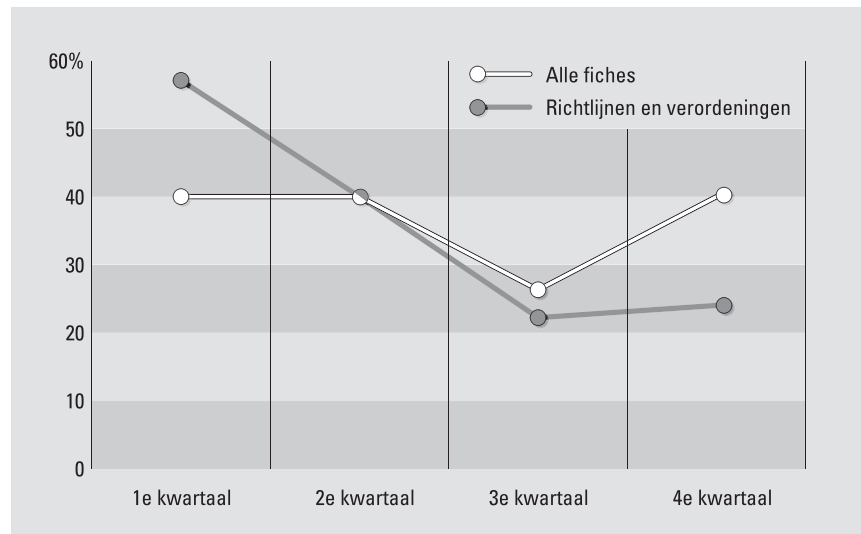
De betrokken ministeries geven aan dat er verschillende redenen kunnen zijn waarom fiches over het algemeen te laat zijn. Zo kan afstemming tussen de ministeries over het fiche en het uitvoeren van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets voor vertraging zorgen. Ook periodes van reces en het niet tijdig beschikbaar zijn van het Commissievoorstel kunnen er volgens de betrokken ministeries voor zorgen dat fiches te laat aan het parlement worden verzonden.¹²

3.4 Tijdigheid fiches in 2008

Om een zo nauwkeurig en recent mogelijk beeld te geven van de tijdigheid van fiches, tonen we hieronder ook de tijdigheid per kwartaal in 2008. In onze steekproef zijn er in 2008 enkel reguliere fiches, dus voor 2008 valt deze categorie samen met het totale aantal fiches. In de onderstaande grafiek zijn de reguliere fiches om die reden als aparte categorie weggelaten.

¹² In een statistische analyse is het verband onderzocht tussen enerzijds doorlooptijd van het fiche en anderzijds criteria voor complexiteit van het proces zoals het aantal betrokken ministeries en het type fiche (wetgevingsvoorstel versus andere fiches). In beide gevallen konden we geen verband aantonen.

Figuur 2 Percentage tijdige fiches in 2008



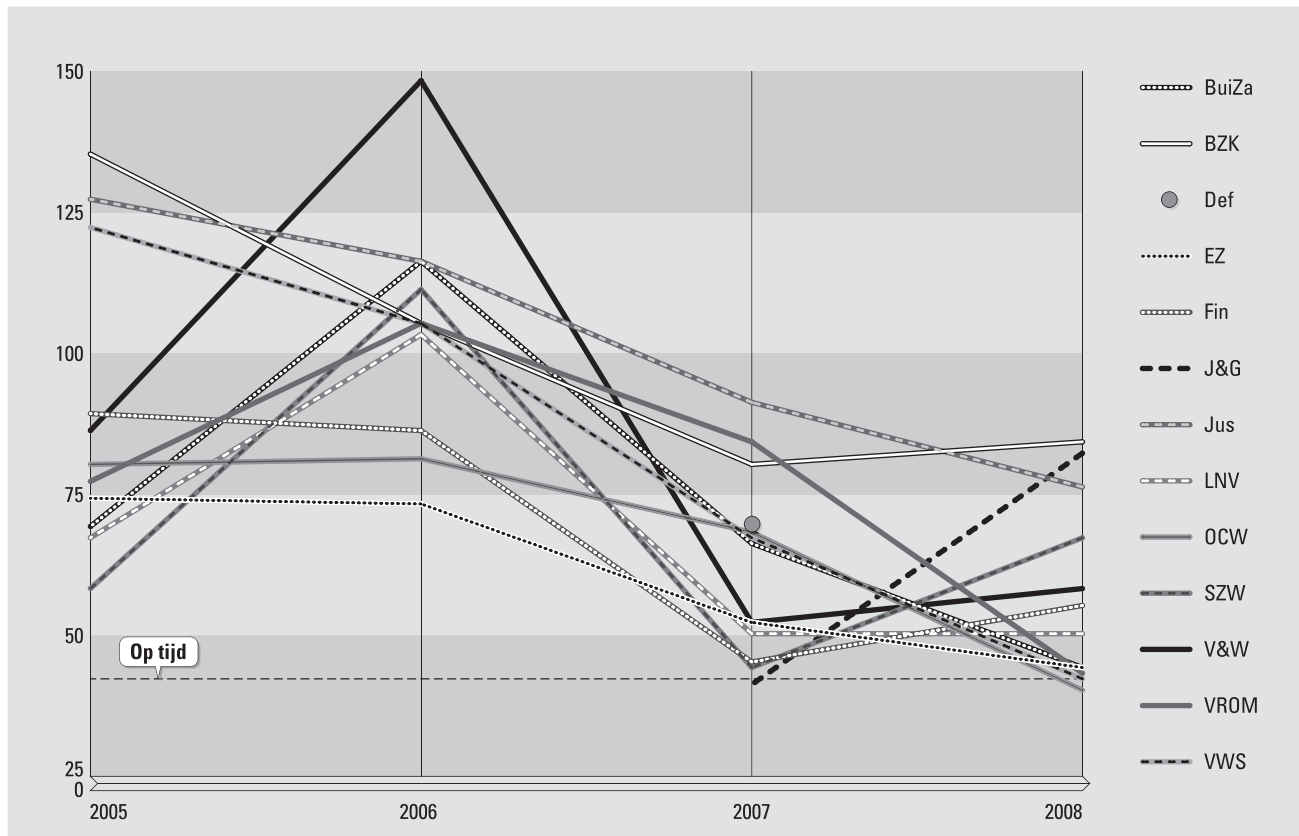
De tijdigheid van het totale aantal fiches liet in 2008 een verslechtering in het derde kwartaal zien. In het eerste kwartaal was van 2008 was 40% van de fiches op tijd, in het laatste kwartaal eveneens.

De tijdigheid van de fiches bij richtlijnen en verordeningen vertoont een sterk neerwaartse lijn, die in het laatste kwartaal van 2008 slechts iets bijtrekt.

3.5 Tijdigheid reguliere fiches per eerstverantwoordelijk ministerie

Figuur 3 laat de gemiddelde doorlooptijd zien van reguliere fiches voor alle eerstverantwoordelijke ministeries die in periode 2005–2008 fiches opgesteld hebben. De horizontale stippellijn markeert de afgesproken tijdigheidstermijn van 42 dagen.

Figuur 3 Gemiddelde doorlooptijd (in dagen) van reguliere fiches per eerstverantwoordelijk ministerie (steekproef 2005-2008)



De figuur laat twee trends zien: in de gehele periode is de gemiddelde doorlooptijd voor alle eerstverantwoordelijke ministeries op drie uitzonderingen na langer dan de afgesproken termijn. De doorlooptijd wordt in de loop van de periode wel korter en daarmee ook de overschrijding van de termijn minder lang.

In 2008 is het beeld een stuk positiever. Niettemin is de gemiddelde doorlooptijd van bijna alle ministeries langer dan de afgesproken termijn.

3.6 Fiches met de kortste en langste doorlooptijd

In tabel 3 geven we een overzicht van de vijf fiches met de kortste doorlooptijd.

Tabel 3. Vijf fiches in steekproef 2005–2008 met kortste doorlooptijd

Naam	Jaar	Kamerstuk	Ministerie	Aantal dagen vóór verstrijken termijn
1. Mededeling diensten van algemeen economisch belang	2007	22 112/597	EZ	21 dagen
2. Mededeling inzake Europees havenbeleid	2007	22 112/586	VenW	16 dagen
3. Mededeling inzake de oprichting van een Europees Technologie-Instituut	2006	22 112/427	OCW	15 dagen
4. Mededeling basiselementen voor ontwikkeling van een btw-fraudebestrijdingsstrategie in de EU	2007	22 112/599	Financiën	14 dagen
5. Mededeling inzake MDG's	2005	22 112/378	BuiZa	12 dagen

De snelste fiches betroffen allen mededelingen van de Commissie. Het Ministerie van EZ was in 2007 eerstverantwoordelijk voor het fiche met de snelste doorlooptijd: de Tweede Kamer ontving dit fiche 21 dagen vóór het verstrijken van de tijdigheidstermijn. De Ministeries van VenW, OCW, Financiën en BuiZa leverden in 2005, 2006 en 2007 fiches aan die twaalf tot zestien dagen voor het verstrijken van de tijdigheidstermijn voor de Tweede Kamer beschikbaar waren. In tabel 4 staat een overzicht van de vijf fiches met de langste doorlooptijd.

Tabel 4. Vijf fiches in steekproef 2005–2008 met langste doorlooptijd

Naam	Jaar	Kamerstuk	Ministerie	Aantal dagen na verstrijken termijn
1. Richtlijn handhaving intellectuele eigendomsrechten	2007	22 112/549	Justitie	387 dagen
2. Kaderbesluit over de erkenning en de tenuitvoerlegging van verboden die het gevolg zijn van seksuele misdrijven tegen kinderen	2005	22 112/392	Justitie	273 dagen
3. Besluit van de Raad van Ministers over de versterking van grensoverschrijdende politiesamenwerking	2005	22 112/398	BZK	184 dagen
4. Richtlijn over de wettelijke aansprakelijkheid en financiële zekerheden van scheepseigenaars	2006	22 112/449	VenW	160 dagen
5. Verslag over de tenuitvoerlegging van het eerste spoorwegpakket	2006	22 112/470	VenW	147 dagen

Het Ministerie van Justitie was eerstverantwoordelijk voor twee fiches die 273 en 387 dagen te laat waren. De Ministeries van BZK en VenW waren in 2005 en 2006 eerstverantwoordelijk voor fiches die tussen de 147 en 184 dagen te laat waren.

4 BEVINDINGEN OVER FINANCIËLE INFORMATIE IN FICHES

4.1 Achtergrond van onze aanbevelingen uit 2004

Uit ons onderzoek in 2004 kwam naar voren dat de verzameling en verwerking van gegevens over de financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen door de departementen voor verbetering vatbaar is. Verder vertoonde de kwaliteit van de financiële informatie, voor zover aanwezig, gebreken. Ook bevatte de informatie in de fiches weinig concrete gegevens over mogelijke financiële gevolgen voor Nederland. Als er in de onderliggende dossiers al sprake was van een aanduiding van mogelijke financiële gevolgen van nieuwe EU-beleidsvoorstellen voor Nederland, was deze meestal niet gekwantificeerd, niet concreet, niet goed onderbouwd, en niet voorzien van een aanduiding van de duur van het beleid dan wel de periode waarin de kosten moeten worden gemaakt.

Op grond van deze bevindingen hebben wij de minister van Financiën aanbevolen om het voortouw te nemen bij het opstellen van een financiële toets op informatie over mogelijke budgettaire en financiële gevolgen. Verder zou het Ministerie van Financiën meer invulling kunnen geven aan zijn rol als financiële «waakhond», onder meer door financiële informatie van de vakdepartementen in fiches diepgaander te beoordelen en door vakdepartementen proactief bij te staan. Aan alle ministers werd verder aanbevolen om hun departementen te verplichten de directies FEZ te betrekken bij het opstellen van de financiële informatie.

Het doel van deze aanbevelingen was het systeem te verbeteren op basis waarvan de financiële informatie in de fiches tot stand komt. In dit deel van het terugblikonderzoek gaan we na of de aanbevelingen zijn opgevolgd, en of dit vervolgens heeft geleid tot verbeterde financiële informatie in de fiches.

4.2 Algemeen beeld

Gestructureerde financiële toets

In samenwerking met het Ministerie van Financiën hebben de ministeries medio 2007 een «checklist financiële toets» ontwikkeld. De toepassing hiervan zou onder meer moeten leiden tot meer en kwalitatief betere fiche-informatie over de financiële gevolgen voor Nederland (van rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven tot burger). De «checklist financiële toets» bestaat vooral uit geformaliseerde reeds bestaande (in de Leidraad BNC vastgelegde) aanwijzingen voor de gegevensverzameling voor en de melding van relevante informatie over financiële gevolgen in het fiche. De al bestaande aanwijzingen op dit ficheonderdeel hebben met de checklist een meer dwingend karakter gekregen of zijn explicieter vastgelegd dan voordien.

De checklist biedt volgens ons in opzet voldoende aanwijzingen voor experts en directies FEZ om in het fiche al een goed inzicht te kunnen bieden in de verwachte financiële gevolgen voor de rijksoverheid, de decentrale overheden, het bedrijfsleven en de burger. Als de Impact Assessments van de Europese Commissie geen houvast bieden voor de experts, dienen de opstellers van dit deel van het fiche zelf nauwkeurig te ramen hoe hoog de financiële gevolgen kunnen zijn per doelgroep en per periode. Daarvoor is een nauwkeurige kwantificering en specificatie naar kostensoort gewenst, maar er kan indien nodig ook met marges worden gewerkt.

Bij het opnemen van kostenramingen dienen alle aannames die eraan ten grondslag liggen, te worden vermeld. Als de precieze kosten nog niet bekend zijn, maar op basis van raming of schatting wel aangenomen kan worden dat ze omvangrijk zijn (dat wil zeggen: hoger dan € 1 miljoen) dan moet de zogeheten clause van begrotingsdekking worden vermeld: inpassing in de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement.

Volgens het Ministerie van BuiZa heeft de invoering van de verplichte financiële toets geleid tot betere fiche-informatie. Het ministerie bevestigde desgevraagd wel dat de checklist geen voorschriften bevat voor de uitvoering van de verplichte financiële toets, en dat er ook geen sprake is van enige controle op de naleving van die toets.

Het Ministerie van BuiZa kon geen compleet beeld geven van de kwaliteitsverbetering van de financiële informatie in de fiches na 2004. Volgens het ministerie was er de laatste twee jaar (2007 en 2008) over de gehele linie (alle ministeries) wel sprake van een algemene kwaliteitsverbetering van de fiches. Vooral het rapport van juni 2005 van de Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (GCS), dat is opgesteld in het kader van het Programma Andere Overheid, zou hiertoe een belangrijke aanzet hebben geleverd. Ook het Ministerie van Financiën gaf aan in het algemeen de indruk te hebben dat de informatiewaarde van fiches voor het parlement na 2005 is toegenomen.

De Leidraad BNC die de departementen hanteren voor het opstellen van fiches is in 2007 en 2008 op een aantal onderdelen aangescherpt, zoals voor gegevens over eventuele financiële gevolgen en administratieve lasten voor Nederland. In de toelichting bij de leidraad is daartoe een aantal al bestaande vaste toetspunten nader geformuleerd, zoals de aandacht die moet worden besteed aan de Impact Assessments en aan de financiële memoranda die de Europese Commissie in sommige gevallen bij de voorstellen voegt.

Volgens het Ministerie van BuiZa is het vaak nog moeilijk om concrete financiële gevolgen van een voorstel voor Nederland te destilleren uit de Impact Assessments en de financiële memoranda van de Europese Commissie. Verder ontbreekt het de departementen aan de tijd om zelf (nationale) Impact Assessments te (laten) doen.

De invoering van de lijst grote voorstellen en het daaraan gekoppelde verkorte fiche dat binnen drie weken na publicatie van een nieuw Commissievoorstel voor het parlement beschikbaar moet zijn, wordt – hoewel de termijn van drie weken door het Ministerie van Financiën als krap wordt ervaren – gezien als een stimulans om het parlement tijdig te informeren.

Rol Financiën als financiële «waakhond»

Volgens eigen zeggen let het Ministerie van Financiën scherper op elk voorstel en elk fiche en kan het ministerie daardoor tijdig haar definitieve standpunt in de BNC inbrengen. Van een directe sturing of beïnvloeding door het Ministerie van Financiën van andere ministeries op het punt van de informatieverzameling of -voorziening over financiële gevolgen in fiches is geen sprake.

4.3 Aanvullend onderzoek financiële informatie in fiches

Aanpak onderzoek

Voor dit deel van het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van dezelfde

aselecte steekproef van 254 fiches uit de periode 2005–2008 die we ook hebben gebruikt om de doorlooptijden te bepalen.

Wij zijn nagegaan op welke wijze mogelijke financiële gevolgen in de fiches worden aangeduid. We hebben eerst gekeken naar financiële gevolgen voor de Europese begroting en daarna naar financiële gevolgen voor Nederland. Ons uitgangspunt daarbij is dat als wordt aangegeven dat er mogelijke financiële gevolgen zijn, er dan ook op enigerlei wijze een gekwantificeerde inschatting of raming van de mogelijke financiële gevolgen zou moeten zijn voor het parlement. Wij hebben de inhoudelijke onderbouwing van de financiële gegevens in de fiches niet getoetst.

Financiële gevolgen voor EU-begroting

In 95 van de 254 fiches (37%) staat dat er financiële gevolgen voor de EU-begroting zijn. In 63 van die 95 gevallen is een gekwantificeerde inschatting gemaakt van mogelijke financiële gevolgen.¹³ Omdat vooral bij fiches over concrete wet- en regelgeving (voorstellen voor richtlijnen en verordeningen) de mogelijke financiële gevolgen relevant zijn, gaan wij dieper in op deze categorie.

Tabel 5 geeft een overzicht per ministerie voor enerzijds richtlijnen en verordeningen en anderzijds de overige fiches.¹⁴

Tabel 5. Aanduiding financiële gevolgen voor EU-begroting in fiches (steekproef 2005–2008)

Eerstverantwoordelijk ministerie	Alle fiches		Richtlijnen en verordeningen		Overige	
	# fiches	# kwant	# fiches	# kwant	# fiches	# kwant
BuiZa	18	9	2	2	16	7
BZK	2	2	2	2	–	–
EZ	15	11	7	6	8	5
Financiën	6	5	2	1	4	4
Justitie	12	8	2	2	10	6
LNV	17	12	12	10	5	2
OCW	7	5	2	2	5	3
SZW	4	2	1	1	3	1
VenW	6	5	3	3	3	2
VROM	5	2	2	1	3	1
VWS	3	2	1	0	2	2
<i>Totaal</i>	<i>95</i>	<i>63</i>	<i>36</i>	<i>30</i>	<i>59</i>	<i>33</i>

De tabel laat zien dat de fiches die richtlijnen en verordeningen betreffen, in de meeste gevallen een kwantitatieve aanduiding van mogelijke financiële gevolgen voor de EU-begroting bevatten. Bij de overige beleidsvoorstellen (en daarvan vooral bij Mededelingen) blijft een indicatie van de mogelijke financiële gevolgen regelmatig achterwege. De meeste ministeries geven in het algemeen in ongeveer twee derde deel van «hun» fiches een indicatie van de mogelijke financiële gevolgen. De Ministeries van BuiZa, SZW en VROM blijven, met de helft of minder van de fiches, daarbij achter.

Van de 63 keer dat in de fiches een gekwantificeerde aanduiding van financiële gevolgen voor de EU-begroting is aangegeven, betrof het in een enkel geval een eenmalige kostenpost of een eenmalige besparing. Er was vaker sprake van een aanduiding van een bepaalde hoeveelheid kosten per jaar, uiteenlopend tussen € 0,4 miljoen per jaar voor de Verordening over de partnerschapsovereenkomst visserij tussen de EU en Kaapverdië (Ministerie van LNV), en € 1 miljard per jaar voor het Solidariteitsfonds (Ministerie van Financiën). In veruit de meeste gevallen ging het om kostenposten met een meerjarig perspectief, zoals het meerjarig financieel

¹³ In het onderzoek uit 2004 werd in 117 van de 451 fiches (26%) aangegeven dat er financiële gevolgen voor de EU-begroting zijn. Negentig fiches bevatten een gekwantificeerde inschatting van de gevolgen.

¹⁴ De categorie «overig» bestaat in dit geval uit mededelingen, beschikkingen en besluiten.

kader ontwikkelingsfinanciering van de partnerschapsovereenkomst tussen ACS-landen (landen uit Afrika, het Caraïbisch Gebied en de Stille Oceaan) en EU (Ministerie van BuiZa: ongeveer € 25 miljard) en de Beschikking over het Zevende Kaderprogramma (Ministerie van EZ: ongeveer € 73 miljard).

Financiële gevolgen voor Nederland

De resultaten van ons onderzoek naar de aanduiding van financiële gevolgen voor *Nederland*, contrasteren sterk met de aanduiding van financiële gevolgen voor de *EU-begroting*. In ruim de helft van de fiches (130) wordt aangegeven dat er mogelijk financiële gevolgen voor Nederland zullen zijn. Een klein deel daarvan bevat een gekwantificeerde aanduiding van de financiële gevolgen voor Nederland (31 van 130 fiches).¹⁵

In tabel 6 bekijken we specifiek de voorstellen voor enerzijds richtlijnen en verordeningen en anderzijds de overige fiches.¹⁶

Tabel 6. Aanduiding in fiches van financiële gevolgen voor Nederland (steekproef fiches 2005–2008)

Eerstverantwoordelijk ministerie	Alle fiches		Richtlijnen en verordeningen		Overige	
	# fiches	# kwant	# fiches	# kwant	# fiches	# kwant
BuiZa	12	4	1	1	11	3
BZK	7	2	4	1	3	1
EZ	20	4	10	4	10	–
Financiën	11	3	7	2	4	1
Justitie	19	2	7	1	12	1
LNV	15	3	10	3	5	–
OCW	7	4	1	–	6	4
SZW	8	–	4	–	4	–
VenW	12	4	8	4	4	–
VROM	13	3	9	2	4	1
VWS	6	2	3	1	3	1
<i>Totaal</i>	<i>130</i>	<i>31</i>	<i>64</i>	<i>19</i>	<i>66</i>	<i>12</i>

Het Ministerie van SZW valt in deze analyse op omdat het in geen enkel geval een inschatting van de financiële gevolgen heeft gemaakt.

Daar waar wel een inschatting werd gemaakt van mogelijke financiële gevolgen, was deze op een enkele uitzondering na laag (minder dan € 1 miljoen per jaar). Uitzonderingen zijn de Verordening over het herstel van het bestand van Europese aal (Ministerie van LNV: € 5–20 miljoen per jaar), de Beschikking over papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven (Ministerie van Financiën: kosten € 41 miljoen voor verschillende jaren, na 2010 mogelijk ook een terugverdieneffect van circa € 4–5 miljoen per jaar) en de Richtlijn milieukwaliteitsnormen (Ministerie van VenW: € 75–125 miljoen per jaar).

Kwalitatieve inschatting financiële gevolgen

Voor de fiches waarin geen kwantitatieve inschatting van mogelijke financiële gevolgen is gemaakt, zijn we nagegaan of in kwalitatieve zin is aangegeven dat er financiële gevolgen zullen zijn en zo ja, waar deze betrekking op zullen hebben. In ongeveer twee derde deel van deze fiches is een kwalitatieve indicatie gegeven van de mogelijke financiële gevolgen van het nieuwe EU-beleid. In dertien gevallen gebeurde dit op een uitgebreide wijze.

Ongeveer een derde deel van de fiches bevat niet of nauwelijks een aanduiding die aannemelijk maakt dat er financiële gevolgen zullen zijn en

¹⁵ In het onderzoek uit 2004 werd in 126 van de 451 fiches aangegeven dat er financiële gevolgen voor de rijksoverheid zijn. In 25 van die 126 gevallen werden de gevolgen gekwantificeerd.

¹⁶ De categorie «overig» bestaat uit: mededeling, aanbeveling, beschikking, besluit, groenboek, kaderbesluit en verslag.

welke dat kunnen zijn. In deze gevallen werd bijna altijd volstaan met het weergeven van de clausule van begrotingsdekking, terwijl niet op basis van een raming of schatting is aangegeven of er (omvangrijke) financiële gevolgen zullen zijn, hoe hoog de kosten voor welke actor(en) zullen zijn, en over welke periode die kosten zich zullen uitstrekken.

In tabel 7 staat of er verschillen zijn in de mate van kwantificering in de fiches van voor en na 2007.

Tabel 7. Aantal fiches met gekwantificeerde weergave financiële gevolgen voor en na 2007 (steekproef 2005–2008)

	Voor 2007		Sinds 2007	
	2005	2006	2007	2008
Totaal aantal fiches (254)*	60	73	67	54
Fiches met financiële gevolgen voor Nederland (130)*	34	35	27	34
Fiches waarin financiële gevolgen zijn gekwantificeerd (31)*	9	8	5	9

* Tussen haakjes staat het aantal fiches binnen een bepaalde categorie.

Uit ons onderzoek blijkt dat er voor en na 2007 nauwelijks verschil is in het aantal fiches met een gekwantificeerde aanduiding van financiële gevolgen. Kortom, we hebben geen effect van de checklist kunnen waarnemen.

4.4 Aanvullend onderzoek financiële informatie in dossiers

Aanpak onderzoek

Wij hebben ter informatie verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de inhoud van de achtergrond dossiers die bij ministeries en bij de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel (PVEU) over lopende en afgeronde onderhandelingen worden bijgehouden. Het doel daarvan was om te beoordelen of de informatie over financiële gevolgen in het fiche voldoende onderbouwd is. Hiervoor hebben we zeventien onderwerpen gekozen, die globaal qua aantal per ministerie een afspiegeling zijn van het aantal fiches dat het gemiddeld behandelt. Criteria voor de selectie waren dat het fiche een voorstel voor een richtlijn of verordening moest zijn én dat in het fiche was aangegeven dat er financiële consequenties (kwantitatief en/of kwalitatief) voor Nederland aan verbonden (konden) zijn.

Stand van zaken bij departementale dossiers

De variatie in dossiervorming was groot. Sommige waren chronologisch en/of thematisch gevormd en leken compleet. Andere dossiers waren niet geordend. De dossiers bevatten in de meeste gevallen het fiche en het Commissievoorstel. De adviezen van het Europees Economisch en Sociaal Comité ontbraken vrijwel altijd. In twee dossiers van twee ministeries was vrijwel geen e-mailcorrespondentie voorhanden, omdat deze volgens de betrokken ministeries gewist was vanwege beperkte digitale opslagcapaciteit.

De door de directie FEZ verplicht uit te voeren financiële toets is medio 2007 ingevoerd, maar dient vooral te worden gezien als het formaliseren van eisen die voorheen ook al werden gesteld. Drie van de zeventien fiches zijn na medio 2007 naar de Tweede Kamer gestuurd. Uit de dossiers

van deze fiches was niet zichtbaar dat de verplichte toets door de directie FEZ was uitgevoerd, hoewel de directie FEZ bij één fiche wel aantoonbaar anderszins betrokken was bij de verzameling of aanlevering van financiële data. Bij de andere twee fiches van na medio 2007 blijkt uit de dossiers dat het Ministerie van Financiën aandacht had voor of vragen heeft gesteld over de (kwaliteit van) informatie over financiële gevolgen.

De meeste dossiers (vijftien van de zeventien) bevatten een onderbouwing van de mogelijke financiële gevolgen. Twee dossiers bevatten geen onderbouwing voor de financiële informatie die in het fiche was opgenomen. In deze dossiers werd alleen het conceptfiche of het definitieve fiche aangetroffen.

Elf dossiers bevatten niet alleen financiële informatie ten tijde van het opstellen van het fiche, maar ook informatie die was opgesteld nadat het fiche aan het parlement was gestuurd.

In negen van de vijftien dossiers die financiële informatie voor het fiche bevatten, had de informatie over mogelijke financiële gevolgen voor Nederland naast kwalitatieve ook kwantitatieve elementen. De overheidssector en/of andere doelgroep(en) waarvoor de eventuele financiële gevolgen zouden gelden, werden in bijna alle dossiers genoemd.

Twee fiches bevatten meer informatie over eventuele financiële gevolgen dan op basis van de onderliggende dossiers kon worden bepaald. Twee andere dossiers bevatten kwantitatieve informatie over eventuele financiële gevolgen die ten tijde van het opstellen van het fiche bekend was, maar niet in het fiche was opgenomen. Uit een van de twee dossiers bleek dat de Tweede Kamer deze informatie later alsnog heeft ontvangen. Het andere dossier bevatte hiervoor geen aanwijzingen. In zijn algemeenheid konden we uit de dossiers niet opmaken of het parlement na het ontvangen van het fiche nog aanvullende informatie toegestuurd had gekregen.

Stand van zaken van dossiers van de PVEU

In een aantal opzichten bleek de PVEU over een completer beeld te beschikken dan de departementen. De dossiers bij de PVEU zijn overwegend chronologisch opgezet en bevatten allemaal een exemplaar van het Commissievoorstel, het ambtelijk fiche, de CoCo-conclusies, alsmede «berichtenverkeer» met het betreffende departement of departementen en relevante Europese stukken. Ook werd regelmatig een «Effectbeoordelingsverslag» en/of een advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité aangetroffen. De aangetroffen financiële informatie was echter vooral kwalitatief van aard en had in de meeste gevallen betrekking op de EU in zijn geheel en niet op de individuele lidstaat Nederland.

Verrassingsdossiers

In ons onderzoek van 2004 hebben we gewezen op «verrassingsdossiers». Dat zijn dossiers waarvan de (aanzienlijke) financiële gevolgen pas duidelijk werden nadat de besluitvorming in Brussel was afgerond. Het dossier «Gelijke behandeling op andere terreinen dan arbeid of beroep» (Ministerie van BZK eerstverantwoordelijk) heeft volgens ons de potentie om een nieuw «verrassingsdossier» te worden.

5 REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Reactie kabinet

Op 31 augustus 2009 heeft de staatssecretaris voor Europese Zaken, mede namens de overige leden van het kabinet, op ons rapport gereageerd.¹⁷ Hieronder geven wij een samenvatting van de kabinetsreactie. De volledige reactie van het kabinet is in te zien op onze website www.rekenkamer.nl.¹⁸

Het kabinet benadrukt dat zowel de tijdigheid als de verbetering van de inhoudelijke kwaliteit en van de presentatie van de BNC-fiches een voortdurende zorg is van het kabinet in het bijzonder na ons rapport van 2004. Het kabinet geeft aan de aanbevelingen van ons rapport van destijds te hebben omgezet in beleid. De aanpassingen zijn in de brief van 7 juni 2007 aan het parlement gebundeld en geformaliseerd en vervolgens in een brief van 29 juni jl. geëvalueerd.

Het kabinet geeft aan tevreden te zijn met onze constatering dat de doorlooptijd van de BNC-fiches sinds 2004 is verkort. Met ons is het kabinet van mening dat de tijdigheid van de fiches een constant aandachtspunt blijft. In de meerderheid van de gevallen heeft het parlement volgens het kabinet echter nog ruim tijd om invloed uit te oefenen voordat de onderhandelingen in Brussel beginnen. Volgens het kabinet is sinds 2004 ook de kwaliteit van de BNC-fiches sterk verbeterd. Uit contacten met het parlement en zijn ondersteunende diensten is volgens het kabinet gebleken dat deze mening wordt gedeeld. Het kabinet betreurt het dat de kwaliteitsaspecten van de BNC-fiches in ons rapport niet zijn meegenomen. Het kabinet vindt dat een afgewogen oordeel over het BNC-fichesysteem dat alleen is gebaseerd op het aspect tijdigheid, een onevenwichtig beeld geeft van de betekenis van het fiche en de kwaliteit van de daarin geboden informatie. Het kabinet wijst er in dit verband op dat wij in ons rapport geen onderscheid maken tussen een eenvoudig fiche over een aanbeveling enerzijds, en een fiche over een verstrekkende richtlijn anderzijds. In het rapport wordt bovendien verhoudingsgewijs meer aandacht aan de tijdigheid besteed dan aan de financiële gevolgen van het EU beleid. Volgens het kabinet is vooral het laatste van groot belang, met name voor de beoordeling van de mogelijke gevolgen van EU wet- en regelgeving voor Nederland. Aanvullend onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de kwaliteit van de BNC-fiches zou volgens het kabinet dan ook nuttig zijn.

¹⁷ Daarnaast ontvingen wij afzonderlijke brieven van de ministers van Defensie en OCW. Deze brieven bevatten geen inhoudelijke reactie.

¹⁸ De integrale brief zoals deze op www.rekenkamer.nl is te raadplegen, bevat een slotpassage die wij in onze samenvattende weergave in dit hoofdstuk achterwege laten. Het betreft een passage waarin het kabinet opmerkt dat er nog enkele «feitelijke onvolkomenheden» in ons rapport zouden staan. De betreffende discussiepunten waren op dat moment al opgelost, maar de passage kon volgens het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet meer uit de kabinetsbrief worden verwijderd omdat deze al was goedgekeurd in de ministerraad.

Het kabinet geeft aan dat de toegenomen aandacht van het parlement voor de BNC-fiches er mede toe heeft geleid dat in de fiches de juridische, administratieve en financiële gevolgen van Europese wet- en regelgeving voor Nederland zorgvuldiger worden beschreven. Verder voegt het kabinet thans een beter afgewogen subsidiariteits- en proportionaliteits-toets toe. Wel is gebleken dat deze toegenomen vraag om informatie veel en intensieve interdepartementale afstemming vergt, hetgeen kan leiden tot vertraging. Vooral voor Europese wet- en regelgeving die mogelijk grote gevolgen kan hebben voor Nederland kan dit leiden tot uitgebreide bespreking in de ministerraad. Volgens het kabinet worden in de wegging van tijdigheid vakantieperiodes waarin ministerraad, Europees Parlement noch Europese Commissie bijeenkomen, niet meegenomen. Dit fenomeen heeft volgens het kabinet welhaast automatisch gevolgen voor de tijdigheid van fiches.

Tijdigheid fiches

Het kabinet neemt nota van onze conclusie dat de tijdigheid van de fiches licht verbeterd is. Van belang acht het kabinet daarbij ook dat uit de toelichtende bevindingen in het rapport blijkt dat vooral de tijdigheid van de fiches over Commissievoorstellen met *nieuwe* wet- en regelgeving (verordeningen en richtlijnen) is verbeterd. Het kabinet zal onze aanbeveling om structureel de tijdigheid van de fiches te verbeteren zeker ter harte nemen.

In reactie op onze aanbeveling om bij de verbetering van de tijdigheid geen concessies te doen aan de kwaliteit van de fiches, meldt het kabinet dat er een inherente spanning bestaat tussen tijdigheid en kwaliteit. Voor het kabinet blijft echter voorop staan dat het van belang is de fiches op tijd, dus vóórdat de Brusselse onderhandelingen beginnen, naar het parlement te sturen. De aanbeveling om al voor de publicatie van een Commissievoorstel informatie te verzamelen, is volgens het kabinet in feite nu al, waar mogelijk, de praktijk.

Overeenkomstig onze bevindingen heeft het kabinet ook zelf al eerder geconstateerd dat het instrument van verkorte fiches (voor grote voorstellen) niet goed functioneert. Onze aanbeveling om met het parlement in overleg te treden is dan ook opgenomen in de brief aan het parlement van 29 juni jl. voor de behandeling van de belangrijke voorstellen.

Het kabinet staat in zijn reactie ook stil bij het verbeterde toezicht van nationale parlementen op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel op grond van het Verdrag van Lissabon. Bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zien de nationale parlementen hun rol uitgebreid met een competentie om Commissievoorstellen aan de orde te stellen. Deze nieuwe rol op het Europese toneel wordt effectief als verscheidene parlementen tegelijk met de Raad en het Europees Parlement bezwaar maken tegen een bepaald Commissievoorstel. Het gaat hier om een procedure die losstaat van de Nederlandse BNC-procedure, al is het parlement wel afhankelijk van de informatie waarover zij kan beschikken. De door het kabinet ontwikkelde verbeteringen in de BNC-fiches en -procedure zijn er uiteraard op gericht om het parlement ook in deze nieuwe rol, die door het kabinet wordt verwelkomd, te versterken.

Financiële component

Het kabinet neemt kennis van onze bevinding dat het percentage van fiches met een gekwantificeerde inschatting van financiële implicaties niet is verhoogd. Het kabinet stelt duidelijk werk te hebben gemaakt van onze aanbevelingen uit 2004 om een gestructureerde financiële toets te ontwikkelen en om standaard de directies FEZ van ministeries te betrekken bij het opstellen van fiches.

Het kabinet geeft aan het belang van een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van de financiële implicaties van Commissievoorstellen volledig te onderschrijven. Het kabinet meent dat de mate van kwantificering in de fiches die in de onderzochte periode is bereikt, moet worden gezien in het licht van een aantal factoren waarmee het kabinet rekening moet houden. Zo is volgens het kabinet bij publicatie van een nieuw Commissievoorstel veelal onduidelijk wat de financiële consequenties op nationaal niveau zullen zijn; het maken van een betrouwbare en betekenisvolle inschatting hiervan (een nationale «impact assessment» of zelfs een kosten-batenanalyse) is in veel gevallen tijdrovend en kostbaar.

Het kabinet vindt dat het de wenselijkheid van een zorgvuldig onderbouwde kwantificering moet afwegen tegen de vereiste tijdigheid van een fiche. Verder moeten de kosten van kwantificering in verhouding staan tot het financiële risicopotentieel van een voorstel. Volgens het kabinet maken wij onvoldoende aannemelijk dat tegen redelijke kosten en met inachtneming van de tijdigheid van fiches een hoger kwantificeringspercentage haalbaar is.

Het kabinet reageert ook op onze stelling dat het Ministerie van Financiën in zijn rol als «financiële waakhond» geen directe sturing geeft aan andere ministeries als het gaat om de informatievoorziening over financiële gevolgen van EU-beleid. Het kabinet stelt dat Financiën intensief betrokken is bij het zojuist beschreven proces waarin de tijdigheid en de mate van kwantificering van fiches tegen elkaar moeten worden afgewogen. Het hoofdaandachtspunt is hierbij volgens het kabinet de vroegtijdige identificatie van financiële risico's en de implicaties hiervan voor de Nederlandse positie.

Voor fiches met een gewoon risicoprofiel wijst – volgens het kabinet – de minister van Financiën andere departementen op ontbrekende kwantificering en stelt waar mogelijk manieren voor om alsnog een schatting te doen. Bij dit soort voorstellen moet de eindverantwoordelijkheid voor de invulling van de financiële toets ook bij het departement zelf liggen. Een andere rolverdeling zal niet verenigbaar zijn met de gelijkwaardigheid van departementen die het kabinet onderschrijft. Volgens het kabinet merken wij terecht op dat het departement hierbij niet kan volstaan met de opmerking dat de kosten worden opgevangen in de eigen begroting, maar gaan wij niet nader in op de betreffende procedure en de manier waarop Financiën en de eindverantwoordelijke ministeries invulling geven aan hun rollen.

Tot slot reageert het kabinet op de opmerking dat het dossier «Gelijke behandeling op andere terreinen dan arbeid of beroep» de potentie heeft om een «verrassingsdossier» te worden. Het kabinet geeft aan zich terdege bewust te zijn van de grote en verstrekkende (financiële) gevolgen die dit dossier met zich mee zou kunnen brengen, en er alles aan te doen om te voorkomen dat dit een verrassingsdossier wordt.

Conclusie

Het kabinet ziet onze aanbevelingen als een ondersteuning voor al eerder ingezet beleid. Het kabinet zal ernaar blijven streven een BNC-fiche aan het parlement te versturen binnen zes weken na publicatie van een Commissievoorstel. Het kabinet constateert dat er een grote behoefte bestaat aan aanvullend onderzoek naar de «oorzaken achter de getallen». Deze behoefte is des te groter nu volgens het kabinet is gebleken dat de bestaande praktijk reeds overeenstemt met onze aanbevelingen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Kort voordat wij ons rapport naar het kabinet zonden voor een bestuurlijke reactie, heeft de staatssecretaris voor Europese Zaken een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de BNC-fiches en de procedure daaromheen worden geëvalueerd (BuiZa, 2009). In deze brief wordt al vooruitgewezen naar onze onderzoeksbevindingen op het punt van de tijdigheid van de fiches, zoals die ambtelijk bij het ministerie bekend waren.

Wij constateren met instemming dat het kabinet – onder verwijzing naar de recente brief aan de Kamer – zelf al een aantal verbeteringen in gang

heeft gezet die stroken met onze aanbevelingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de werkwijze rond de verkorte fiches en bij de BNC-procedure zoals deze zal worden ingericht na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

Wij zijn ingenomen met de toezegging van het kabinet dat onze aanbeveling om structureel de tijdigheid van fiches te verbeteren ter harte zal worden genomen. Wij onderschrijven het standpunt van het kabinet dat het van belang is de fiches op tijd, dat wil zeggen vóórdat de Brusselse onderhandelingen beginnen, naar het parlement te sturen. Wij herhalen dat uit ons onderzoek echter is gebleken dat het kabinet in ongeveer een derde deel van de gevallen het fiche pas net voor of zelfs na het begin van de Brusselse onderhandelingen naar de Kamer stuurt. Wij constateren dat het kabinet in de reactie op ons rapport geen concrete toezeggingen doet waaruit blijkt of het kabinet hierin verbetering gaat brengen, en zo ja hoe.

Wij zijn verheugd dat het kabinet het belang van een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van de financiële implicaties van Commissievoorstellen onderschrijft. Wij constateren echter dat het kabinet de concrete gekwantificeerde invulling daarvan zoals door ons voorgesteld afdoet als «in veel gevallen tijdrovend en kostbaar» en dat het vindt dat de kosten van kwantificering in verhouding moeten staan tot het financiële risicopotentieel van het voorstel. Hierbij merken wij op dat het kabinet het financiële risicopotentieel van een Commissievoorstel pas kan bepalen *nadat* een zorgvuldige kwantificering is uitgevoerd.

Wij betreuren het dat het kabinet niet reageert op onze aanbevelingen om de financiële toets voortaan tot en met de bespreking in de CoCo bij het fiche te voegen, en om het Ministerie van Financiën een interdepartementale benchmarking uit te laten voeren, zodat van goede ervaringen kan worden geleerd. Wij zijn van mening dat hiermee een kans om verbetering in het proces aan te brengen wordt gemist.

Wij zijn van oordeel dat aanvullende inspanningen nodig zijn, wil het kabinet de financiële implicaties van Commissievoorstellen nauwkeurig kunnen inschatten en tegelijkertijd de zichzelf opgelegde tijdigheidstermijn van zes weken halen. In de reactie van het kabinet op ons rapport zien wij hiervoor ondanks de toezeggingen die het kabinet in algemene zin doet, geen concrete aanknopingspunten.

Wij zijn het met het kabinet eens dat er behoefte is aan nader onderzoek naar «oorzaken achter de getallen». De omvang van de tekortkomingen is immers aanzienlijk: één derde van de fiches met financiële gevolgen voor de Europese begroting bevat daarvan geen gekwantificeerde aanduiding, en voor driekwart van de fiches met financiële gevolgen voor de Nederlandse begroting geldt hetzelfde.

Het doen van onderzoek naar de oorzaken van deze problemen is naar onze opvatting in eerste instantie een taak voor het kabinet zelf. Onze eerder genoemde aanbeveling om een interdepartementale benchmarking uit te voeren zou een goed begin kunnen vormen. Een dergelijk onderzoek op de werkvloer kan een goede manier zijn om nieuwe concrete aanknopingspunten te vinden voor verdere verbeteringen in het proces.

Conclusies 2004	Aanbevelingen 2004	Conclusie terugblikonderzoek 2009	Aanbevelingen terugblikonderzoek 2009
<p>Financiële aspecten van nieuw EU-beleid krijgen weinig aandacht. Hierdoor is Nederland met financiële verrassingen geconfronteerd bij implementatie van het beleid.</p> <p>Reeds ingezette verbeteringen in het fichetraject zijn een stap in de goede richting maar niet afdoende, waardoor aanvullende wijzigingen nodig zijn.</p>	<p><i>Aan minister van BuiZa in samenspraak met minister van Financiën:</i></p> <p>Onderzoek of naast centrale procescoördinatie ook meer <i>inhoudelijke</i> coördinatie nodig is om te zorgen dat in het voortraject dossiers met mogelijk grote financiële gevolgen worden geïdentificeerd, en na te gaan hoe dergelijke dossiers het beste (in een zwaarder traject) gevolgd kunnen worden.</p>	Niet onderzocht	
	<p><i>Aan minister van BuiZa in samenspraak met minister van Financiën:</i></p> <p>Om een centraal overzicht van voortrajecten van nieuwe Commissievoorstellen in Brussel te krijgen, dient te worden nagegaan welk systeem geschikt is om deze informatie structureel te genereren.</p>	Niet onderzocht	
	<p><i>Aan minister van Financiën:</i></p> <p>Het voortouw nemen bij het opstellen van een gestructureerde financiële toets om informatie over mogelijke budgettaire en financiële gevolgen te ontwikkelen.</p>	<p>Hoewel sinds enige jaren financiële toets verplicht is, is invulling van financiële component van fiches in 2005–2008 niet verbeterd ten opzichte van 2001–2004.</p>	<p>Als in fiches financiële gevolgen voor Nederland worden genoemd, dienen deze te worden geëxpliciteerd. Onderbouwing dient dan ook gekwantificeerd te worden op basis van financiële toets, zo nodig met aanduiding van bepaalde financiële marges.</p> <p>Als kwantificering volgens betrokken ministerie niet mogelijk is, doet ministerie er goed aan dat uit te leggen («comply or explain»-principe) en analyse van mogelijke financiële gevolgen te geven. Er kan niet worden volstaan met opmerking dat kosten worden opgevangen in eigen begroting van betrokken ministerie.</p> <p>De uitkomsten van deze financiële toets horen voortaan tot en met de bespreking van het fiche in de CoCo als bijlage bij het ambtelijke fiche te worden gevoegd, zodat alle betrokkenen hiervan kennis kunnen nemen.</p>

Conclusies 2004	Aanbevelingen 2004	Conclusie terugblikonderzoek 2009	Aanbevelingen terugblikonderzoek 2009
De verzameling en verwerking van financiële gegevens ten behoeve van ministeriële standpuntbepaling en parlementaire behandeling zijn voor verbetering vatbaar. De kwaliteit van financiële informatie over nieuw EU-beleid vertoont gebreken.	<p><i>Aan minister van Financiën in samenspraak met minister van BuiZa:</i> De Europese Commissie dient verzocht te worden om betere financiële onderbouwingen bij haar voorstellen te leveren, die inzicht geven in de financiële gevolgen voor de lidstaten.</p>	Niet onderzocht	
	<p><i>Aan minister van Financiën in samenspraak met minister van BuiZa:</i> De Europese Commissie dient verzocht te worden haast te maken met de invoering van administratieve lastentoetsen voor alle voorstellen, effectmetingen beschikbaar te stellen, en de informatie te blijven actualiseren. Verder is te overwegen na te gaan of het mogelijk is in de toekomst expertise te gaan uitwisselen met andere lidstaten.</p>	Niet onderzocht	
	<p><i>Aan alle ministers:</i> De directies FEZ moeten verplicht worden betrokken bij het opstellen van de financiële informatie. Hetzelfde geldt (waar van toepassing) voor andere relevante actoren zoals decentrale overheden, uitvoeringsinstanties en wetgevingsjuristen.</p>	Hoewel sinds enige jaren financiële toets verplicht is en directies FEZ betrokken zijn bij opstellen fiches, is invulling financiële component van fiches in 2005–2008 niet verbeterd ten opzichte van 2001–2004. Vaak wordt mogelijkheid van financiële consequenties voor Nederland wel genoemd, maar bij minder dan 25% van deze fiches wordt dit gekwantificeerd. Van fiches waarin werd volstaan met kwalitatieve indicatie van mogelijke financiële gevolgen, bevat een derde nauwelijks aanduiding waarop de financiële gevolgen betrekking hebben.	Om te zorgen dat financiële informatie in fiches verbetert, zou Ministerie van Financiën interdepartementale afstemming (benchmarking) moeten uitvoeren, zodat van goede ervaringen kan worden geleerd.
	<p><i>Aan minister van Financiën:</i> De minister van financiën dient meer invulling te geven aan zijn rol als financiële «waakhond», onder meer door financiële informatie van de vakdepartementen in fiches diepgaander te beoordelen en vakdepartementen proactief bij te staan.</p>		Kabinet dient, los van eigen verantwoordelijkheid van alle ministeries, inhoudelijke rol van Ministerie van Financiën als «waakhond» bij financiële component van fiches vast te leggen.
	<p><i>Aan alle ministers:</i> Uit het fiche dient voortaan duidelijk te blijken hoe belangrijk het vanuit het perspectief van de minister is op de onderwerpen: subsidiariteit, financiële gevolgen, administratieve lasten, regelgeving</p>	Niet onderzocht	

Conclusies 2004	Aanbevelingen 2004	Conclusie terugblikonderzoek 2009	Aanbevelingen terugblikonderzoek 2009
De informatievoorziening over nieuwe EU-beleidsvoorstellen verloopt langzaam en is soms te laat.	<p><i>Aan alle ministers:</i> De streefdoorlooptijd van zes weken tussen Commissievoorstel en verzenddatum van het fiche naar de Staten Generaal dient waargemaakt te worden. Hiertoe dienen de ministeries de betreffende processen beter te sturen en bewaken.</p> <hr/> <p><i>Aan alle ministers:</i> Bij dossiers met belangrijke financiële gevolgen dient de financiële informatie regelmatig van updates te worden voorzien zodat de financiële informatie actueel blijft.</p> <hr/> <p><i>Aan alle ministers:</i> De Staten-Generaal dienen afzonderlijk te worden geïnformeerd over majeure wijzigingen in het EU-beleidsvoorstel tijdens onderhandelingen, bijvoorbeeld over financiële gevolgen.</p>	<p>Gemiddelde doorlooptijd van opstellen van fiches voor parlement over nieuwe EU-voorstellen is in 2005–2008 licht verbeterd ten opzichte van 2001–2004. Tijdsduur is echter nog altijd veel langer dan afgesproken streefdoorlooptijd van zes weken voor reguliere fiches. In 2008 werd streefdoorlooptijd meest benaderd, maar gedurende dat jaar nam doorlooptijd toch weer toe. Verkorte fiches zijn in opzet goed instrument om parlement in te lichten over grote nieuwe onderwerpen, maar worden in de praktijk vrijwel nooit ingezet.</p>	<p>Kabinet en parlement zouden samen moeten nagaan of fiche-instrument zowel inhoudelijk als qua doorlooptijd aansluit bij gewenste democratische controle door parlement, en bij de rol die nationale parlementen na goedkeuring Verdrag van Lissabon heeft om binnen zes weken gemotiveerd oordeel te geven over waarom – indien van toepassing – een nieuw EU-beleidsvoorstel niet strookt met subsidiariteitsbeginsel.</p> <hr/> <p>Aangezien maar zeer beperkt wordt gebruikgemaakt van verkorte fiches zou kabinet inzet van dit instrument en huidige koppeling met de zogenaamde grote voorstellen kunnen heroverwegen.</p> <hr/> <p>Om te waarborgen dat parlement in staat is om altijd vóórdat Brusselse onderhandelingen beginnen kennis te nemen van opvatting kabinet over nieuw EU-voorstel en mogelijke financiële consequenties daarvan, bevelen wij kabinet aan tijdigheid van fiches sterk te verbeteren, zonder concessies te doen aan kwaliteit ervan.</p> <hr/> <p>Aangezien ministeries doorgaans voorafgaand aan publicatie van nieuw Commissievoorstel grosso modo al op de hoogte zijn van de inhoud ervan, kan vóór feitelijke publicatie al informatie worden verzameld voor later op te stellen fiche.</p>

BIJLAGE 2

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BNC	Interdepartementale Commissie Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
EG	Europese Gemeenschap
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FEZ	(Directie) Financieel-Economische Zaken
GCS	Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
TCS	Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets
TGCS	Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport

BIJLAGE 3**OVERZICHT STEEKPROEF FICHES 2005–2008****Totaal aantal fiches in de steekproef, per ministerie, per jaar (N=254)**

Eerstverantwoordelijk ministerie	2005		2006		2007		2008	
	Regulier	verkort	Regulier	verkort	Regulier	verkort	Regulier	verkort
BuiZa	11		11		8		3	
BZK	4		2		4		2	
Defensie					1			
EZ	9		7		17		6	
Financiën	7		8		3		5	
Jeugd en Gezin					1		1	
Justitie	9		7		8	1	5	
LNV	6		11		8	1	10	
OCW	2		5	1	1		6	
SZW	5		2		4		5	
VenW	4		7		5		5	
VROM	1		9		3		4	
VWS	2		3		2		2	
<i>Totaal</i>	60	0	72	1	65	2	54	0

BIJLAGE 4**ONDERZOCHE DOSSIERS**

Om vast te stellen of uit de dossiers die ministeries en PVEU bijhouden blijkt of en zo ja, op welke wijze er aandacht is geweest voor mogelijke financiële gevolgen van EU-beleid, hebben wij zeventien dossiers onderzocht. Deze staan weergegeven in onderstaand overzicht.

Titel fiche	Ministerie	Type voorstel	Jaar	ComDoc nr.
- Toegang tot Schengen Informatie Systeem II voor instanties die belast zijn met afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen	BZK	Verordening	2005	2005 237
- Gelijke behandeling op andere terreinen dan arbeid of beroep	BZK	Richtlijn	2008	2008 426
- Communautaire statistiek	EZ (CBS)	Verordening	2005	2005 88
- Verlening dwanglicenties voor octrooien inzake vervaardiging van farmaceutische producten voor uitvoer naar landen met volksgezondheidsproblemen	EZ	Verordening	2005	2004 737
- Technologie voor tweeërlei gebruik – dual use – «exportcontrole voor goederen voor tweeërlei gebruik»	EZ	Verordening	2007	2006 829
- Het bij geldoverdrachten te voegen informatie over de betaler	FIN	Verordening	2005	2005 343
- Bestrijding van belastingfraude in het intracommunautaire verkeer	FIN	Richtlijn	2008	2008 147
- Btw-stelsel verzekeringsdiensten en financiële diensten	FIN	Richtlijn	2008	2007 747
- Oprichting snelle grensinterventieteams	JUS	Verordening	2006	2006 401
- Herstel van het bestand van Europese aal	LNV	Verordening	2005	2005 472
- Preventie en bestrijding ziekten bij bepaalde waterdieren (aquacultuur)	LNV	Richtlijn	2005	2005 362
- Herstructureringsregeling suikermarkt en suikerindustrie	LNV	Verordening	2007	2007 227
- De typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies en reparatie-informatie	VROM	Verordening	2006	2005 683
- Het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen	VROM	Richtlijn	2006	2005 457
- Thematische strategie voor bodembescherming	VROM	Richtlijn	2006	2006 232
- Milieukwaliteitseisen voor prioritaire stoffen	VenW	Richtlijn	2006	2006 397
- Wettelijke aansprakelijkheid en financiële zekerheden van scheepseigenaars	VenW	Richtlijn	2006	2005 593

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2004). *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees Beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 751 nrs. 1–2, Den Haag: Sdu.

BuiZa (2007). *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over de aanpassing van het sjabloon voor BNC-fiches*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 22 112, nr. 539. Den Haag: Sdu.

BuiZa (2009). *Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer over de evaluatie van BNC-fiches en -procedure*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 112, nr. 884. Den Haag: Sdu.

BZK (2005). *Programma Andere Overheid; Eindrapport Gemengde Commissie sturing EU-aangelegenheden*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Raad van State (2005a). *Jaarverslag 2004*. Den Haag: eigen beheer.

Raad van State (2005b). *Referendum Europese Grondwet. Advies nr. W04.05.0338/1 over de gevolgen van de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 993, nr. 22. Den Haag: Sdu.

Raad van State (2006a). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen; Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag: eigen beheer.

Raad van State (2006b). *Jaarverslag 2005*. Den Haag: eigen beheer.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2004). *Nationale coördinatie van het EU-beleid: een politiek en proactief proces*. Den Haag: eigen beheer.

TCS (2009). *Nieuwe commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie; Brief van de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets ter aanbieding van de selectie van de Europese voorstellen voor parlementaire toetsing in 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 112, nr. 771.

Tweede Kamer (2008). *Rijkswet houdende goedkeuring Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met Protocolen en Bijlagen (Trb. 2008, 11)*. Staatsblad 301, 10 juli 2008. Den Haag: Sdu.