

IOB Evaluaties | no. 314 | juli 2008



Primus inter pares

Een evaluatie van het Nederlands
EU-voorzitterschap 2004

Buitenlandse
Zaken



Primus inter pares

Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004

Drukker OBT, Den Haag
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag
Opmaak Eindeloos, Den Haag
Omslag foto ANP Photo
ISBN 978-90-5328-364-6
Bestelcode BZDR 6642/N
www.minbuza.nl/iob
juli 2008

Voorwoord

In de tweede helft van 2004 bekleedde Nederland het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Een evaluatie van dit belangrijke evenement werd opgenomen in de meerjarige evaluatieprogrammering van IOB.

Een evaluatie van dit voorzitterschap is – ook na de op stapel staande hervorming van het EU-voorzitterschap – nog steeds interessant. Nederland zal in de toekomst het Raadsvoorzitterschap ‘nieuwe stijl’ bekleden. Terwijl de Europese Raad en de Raad Buitenlandse Zaken een persoonsgebonden voorzitterschap krijgen, blijft het voorzitterschap van de overige Raadsformaties rouleren tussen de lidstaten. De thema’s die in deze evaluatie centraal staan, zoals de afstemming van de voorzitterschapsinzet tussen de departementen, de afweging tussen de rol van voorzitter en die van lidstaat en de organisatie van evenementen in Nederland, zullen ook dan weer aan de orde zijn. Volgens de huidige kalender is Nederland in de eerste helft van 2016 weer aan de beurt. Dat betekent dat de eerste voorbereidingen hiervoor rond 2012 dienen te beginnen. Vooral voor de medewerkers die niet kunnen bogen op een eerdere ervaring met het voorzitterschap bevat dit rapport naar mijn verwachting waardevolle inzichten.

Er is voor zover bekend geen ander evaluatieonderzoek voorhanden waar IOB methodologisch of inhoudelijk op voort kan bouwen. Anders dan bij ontwikkelingssamenwerking, waar evaluatie al decennia lang een goed gebruik is, is een evaluatiecultuur en -geschiedenis in andere onderdelen van het buitenlands beleid vrijwel afwezig. Dat is overigens ook wel begrijpelijk. De effecten van onze diplomatieke inspanningen op bijvoorbeeld het respect voor mensenrechten of de positie van Nederland in de EU laten zich nou eenmaal moeilijker in kaart brengen dan het effect van de bouw van een school of de aanleg van een waterpomp op het onderwijs of de drinkwatervoorziening. Niet alle uitkomsten van het buitenlands beleid zijn in gelijke mate meetbaar. Dat is des te meer het geval naarmate de

diplomatieke inspanningen zich achter de schermen afspelen en het nationaal belang vereist dat de regels van vertrouwelijkheid in acht worden genomen.

Toch mag dat er in mijn visie niet toe leiden dat delen van het buitenlands beleid voor onafhankelijke evaluatie tot *no-go-area* worden verklaard. In de eerste plaats omdat de bestaande regelgeving voorschrijft dat alle operationele doelstellingen uit de begroting periodiek en met een zekere mate van onafhankelijkheid geëvalueerd worden. Zo legt de overheid verantwoording af over wat er met belastinggeld wordt gedaan. In de tweede plaats omdat onafhankelijke evaluatie ons in staat stelt lessen te trekken zodat er de volgende keer, zo nodig, doelmatiger en doeltreffender kan worden geopereerd.

Om die redenen moet er voor de methodologische complicaties steeds weer naar oplossingen worden gezocht. Het evaluatieteam opereerde bij deze evaluatie in het spanningsveld tussen respect voor de vertrouwelijkheid en de wens tot waarheidsgetrouwe reconstructie. Net als bij de eerdere evaluatie *Agenda 2000* is er ook bij dit onderzoek van vertrouwelijke documenten gebruik gemaakt. Net als toen is, conform de regels van de *Wet Openbaarheid van Bestuur*, ook in deze studie geen gebruik gemaakt van informatie die de belangen van personen of landen kan schaden.

Het niet kunnen gebruiken van bepaalde informatie stelt zijn beperkingen aan hetgeen over het voorzitterschap kan worden geschreven. Mede hierdoor zal menig- een die het voorzitterschap van nabij heeft meegemaakt een discrepantie ervaren tussen het hectische gebeuren wat het voorzitterschap in de praktijk was en hetgeen er in deze evaluatie over wordt gerapporteerd. Deze discrepantie laat zich verklaren doordat de evaluatie er niet op is gericht in kaart te brengen wat van dag tot dag tijdens het voorzitterschap plaatsvond. De evaluatie poogt achteraf in kaart te brengen wat als het ware de rode lijn tijdens het voorzitterschap is geweest; wat de doelstellingen waren; of deze zijn verwezenlijkt en of dat op een juiste wijze is gebeurd. Niet meer, maar ook niet minder. Dat daarbij veel activiteiten die een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen waren niet in beeld komen, doet aan het belang van die activiteiten niets af.

De evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van en door inspecteur Gerard van der Zwan en onderzoeksmedewerker Bas Limonard, beiden werkzaam bij IOB. Bij de voorbereiding van de evaluatie waren tevens als onderzoeksmedewerker betrokken Merel Wielinga en Bregje Korteweg. In het kader van het gebruik van het DECIDE-model ten behoeve van hoofdstuk 8 hebben Jelle van der Knoop en

Robert Thomson van DECIDE BV diverse interviews in Brussel afgenomen. IOB dankt de geïnterviewde medewerkers van de verschillende Haagse ministeries, van de permanente vertegenwoordigingen in Brussel en van de Europese instellingen voor hun bereidwillige medewerking. De eindverantwoordelijkheid voor deze evaluatie berust geheel bij IOB.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Tabellen, boxen en figuren	9
	Lijst van afkortingen	11
	Hoofdbevindingen en aandachtspunten	13
1	Inleiding	25
1.1	Achtergrond en doelstelling	25
1.2	Onderzoeksvragen	26
1.3	Afbakening	28
1.4	Methodologie	30
1.5	Organisatie van de evaluatie	33
1.6	Opbouw van het rapport	34
2	Rol en betekenis van het EU-voorzitterschap	37
2.1	Inleiding	37
2.2	Betekenis EU-voorzitterschap	37
2.3	Taken van het voorzitterschap	39
2.4	Rollen en rolopvatting van een voorzitter	45
2.5	Het beoordelen van een voorzitterschap	47
2.6	Het voorzitterschap in de toekomst	50
2.7	Samenvatting	52
3	Context van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004	55
3.1	Inleiding	55
3.2	De Europese agenda	55
3.3	Voorzitter van een Unie van 25	56
3.4	Institutionele setting van het voorzitterschap	58
3.5	Binnenlandse gebeurtenissen	60
3.6	Gebeurtenissen in het buitenland	61
3.7	Samenvatting	64

4	Het Nederlandse beleid inzake het voorzitterschap	67
4.1	Inleiding	67
4.2	De Nederlandse beleidstraditie in beweging	67
4.3	De rolopvatting van het Nederlandse voorzitterschap	69
4.4	De inhoudelijke contouren	73
4.5	De accenten van het Nederlandse voorzitterschap	74
4.6	Doelstellingen van het Nederlandse voorzitterschap	79
4.7	Conclusies	80
5	Nationale beleidscoördinatie in het kader van het voorzitterschap	81
5.1	Inleiding	81
5.2	Het Nederlandse coördinatiemodel voor Europees beleid	81
5.3	Beleidscoördinatie tijdens een voorzitterschap	86
5.4	De keuze voor aanvullende coördinatiemechanismen	87
5.5	De aanvullende coördinatiemechanismen in de praktijk	89
5.6	Conclusies	92
6	Werken aan de toekomstige financiële en budgettaire structuur van de Unie	95
6.1	Inleiding	95
6.2	Het vraagstuk	95
6.3	De Nederlandse rolopvatting	100
6.4	De Nederlandse beleidscoördinatie	104
6.5	Nederland en de onderhandelingen	106
6.6	Conclusies	111
7	Werken aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid	115
7.1	Inleiding	115
7.2	Het vraagstuk	115
7.3	De Nederlandse rolopvatting	123
7.4	De Nederlandse beleidscoördinatie	128
7.5	Nederland en de onderhandelingen	133
7.6	Conclusies	140
8	Werken aan de uitbreiding van de Unie	145
8.1	Inleiding	145
8.2	Het vraagstuk	145
8.3	De Nederlandse rolopvatting	152
8.4	De Nederlandse beleidscoördinatie	155

8.5	Nederland en de onderhandelingen	159
8.6	Conclusies	172
9	Organisatorische en logistieke aspecten	175
9.1	Inleiding	175
9.2	De keuze voor een subsidiair model	175
9.3	Voorzitterschapsevenementen in Nederland	179
9.4	Het functioneren van de centrale projectorganisatie	181
9.5	Evaluatie van het subsidiaire model	184
9.6	Het voorzitterschapbudget	198
9.7	Conclusies	202
Bijlagen		
Bijlage 1	Over IOB	207
Bijlage 2	Terms of Reference	209
Bijlage 3	Rechtsbasis van het EU-voorzitterschap	229
Bijlage 4	De Europese instellingen	243
Bijlage 5	Thematisch overzicht	247
Bijlage 6	Methodologie DECIDE-analyse	249
Bijlage 7	Geïnterviewde personen	261
Bijlage 8	Geraadpleegde bronnen	265

Tabellen, boxen en figuren

Tabellen

Tabel 1.1	Onderzochte dossiers	30
Tabel 9.1	Begroting centrale projectorganisatie	199
Tabel 9.2	Verhouding tussen centrale en decentrale voorzitterschapsuitgaven	202

Boxen

Box 3.1	Nederland en de Commissiecrisis	59
Box 3.2	Buitenlandse gebeurtenissen	60
Box 4.1	Europe, a beautiful idea	76
Box 4.2	Communicating Europe	78
Box 5.1	De Nederlandse beleidscoördinatie in drie fasen	82
Box 8.1	De kwestie Cyprus	151

Figuren

Figuur 2.1	De drie rollen van het voorzitterschap	45
Figuur 5.1	De Nederlandse beleidscoördinatie	84
Figuur 8.1	Verdeling van effectieve macht over de standpunten op kwestie 1	161
Figuur 8.2	Verdeling van effectieve macht over de standpunten op kwestie 2	162
Figuur 8.3	Verdeling van effectieve macht over de standpunten op kwestie 3	163
Figuur 9.1	De organisatiematrix	183

Lijst van afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AIVD	Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst
ASEAN	Associatie van Zuidoost-Aziatische landen
ASEM	Asia-Europe Meeting
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BNP	Bruto Nationaal Product
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
COREPER	Comité van permanente vertegenwoordigers
CoCo	Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
CoCo-HAN	Coördinatiecommissie op hoogambtelijk niveau
CPEU	Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap
DGES	Directoraat-generaal Europese Samenwerking (BZ)
DGIAV	Directoraat-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (Justitie)
DGRC	Directoraat-generaal Regionale en Consulaire Zaken (BZ)
DIE	Directie Integratie Europa (BZ)
DPV	Directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken (BZ)
DPZ	Directie Politieke Zaken (BZ)
DVL	Directie Voorlichting (BZ)
DWM	Directie West en Midden-Europa (BZ)
ECB	Europese Centrale Bank
ECOFIN	Raad van Ministers van Economische Zaken en Financiën
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap
EMB	Eigen Middelenbesluit
EMU	Economische en Monetaire Unie

EOM	Europees Openbaar Ministerie
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
ER	Europese Raad
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GNI	Bruto Nationaal Inkomen (Gross National Income)
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HoM	Head of Mission
ICT	Informatie en Communicatietechnologie
IGC	Intergouvernementele Conferentie
IIA	Inter-Institutioneel Akkoord
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPB	Interdepartementaal Projectbureau Beveiliging
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
KLDP	Korps Landelijke Politiediensten
MP	Minister-president
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PV EU	Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
RAZEB	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (onderraad van de Ministerraad)
RVVR	Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht
SER	Sociaal-Economische Raad
ToR	Terms of Reference
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
V&I	Vreemdelingenzaken en Integratie
VNO-NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen - Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

Achtergrond

Het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (EU) wordt elke zes maanden op basis van roulatie door een andere lidstaat vervuld. Gedurende de tweede helft van 2004 viel de beurt voor de elfde keer in de geschiedenis toe aan Nederland. Aan het EU-voorzitterschap werd in Nederland een groot beleidsmatig belang toegekend. Hiermee stond Nederland immers een half jaar lang in de Europese schijnwerpers. De wijze waarop een lidstaat het voorzitterschap vervult draagt bij aan zijn Europese reputatie. Bovendien heeft de lidstaat die het voorzitterschap vervult geprivilegieerde toegang tot de andere Europese instellingen, een zekere controle over de Europese agenda en vertegenwoordigt hij de Unie in de rest van de wereld. Veel medewerkers van de Haagse ministeries, de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU en op de Nederlandse ambassades in het buitenland hebben grote inspanningen geleverd om het Nederlands EU-voorzitterschap tot een succes te maken.

Het Nederlands EU-voorzitterschap in de tweede helft van 2004 vond plaats onder bijzondere omstandigheden. Het was het eerste volledige voorzitterschap van een Unie van 25 lidstaten. Nederland had daarmee de taak om een nieuwe vergadercultuur te introduceren die geschikt was voor een Unie van een dergelijke omvang. Een nieuw Europees Parlement trad in de zomer aan en de Commissie was tot eind november demissionair. De lopende agenda was daarmee voor wat betreft wetgevingsinitiatieven beperkt. Daarnaast was tot vlak voor de start van het Nederlands voorzitterschap onduidelijk of de onderhandelingen over een grondwettelijk verdrag voor de Unie zouden worden afgerond. Gezien deze bijzondere omstandigheden is het Nederlands voorzitterschap ook wel gekenschetst als een ‘overgangsvoorzitterschap’.

Het voorzitterschap van de Raad is om te beginnen verantwoordelijk voor een goede organisatie en het beheer van de werkzaamheden van de Raad op alle niveaus, ambtelijk en politiek. Talloze bijeenkomsten moeten worden gepland, voorbereid, voorgezeten en verslagen. Van een voorzitter wordt ook een actieve agendazettende rol verwacht en er is een belangrijke rol voor hem weggelegd in het bevorderen van consensus en het zoeken naar compromissen. Tot slot vertegenwoordigt het voorzitterschap de Raad tegenover de andere Europese instellingen en het vertegenwoordigt de Unie in internationale fora en overleggen.

Een lidstaat die het EU-voorzitterschap bekleedt, heeft te maken met verwachtingen ten aanzien van zijn rol als voorzitter, die in conflict kunnen komen met zijn belangen als lidstaat. Van een voorzitter wordt verwacht dat hij zijn taak in beginsel neutraal vervult en op onderdelen politiek leiderschap toont. Tegelijk wordt van de lidstaat die het voorzitterschap bekleedt, geaccepteerd en zelfs verwacht dat hij – tot op zekere hoogte – zijn nationale standpunten niet veronachtzaamt. De noodzaak om voortdurend een afweging te moeten maken ten aanzien van deze rollen betekent een extra uitdaging bij de nationale (interdepartementale) beleidscoördinatie, bovenop de reguliere coördinatie van het nationale standpunt als lidstaat.

Of een voorzitterschap een succes was, is niet goed in zijn algemeenheid te beoordelen. Om die reden is in deze evaluatie onderzocht hoe Nederland het voorzitterschap op een aantal cruciaal geachte aspecten heeft vervuld. Dit is gedaan aan de hand van drie onderzoeksvragen:

- 1) In hoeverre is de nationale beleidscoördinatie in het kader van het EU-voorzitterschap effectief verlopen? Als indicatoren voor effectiviteit gelden de mate waarin de Nederlandse inzet tijdig tot stand kwam, bekend was bij en gedragen werd door de betrokken actoren en flexibel genoeg was om zonodig aangepast te kunnen worden.
- 2) In hoeverre heeft Nederland, als voorzitter en als lidstaat, effectief opgetreden in het Europese onderhandelingsproces? Hierbij is gekeken of Nederland op een dossier voortgang heeft geboekt, Nederlandse belangen heeft behartigd en/of goodwill heeft gekweekt.
- 3) In hoeverre heeft Nederland de organisatorische en logistieke taken van het EU-voorzitterschap doelmatig uitgevoerd? Hierbij is gekeken in welke mate het ‘subsidiare model’, waarbij Nederland voor het eerst een aantal organisatorische aspecten centraal regelde, voordelen heeft opgeleverd.

Voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen zijn drie onderhandelingsdossiers geanalyseerd, te weten: de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2007-2013, de onderhandelingen over een nieuw meerjarenprogramma voor de Europese samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) dat later bekend werd als het Haags Programma, en ten derde de onderhandelingen over het al dan niet starten van toetredingsonderhandelingen met Turkije. Hiermee beoogt de evaluatie niet een representatief beeld te geven van het gehele voorzitterschap, maar een illustratie aan de hand van drie belangrijke dossiers.

Voor het beantwoorden van de derde onderzoeksvraag is onderzocht wat de gevolgen waren van de keuze om bepaalde organisatorische taken centraal te regelen, waarbij met name is gekeken naar het functioneren van de Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004.

A Hoofdbevindingen

- 1) *De beleidscoördinatie was volgens de hierboven genoemde indicatoren op twee van de drie onderzochte dossiers niet effectief. Dit heeft echter niet verhindert dat de verantwoordelijke departementen hun rol van voorzitter in Europa konden vervullen.*

Wat betreft de effectiviteit van de beleidscoördinatie is er sprake van een per dossier wisselend beeld. Op het terrein van de Financiële Perspectieven werd de inzet van het Nederlandse voorzitterschap tijdig bepaald en breed gedragen door de betrokken actoren. Dit kwam omdat de departementen al ver voor het voorzitterschap waren gecommitteerd aan het centrale uitgangspunt van het Nederlandse beleid, het verbeteren van de Nederlandse nettobetalingspositie. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën bepaalden de inzet van het Nederlandse voorzitterschap, die in grote mate rekening hield met dit uitgangspunt.

Op het terrein van het JBZ-meerjarenprogramma was de coördinatie niet effectief. Zowel in de aanloop naar als tijdens het voorzitterschap bestond er verschil van mening tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken enerzijds en het ministerie van Justitie anderzijds over de inhoudelijke ambities en de te volgen strategie bij het totstandbrengen van het programma. Er werden op hoofdlijnen afspraken gemaakt, maar het verschil in uitgangspunten en gebrek aan onderling vertrouwen bleef een rol spelen. Doordat Justitie de leiding over het dossier kreeg, was het gebrek aan overeenstemming voor andere lidstaten niet merkbaar.

Op het Turkijedossier ontbrak het (lidstaat) Nederland lang aan een officieel standpunt. Dit belette de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de EU niet om een voorlopige voorzitterschapstrategie uit te werken, die rekening hield met de zorgen die in Nederland leefden ten aanzien van een Turks lidmaatschap. De regering nam pas drie weken voor de Europese Raad een definitief standpunt in over de voorwaarden waaronder Nederland akkoord kon gaan met het openen van toetredingsonderhandelingen. Dit standpunt bood Nederland als voorzitter op onderdelen weinig flexibiliteit. Gezien het bij uitstek politieke karakter van dit vraagstuk kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat een nog intensievere coördinatie had geleid tot een spoedigere of andere besluitvorming. Niettemin beoordeelt IOB de coördinatie van de standpuntbepaling vanwege het gebrek aan tijdigheid en flexibiliteit als niet effectief.

- 2) *Op één van de drie onderzochte dossiers gaven de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken een bredere invulling aan hun coördinerende verantwoordelijkheid dan – zelfs tijdens een voorzitterschap – van hen verwacht mocht worden.*

De coördinerende verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken ten aanzien van Europees beleid krijgt een extra dimensie op het moment dat Nederland een EU-voorzitterschap vervult. Het ministerie rekent het dan tot zijn taak het beleid van de vakdepartementen te toetsen aan de gevolgen ervan voor de uitstraling van het voorzitterschap. Ook het ministerie van Algemene Zaken heeft daarbij een rol te vervullen vanuit de verantwoordelijkheid van de minister-president als voorzitter van de Europese Raad. Op het dossier van de Financiële Perspectieven was de coördinerende rol van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken niet problematisch. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (deels vakdepartement) bepaalde samen met Financiën de voorzitterschapstrategie, die was gebaseerd op eerder overeengekomen beleid.

Op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken namen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken het initiatief voor een nieuw meerjarenprogramma, waarmee het Nederlandse voorzitterschap zich in Nederland en Europa kon profileren. Het ministerie van Justitie als belangrijkste vakdepartement was aanvankelijk geen voorstander van een nieuw meerjarenprogramma. Nadat Justitie zich achter het doel schaarde en de leiding op dit dossier kreeg, bleven Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken zich met de voortgang bemoeien om ervoor te zorgen dat het resultaat aansprekend zou zijn. Dit gaf Justitie bij tijd en wijle de indruk dat Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken teveel op de stoel van

het vakdepartement gingen zitten. Naar het oordeel van IOB hebben de coördinerende ministeries zich hiermee actiever opgesteld dan op grond van hun coördinerende verantwoordelijkheid valt te rechtvaardigen.

Op het Turkijedossier waren de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken zelf vakdepartement. Gezien het grote politieke belang van het vraagstuk waren zij echter verzekerd van de betrokkenheid van het hele kabinet.

Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken hebben veel energie gestoken in het totstandbrengen van een regeringsstandpunt. In afwezigheid van een dergelijk standpunt werkten deze ministeries aan een (voorlopige) strategie om in Europa invulling te geven aan het voorzitterschap.

3) *De voor het voorzitterschap in het leven geroepen coördinatiemechanismen hebben de regierol van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken vergemakkelijkt, zonder de formele ministeriële verhoudingen aan te tasten.*

De regierol van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken is vergemakkelijkt door een aantal speciaal voor het voorzitterschap gecreëerde coördinatiemechanismen, zoals een interdepartementale werkgroep, een ministeriële stuurgroep en een dagelijks ochtendoverleg per videoverbinding tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging. Het mes sneed aan twee kanten: doordat de reguliere coördinatie van het Nederlandse beleid richting Brussel via de coördinatiecommissie en de Ministerraad bleef gehandhaafd, werd deze niet belast met voorzitterschapstaken. Tegelijk werd de afstemming van voorzitterschapstaken licht gehouden door niet overal de betrokkenheid van de hele Ministerraad bij te verlangen. Bijkomend voordeel was dat op deze manier de rollen van Nederland als lidstaat en die van voorzitter in het coördinatieproces helder van elkaar waren gescheiden. De aanvullende coördinatiemechanismen voor het voorzitterschap lieten de formele verhoudingen tussen de ministeries in stand. Wel gaven zij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken een bevoorrechte positie tegenover de vakdepartementen, doordat zij intensiever samenwerkten, de overleggen voorzaten en de stukken voorbereidden.

4) *Goede persoonlijke verhoudingen tussen de belangrijkste actoren van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging hebben de samenwerking bevorderd.*

Een team van ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging werkte zeer intensief samen. Er was daarbij sprake van groot onderling vertrouwen, hetgeen zeker niet vanzelfsprekend

is. Bij het plaatsingsbeleid in de jaren voorafgaand aan het voorzitterschap was er rekening mee gehouden dat personen op sleutelposities zaten die goed met elkaar konden samenwerken. Zoals gebruikelijk waren de raadsadviseurs voor internationale zaken gedetacheerd vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken. Verder zorgde het dagelijks ochtendoverleg per videoconferentie tussen Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en de permanente vertegenwoordiging – tweemaal per week met deelname van de bewindslieden – ervoor dat het team volledig geïnformeerd was over lopende zaken. Op vrijdag was er ambtelijk overleg op het ministerie van Algemene Zaken. Deze nauwe samenwerking bevorderde het gevoel als team verantwoordelijk te zijn voor het Nederlands voorzitterschap.

- 5) *De wijze waarop per dossier een rolopvatting werd gekozen bleef impliciet en was geen onderwerp van interdepartementale afstemming. Op één van de drie onderzochte dossiers was sprake van rolcompetitie.*

Bij het uitoefenen van het voorzitterschap heeft een lidstaat in principe de beschikking over een drietal rollen, waartussen een evenwicht moet worden gevonden. Het voorzitterschap kan er voor kiezen een neutrale voorzitter te zijn en de eigen belangen ondergeschikt te maken aan het Europese besluitvormingsproces, maar kan er ook voor kiezen de eigen belangen te laten prevaleren. Daarnaast kan een voorzitterschap politiek leiderschap willen tonen, bijvoorbeeld door belangrijke voortgang op een dossier te stimuleren of nieuwe beleidsinitiatieven te ontwikkelen. De rolopvatting van een voorzitter kan per dossier en per actor verschillen.

De lijn die vanuit Buitenlandse Zaken werd ingezet was ‘neutraal voorzitten’, maar tegelijk werd erkend dat Nederland waar mogelijk zou moeten zoeken naar ruimte om eigen preferenties te verwezenlijken. Daarnaast nam Nederland zich, mede gezien de recente uitbreiding, een nieuw Europees parlement en een demissionaire Commissie, voor om politiek leiderschap tonen. De manier waarop hiertussen per dossier een afweging moest worden gemaakt, bleef echter impliciet en vormde geen onderwerp van interdepartementale afstemming. Dat wil niet zeggen dat per dossier geen strategische keuze is gemaakt, maar die keuze was steeds gebaseerd op de inhoudelijke overwegingen ten aanzien van het betreffende dossier en niet op een visie op hoe Nederland als voorzitter voor de dag wilde komen.

Voor de drie onderzochte dossiers komt wat betreft de rolopvatting het volgende beeld naar voren. Aangaande de Financiële Perspectieven koos het Nederlandse voorzitterschap voor een inzet die in belangrijke mate rekening hield met de Nederlandse belangen, maar waarbij het voorzitterschap op een objectieve manier

het dossier vooruit wilde helpen. Ten aanzien van het JBZ-dossier bestond er tussen de belangrijkste departementen verschil van mening over de te kiezen rolopvatting. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken kozen voor het tonen van politiek leiderschap, terwijl het ministerie van Justitie de voorkeur gaf aan de rol van neutrale voorzitter. Ondanks de overeenstemming op hoofdpunten, bleven de verschillende visies tijdens het voorzitterschap botsen. Hierbij kan worden gesproken van ‘rolcompetitie’. Ten aanzien van het Turkijebesluit benadrukte de regering dat het als neutrale en objectieve voorzitter te werk wilde gaan, maar werd tegelijk rekening gehouden met de zorgen die in Nederland leefden ten aanzien van Turks lidmaatschap. De rol van eerlijk makelaar werd niet ondergeschikt gemaakt aan de nationale belangen.

6) *Nederland is op alle drie de onderzochte dossiers, als voorzitter en als lidstaat, effectief geweest in de onderhandelingen.*

Om te beginnen heeft het Nederlandse voorzitterschap op de drie onderzochte onderhandelingsdossiers belangrijke voortgang geboekt. Op het terrein van de Financiële Perspectieven heeft Nederland de zogenaamde bouwstenenbenadering geïntroduceerd die later behulpzaam is geweest bij het voeren van de uiteindelijke onderhandelingen. Op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft Nederland het initiatief genomen voor een nieuw meerjarenprogramma en dit in nauwe samenwerking met de andere lidstaten opgesteld. En onder leiding van Nederland heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over het starten van toetredingsonderhandelingen met Turkije.

Daarnaast waren de resultaten op de drie dossiers in overeenstemming met de Nederlandse belangen. Op het gebied van de Financiële Perspectieven zag Nederland kans om het doel van het verbeteren van de nettobetalingpositie te dienen. Het introduceren van een zuinigere cultuur bij de lidstaten middels de bouwstenenbenadering was in het belang van voldoende andere lidstaten en wekte als algemeen principe minder weerstand dan het opzichtig inzetten op een lagere nettoafdracht. Ten aanzien van het meerjarenprogramma op JBZ-terrein wilde het Nederlands voorzitterschap (dat wil zeggen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken) zich vooral profileren in Nederland en Europa, door het opstellen van een programma dat aansloot bij de politieke prioriteit van het thema veiligheid. De titel ‘Haags Programma’ heeft het dossier een herkenbaar resultaat gegeven. Het programma zelf heeft echter weinig publieke aandacht genoten, mede doordat op aandringen van het ministerie van Buitenlandse Zaken het programma werd uitonderhandeld door de ministers van Buitenlandse Zaken in plaats van door de Europese regeringsleiders. De conclusies ten aanzien van

Turkije weerspiegelden in belangrijke mate de belangen van Nederland. Zo werd een strenger onderhandelingskader afgesproken dat voor alle kandidaat-lidstaten geldt en kunnen lidstaten hun arbeidsmarkt lang afschermen voor Turkse werknemers. Door vroegtijdig met de Commissie samen te werken, konden belangrijke Nederlandse zorgen – die ook in andere lidstaten leefden – vroegtijdig worden ingebracht. Daarnaast heeft Nederland enkele stevige formuleringen in de ontwerpconclusies geïntroduceerd en daar aan vastgehouden, hetgeen mogelijk werd gemaakt door het Europese krachtenveld.

En ten derde heeft Nederland met het voorzitterschap *goodwill* gekweekt. Op het terrein van de Financiële Perspectieven heeft Nederland lof geoogst door niet al te opzichtig het eigen belang centraal te stellen. Hoewel de gekozen benadering in het voordeel van Nederland werkte, heeft het voorzitterschap zich objectief opgesteld en het dossier met inbreng van alle lidstaten vooruit geholpen. Ook bij het opstellen van het meerjarenprogramma op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft Nederland waardering gekregen voor de wijze waarop Nederland de andere lidstaten heeft betrokken bij het opstellen ervan. In plaats van in een vroeg stadium een vergaand conceptprogramma op tafel te leggen, heeft Nederland de lidstaten laten reageren op fiches. Op basis van de schriftelijke reacties van de lidstaten heeft Nederland een eerste versie van het programma opgesteld. Op het gebied van het Turkijebesluit heeft Nederland vooral waardering gekregen voor het feit dat onder Nederlands voorzitterschap een besluit tot stand is gekomen, terwijl de meningen zo sterk uiteen liepen, niet in de laatste plaats in Nederland zelf.

7) *Nederland heeft met succes een nieuw model voor de organisatie van evenementen in Nederland geïntroduceerd.*

Nederland heeft in 2004 voor het eerst en met succes een groot aantal aspecten met betrekking tot de organisatie van evenementen in Nederland centraal geregeld. De keuze voor een zogeheten ‘subsidiar model’ heeft bijgedragen aan een uniforme uitstraling van het voorzitterschap, een hoge kwaliteit van dienstverlening en het benutten van schaalvoordelen. De uniforme uitstraling van het voorzitterschap is bevorderd door veelvuldige toepassing van het voorzitterschaplogo en het centraal inkopen van drukwerk, geschenken en promotiemateriaal, een centrale website en het centraal verzorgen van briefings aan ambassades in Den Haag. De kwaliteit van de centraal geregelde aspecten is over het algemeen als hoog ervaren, met uitzondering van de accreditatie in de eerste maanden van het voorzitterschap. Schaalvoordelen zijn met name behaald door het centraal aanbesteden van aspecten zoals drukwerk, geschenken, promotiemateriaal en aankledingmateriaal.

8) *De dienstverlening van de Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap heeft geleden onder de vertraging in de opbouw van de organisatie.*

De Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004 (CPEU) die binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken werd ingericht om het subsidiaire model vorm te geven en uit te voeren, zag zich gesteld voor de uitdaging om op basis van prestaties de departementen te overtuigen van de meerwaarde van het model. Het was daarom des te meer te betreuren dat het ministerie van Buitenlandse Zaken er niet in slaagde om CPEU tijdig en voldoende te bemensen. Als gevolg hiervan is de dienstverlening aan de departementen te laat op gang gekomen, vooral bij de voorbereiding en uitvoering van de interdepartementale aanbestedingen. Medewerkers waren onvoldoende ingewerkt en moesten veel gaandeweg leren. Een belangrijke rol van CPEU was het bij elkaar brengen van de departementen. Zo is de lijst met centraal te regelen aspecten in het coördinatorenoverleg vastgesteld en heeft dit overleg een belangrijke rol gespeeld bij het uitwisselen van informatie en ervaringen.

9) *De doelmatigheid van de organisatie was beperkt.*

De doelmatigheid van de organisatie van het voorzitterschap werd door de volgende factoren beperkt: Nederland is er niet in geslaagd het aantal informele ministeriële evenementen beperkt te houden. Na een intensief coördinatieproces werd het maximum vastgesteld op vijftien en ook met dit relatief hoge aantal is creatief omgegaan. De schaalvoordelen hadden op diverse aspecten aanzienlijk groter kunnen zijn, indien was gekozen voor een beperkt aantal vergaderlocaties. Dit zou grote voordelen hebben opgeleverd voor aspecten als huurkosten, ook van hotel-accommodaties, beveiliging, vervoer en ICT. Verder leverde de gezamenlijke aanbestedingen niet in alle gevallen lagere prijzen op. Bij zulke grote orders kwam niet altijd prijsconcurrentie tot stand doordat het aantal mogelijke aanbidders te klein werd. Ook de voordelen op overhead waren beperkt, aangezien de aanbestedingen een arbeidsintensieve betrokkenheid van de departementen vergde.

De uitgaven uit het centrale voorzitterschapbudget (37 mln euro) vielen 45% lager uit dan aan het begin van het voorzitterschap begroot en zelfs 60% lager dan een eerste raming. Dit is bijna geheel te verklaren door het niet doorgaan van een aantal bijeenkomsten op topniveau in Nederland, waarmee in de begroting rekening was gehouden. De kosten van beveiliging bedroegen 39% van het centrale voorzitterschapbudget. Dit bedrag is vanuit het centrale budget overgemaakt aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Doordat erg ruim is begroot, hoefde tijdens het voorzitterschap geen energie te worden gestoken in het beperken van de uitgaven. De uitgaven van de ministeries (60 mln euro in

totaal) waren in overeenstemming met de raming bij aanvang van het voorzitterschap. Dit was wel beduidend meer dan een jaar voor het voorzitterschap was ingecalculerd, terwijl meer aspecten op centraal niveau zijn geregeld dan aanvankelijk gepland.

B **Aandachtspunten**

1) *De coördinerende verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken*

De reikwijdte van de coördinerende verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken is in de reguliere beleidsvorming richting Brussel duidelijk en nauwelijks betwist. Op het moment dat Nederland een EU-voorzitterschap gaat vervullen, krijgt de coördinerende taak meer gewicht vanwege de verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken voor de uitstraling van het voorzitterschap. Daarbij is niet meer eenvoudig aan te geven waar de coördinerende verantwoordelijkheid begint en ophoudt. In de reguliere situatie is de coördinerende rol van Buitenlandse Zaken negatief gedefinieerd. Buitenlandse Zaken grijpt slechts in waar onenigheid bestaat tussen twee of meerdere competente departementen of wanneer departementaal beleid niet strookt met de algemene uitgangspunten van het Nederlandse Europabeleid. Bij een (naderend) voorzitterschap is Buitenlandse Zaken geneigd om een meer positieve invulling aan haar rol te geven. Maar ook tijdens een voorzitterschap blijven de inhoudelijke ambities en uitgangspunten van een beleidsterreinen tot de verantwoordelijkheid van het betreffende vakdepartement behoren. Er is veel voor te zeggen om de coördinerende rol in dergelijke situaties meer gewicht te geven, maar zolang dit niet geformaliseerd is, dient Buitenlandse Zaken hier prudent mee om te gaan.

2) *Ministeriële stuurgroep*

Een informele ministeriële stuurgroep, zoals die tijdens het voorzitterschap is gebruikt (en ook daarna, bijvoorbeeld voor de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven en het referendum over het grondwettelijk verdrag) kan nuttig zijn voor het afstemmen van praktische zaken en het uitwisselen van informatie tussen de meest betrokken ministers. Voor het stroomlijnen van het besluitvormingsproces is het echter te verkiezen om gebruik te maken van de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA). Dit om de betrokkenheid van ministers die een belang claimen te garanderen en het interdepartementale voortraject te kunnen benutten.

3) *Het voorzitterschap is van alle ministeries*

Goede samenwerking tussen de Haagse spelers is cruciaal voor het draaien van een goed voorzitterschap. Het spreekt voor zich dat de samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging extra intensief is en het eigenaarschap van het voorzitterschap voor een belangrijk deel bij hen berust. Het teamgevoel is daarbij belangrijk, maar mag niet bij andere departementen de indruk wekken een relatieve buitenstaander te zijn. Dat is voornamelijk een kwestie van stijl.

4) *Rolopvatting*

Bij het vervullen van het EU-voorzitterschap valt een rolopvatting te kiezen op basis van hoe het voorzitterschap voor de dag wil komen, welke nationale belangen te groot zijn om ondergeschikt te maken aan het belang van neutrale voorzitter en op welke dossiers een hoog ambitieniveau wordt nagestreefd. Door de keuzemogelijkheden te expliciteren en dit onderdeel te maken van de interdepartementale coördinatie, kan het besluitvormingsproces worden vergemakkelijkt.

5) *Nederland in een EU van 25 lidstaten*

In een EU van 25 – en inmiddels meer – lidstaten is de ruimte voor plenaire onderhandelingen beperkt geworden. Daarmee verschuiven de cruciale fasen van de onderhandelingen naar voren en neemt de rol van centrale actoren zoals de Commissie en het voorzitterschap in de besluitvorming toe. Niet alleen moeten daardoor in een vroeger stadium bondgenoten worden gezocht, het is van groot belang in een vroegtijdig stadium de nationale wensen ingang te doen vinden bij Commissie en/of (toekomstig) voorzitterschap. Dit vraagt om een stevige centrale beleidscoördinatie in een eerste fase.

6) *Het centraal regelen van organisatorische aspecten vereist dat prioriteit wordt gelegd bij de opbouw van een organisatie die daartoe in staat is.*

Indien bij een grootschalig evenement wordt gekozen om een centrale projectorganisatie op te richten binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken die bepaalde taken van de vakdepartementen overneemt, dan moet er prioriteit worden gelegd bij de opbouw van die organisatie. Cruciaal daarbij is dat de functies binnen die organisatie tijdig worden vervuld door mensen die voor hun taken zijn toegerust. Dit is een verantwoordelijkheid van de projectleider, die daarvoor medewerking van het ministerie mag verwachten. Indien de juiste mensen niet binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbaar zijn, moeten zij van buitenaf worden aangetrokken, indien mogelijk van andere ministeries.

7) *Centraal versus decentraal*

In het kader van een subsidiair organisatiemodel moet de keuze tussen wat centraal en wat decentraal moet worden geregeld a) tijdig worden gemaakt, b) op basis van kostenbatenafwegingen, en c) rekening houdend met de samenhang tussen deze aspecten. Daarbij kan ook worden gedacht aan tussenvormen, zoals een decentrale uitvoering op basis van centrale richtlijnen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doelstelling

Van 1 juli tot en met 31 december 2004 vervulde Nederland het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (EU). De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in haar werkprogramma 2003-2007 een evaluatie van dit voorzitterschap opgenomen, omdat het onderwerp beantwoordt aan de criteria die IOB voor een evaluatie hanteert. Deze betreffen het beleidsmatige belang, het politieke en/of maatschappelijke belang, alsmede de mate waarin een onderwerp al of niet eerder is geëvalueerd. Als EU-voorzitter stond Nederland een halfjaar in de Europese schijnwerpers. Het voorzitterschap bood Nederland een uitgelezen mogelijkheid om zich van zijn beste kant te laten zien en om zaken die Nederland belangrijk vond onder de aandacht van zijn collega-lidstaten te brengen. Tegelijk vergde het EU-voorzitterschap veel extra inspanningen en een omvangrijke inzet van mensen en middelen, niet alleen op het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar op alle Haagse ministeries, de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PV EU) en de Nederlandse ambassades in het buitenland. Hoewel dit reeds de elfde keer was dat Nederland het EU-voorzitterschap vervulde, vond nog niet eerder een uitgebreide evaluatie van een Nederlands voorzitterschap plaats.

Het doel van deze evaluatie is, naast het afleggen van verantwoording over de wijze van voorbereiding en uitvoering van het voorzitterschap, vooral het trekken van lessen uit de ervaringen die bij dit voorzitterschap zijn opgedaan. Ondanks de geplande hervorming van het EU-voorzitterschap, zijn er voldoende terreinen waarop de ervaringen van dit Nederlands EU-voorzitterschap 2004 zijn aan te wenden voor een optimale beleidsinzet van Nederland in Europa. Om te beginnen zal Nederland ook in de toekomst het Raadsvoorzitterschap vervullen. Daarbij zullen de taken van het voorzitterschap – ondanks verschillen – deels overeenkomen met die van 2004. Ook zal Nederland voorzitterschappen van andere belangrijke Europese en internationale instellingen blijven vervullen, waarbij soortgelijke

aspecten van het voorzitten een rol spelen, zoals de vraag hoe om te gaan met de rol van neutrale voorzitter zonder de nationale belangen uit het oog te verliezen. Het gegeven dat volgende voorzitterschappen nog vele jaren op zich laten wachten, waarbij derhalve minder kan worden geboogd op persoonlijke ervaringen, maakt een gedegen documentatie van de ervaringen tijdens het EU-voorzitterschap van 2004 des te opportuener. Nederland vervulde in 2004 het eerste volledige voorzitterschap van de Europese Unie van 25 lidstaten. Om die reden zijn er voor de meer nabije toekomst lessen te trekken voor het functioneren van Nederland als lidstaat in de uitgebreide Unie. Tot slot biedt deze evaluatie interessante inzichten voor andere lidstaten die in de toekomst, al dan niet voor de eerste keer, het EU-voorzitterschap gaan vervullen.

De evaluatieopzet is uitgewerkt in de *Terms of Reference*. De concept-*Terms of Reference* zijn voorgelegd aan de betrokken beleidsdirecties binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken en aan de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU. Na verwerking van hun commentaar heeft IOB de *Terms of Reference* vastgesteld (zie bijlage 2).

1.2 Onderzoeksvragen

De drie onderzoeksvragen van de evaluatie zijn als volgt geformuleerd:

- 1) In hoeverre is de nationale beleidscoördinatie in het kader van het EU-voorzitterschap effectief verlopen?
- 2) In hoeverre heeft Nederland, als voorzitter en als lidstaat, effectief opgetreden in het Europese onderhandelingsproces?
- 3) In hoeverre heeft Nederland de organisatorische en logistieke taken van het EU-voorzitterschap doelmatig uitgevoerd?

Onderzoeksvraag 1: De nationale beleidscoördinatie

De vervulling van het voorzitterschap stelt speciale eisen aan de coördinatie van het Nederlandse beleid. Immers, niet alleen moet er net als in de reguliere situatie een nationaal standpunt ten aanzien van diverse vraagstukken worden bepaald, er moet ook een inzet als voorzitter worden bepaald, die vanuit het vereiste van een neutrale voorzittersrol spanning kan opleveren met het standpunt als lidstaat. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de interdepartementale coördinatie bij de vorming van een Nederlands standpunt ten aanzien van Europees beleid. Daarnaast coördineert Buitenlandse Zaken de taken van het Nederlands voorzitterschap. De eerste onderzoeksvraag heeft daarom betrekking op de coördinatie tussen de verschillende Nederlandse actoren bij het komen tot een Neder-

landse inzet tijdens het voorzitterschap. Indicatoren voor de effectiviteit van de nationale beleidscoördinatie zijn:

- een tijdig bepaalde Nederlandse inzet;
- een inzet die bij de Nederlandse betrokken actoren bekend en aanvaard is; en
- een flexibele inzet, dat wil zeggen een tijdige en breed gedragen herziening ervan als omstandigheden dat vereisen.

Onderzoeksraag 2: Het Nederlandse optreden in de onderhandelingen

Voor een beoordeling van de effectiviteit van het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen zijn de doelstellingen van Nederland (zoals gereconstrueerd, zie hoofdstuk 4) als uitgangspunt genomen. Het gaat om drie doelstellingen:

- a) het boeken van voortgang op belangrijke Europese dossiers;
- b) het behartigen van Nederlandse belangen; en
- c) het bevorderen van het imago van Nederland in Europa en de rest van de wereld (*goodwill*).

In beginsel streeft Nederland deze drie doelstellingen op elk onderhandelingsdossier tegelijkertijd na. In de praktijk kan echter een spanning bestaan tussen deze doelstellingen, waarbij per dossier een andere afweging kan worden gemaakt. Daarom is op elk van de onderhandelingsdossiers gekeken welk gewicht aan de doelstellingen werd gegeven, met andere woorden, welke doelstelling voorrang kreeg. Over het gewicht dat aan de te onderscheiden doelstellingen werd toegekend, wordt geen evaluatief oordeel uitgesproken. Vervolgens zijn voor de analyse van de effectiviteit van het Nederlandse optreden de volgende indicatoren gehanteerd:

- Is er op een dossier voortgang geboekt.
- Zijn er Nederlandse belangen behartigd.
- Heeft Nederland zijn internationale imago bevorderd en als voorzitter *goodwill* gekweekt.

Onderzoeksraag 3: Organisatie en logistieke taken

Het EU-voorzitterschap brengt voor de betreffende lidstaat veel organisatorische en logistieke taken met zich mee, zoals het opstellen van een vergaderkalender, het verzorgen van locaties en tolken voor vergaderingen, beveiliging, accreditatie, het maken van een website en zorgen voor persfaciliteiten e.d. Voor de organisatie van voorzitterschapsevenementen in Nederland is in 2004 gekozen voor een zogenaamd 'subsidiar model', waarbij sommige taken door een centrale projectorganisatie en andere decentraal (door de departementen) werden geregeld. Het doel van dit model was:

- het behalen van schaalvoordelen;
- een uniforme uitstraling van het voorzitterschap;
- een zekere kwaliteit van dienstverlening; en
- samenhang in de activiteiten.

Voor- en nadelen van het gekozen subsidiaire model zijn geanalyseerd aan de hand van deze doelstellingen.

1.3 Afbakening

Onderzoekperiode

De onderzoeksperiode wordt afgebakend door de duur van het voorzitterschap (van 1 juli tot en met 31 december 2004). De einddatum van het voorzitterschap geldt daarbij als harde grens. Aangezien ook de voorbereiding en agendaplanning van belang waren, zijn ook de voorbereidingen van Nederland in aanloop naar het voorzitterschap (vanaf medio 2001) onderwerp van de beleidsreconstructie. Waar relevant is voor de drie onderhandelingsdossiers gekeken in hoeverre de Nederlandse resultaten ook na het voorzitterschap zijn opgevolgd.

Thematische afbakening

De evaluatie beslaat niet alle onderhandelingsdossiers die Nederland als voorzitter heeft geleid. Omwille van de uitvoerbaarheid zijn voor de analyse van de Nederlandse beleidscoördinatie en het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen (onderzoeksvragen 1 en 2) drie belangrijke onderhandelingsdossiers geselecteerd. Het gaat om dossiers:

- die als ‘accenten van het Nederlands voorzitterschap’ golden. Dit geeft aan dat er op centraal niveau (bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Algemene Zaken) een groot beleidsmatig belang werd toegekend aan het dossier;
- waarbij de coördinerende verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken (in de afstemming tussen Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, vakdepartementen, de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU en de posten) een belangrijk aspect vormde; en
- die controversiële onderhandelingskwesties bevatten.

De volgende drie onderhandelingsdossiers zijn geselecteerd:

a) *De Financiële Perspectieven 2007-2013*

Tijdens het Nederlands voorzitterschap zou op dit dossier geen besluitvorming plaatsvinden. Wel moest het besluit dat in de eerste helft van 2005 zou worden genomen worden voorbereid. Dit dossier is met name interessant vanwege het hoge beleidsmatige belang dat Nederland aan dit dossier hechtte, de betrokkenheid van diverse ministeries (o.m. Financiën, Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en Economische Zaken) bij dit onderwerp en de uitdaging om op dit dossier een afweging te maken tussen de rol van voorzitter en de belangen van Nederland als lidstaat. Dat maakt dit dossier geschikt voor een analyse van de Nederlandse standpuntbepaling, de Nederlandse rol in de onderhandelingen en de wisselwerking daartussen.

b) *Het JBZ-meerjarenprogramma*

Nederland agendeerde als aankomend voorzitter een nieuw meerjarenprogramma voor de Europese samenwerking op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) en maakte hier een prioritair thema van. Het beleidsmatige belang van dit programma, de betrokkenheid van meerdere Nederlandse ministeries (o.m. Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken) en de contro-versialiteit van een aantal kwesties op het programma, maken dit dossier geschikt voor het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen.

c) *Het besluit over het starten van toetredingsonderhandelingen met Turkije*

Uit de EU-agenda vloeide voort dat de Europese Raad in december 2004 zou besluiten of Turkije wel of niet voldeed aan de criteria voor het openen van toetredingsonderhandelingen. In het geval van een positief besluit zou de EU onverwijld toetredingsonderhandelingen met Turkije starten. Deze kwestie wordt algemeen beschouwd als het meest controversiële agendapunt tijdens het Nederlands voorzitterschap en was gezichtsbepalend voor het welslagen van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Het vraagstuk figureerde prominent in het maatschappelijke en politieke debat ten tijde van het voorzitterschap. Dit maakte de afweging tussen de rol van voorzitter en die van lidstaat extra uitdagend en daardoor geschikt voor de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen van deze evaluatie.

Met de keuze van deze drie dossiers is uitdrukkelijk niet beoogd een representatieve steekproef te nemen. De analyse geeft daarmee nadrukkelijk geen representatief beeld van alle onderhandelingsdossiers die Nederland als voorzitter heeft

geleid. Het betreft immers een kleine selectie en daarnaast uitsluitend dossiers met een hoog politiek karakter.

De derde onderzoeksvraag, naar de doelmatigheid van de organisatie, is op een wat meer algemeen niveau onderzocht. Voor de beantwoording van die vraag zijn de voor- en nadelen van het ‘subsidiare model’ voor de organisatie van evenementen in Nederland in kaart gebracht, met een speciale focus op de rol die de centrale projectorganisatie hierin heeft gespeeld.

Tabel 1.1 Onderzochte dossiers

	Financiële Perspectieven: Agenda 2007	Justitie en Binnenlandse Zaken: Haags Programma	Uitbreiding: Turkijebesluit	Organisatie en logistiek: subsidiar model
Onderzoeksvraag 1	•	•	•	
Onderzoeksvraag 2	•	•	•	
Onderzoeksvraag 3				•

1.4 Methodologie

De beantwoording van de onderzoeksvragen vraagt om een combinatie van een retrospectieve *procesevaluatie* en een *productevaluatie*. De processen betreffen dan het interdepartementale coördinatieproces ten behoeve van een Nederlandse inzet, de onderhandelingsprocessen in de Raad en het organiseren van diverse evenementen in het kader van het voorzitterschap. De producten bestaan dan uit een inzet van het Nederlandse voorzitterschap, de uitkomst van de onderhandelingen, een positief Nederlands imago, en evenementen.

Beleidsreconstructie

Er is een beleidsreconstructie gemaakt teneinde de doelstellingen van het Nederlands voorzitterschap te kunnen vaststellen. De beleidsreconstructie kwam tot stand op basis van *desk study* (bestudering van brieven aan de Tweede Kamer, (concept)notities, verslagen van overleggen, memorandums) en interviews met betrokken beleidsmedewerkers. Naast een algemene beleidsreconstructie (zie hoofdstuk 4), is op elk van de drie geselecteerde onderhandelingsdossiers een aparte beleidsreconstructie gemaakt, waarin de Nederlandse inzet op de betreffende dossiers wordt beschreven (paragrafen 6.3, 7.3 en 8.3).

Voorts is voor elk van de drie onderhandelingsdossiers gekeken welke strategie door het voorzitterschap is gevolgd om het beoogde resultaat te bereiken. Ook hierbij is een combinatie gehanteerd van *desk study* (aanvullende bronnen waren documenten van EU-instellingen, wetenschappelijke en beschouwende artikelen, binnen- en buitenlandse mediaberichten en het berichtenverkeer tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades in de lidstaten) en interviews met Nederlandse beleidsmakers, beleidsmakers van andere lidstaten en medewerkers van de Commissie, het Raadssecretariaat en het Europees Parlement.

1) *Effectiviteit van de nationale beleidscoördinatie*

De analyse van de beleidscoördinatie tijdens het voorzitterschap richtte zich primair op het proces van coördinatie, maar om een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit ervan is ook gekeken naar de resultaten van dat proces.

Op basis van schriftelijke bronnen en oriënterende interviews zijn zowel de reguliere als de speciaal voor het voorzitterschap in het leven geroepen mechanismen voor de interdepartementale beleidscoördinatie in algemene zin beschreven. De verschillende actoren die bij de bepaling van de Nederlandse inzet waren betrokken en hun rol daarbij staan centraal (zie hoofdstuk 5). Vervolgens zijn op de drie geselecteerde onderhandelingsdossiers de betrokken actoren en hun rol meer specifiek beschreven (paragrafen 6.4, 7.4 en 8.4). Vervolgens is het proces van de bepaling van de Nederlandse inzet geanalyseerd op basis van *desk study* (notities, memorandums, verslagen van overleggen en correspondentie) en semigestructureerde interviews met betrokken Nederlandse actoren. Gereconstrueerd is wat de standpunten van de betrokken actoren waren ten aanzien van de Nederlandse inzet op het betreffende dossier, op welke wijze er is geprobeerd overeenstemming over de Nederlandse inzet te bevorderen en met welk resultaat. Bij deze analyse is speciaal aandacht besteed aan de coördinerende verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Subjectieve observaties van betrokken actoren spelen – gecombineerd met andere bronnen – een rol in de beoordeling van het coördinatieproces.

2) *Effectiviteit van het Nederlandse optreden in het Europese onderhandelingsproces*

De analyse van de effectiviteit van het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen is ook uitgevoerd aan de hand van de drie geselecteerde onderhandelingsdossiers. Op basis van *desk study* en semigestructureerde interviews met betrokken Nederlandse actoren is voor elk van de drie onderhandelingsdossiers gereconstrueerd wat de Nederlandse doelstellingen op dat dossier waren. Nadat

deze waren vastgesteld, is nagegaan op welke wijze Nederland zich heeft ingespannen om deze doelstellingen te realiseren.

Per dossier is vervolgens op basis van schriftelijk materiaal en interviews onderzocht:

- In hoeverre en op welke wijze Nederland zich een beeld heeft verschaft van de standpunten van medelidstaten; en
- In hoeverre en op welke wijze Nederland heeft geprobeerd en erin is geslaagd, meerderheidscoalities te vormen en/of consensus bevorderen.

Hiertoe zijn de meest betrokken Nederlandse ambtenaren geïnterviewd. Daarnaast is de subjectieve beoordeling door de medelidstaten en Europese instellingen meegewogen bij het beoordelen van de rol van Nederland in de onderhandelingen tijdens het voorzitterschap. Om de Nederlandse inzet en het verloop van de onderhandelingen beter te kunnen interpreteren, zijn enkele onderhandelaars van andere lidstaten (op de permanente vertegenwoordigingen in Brussel) en medewerkers van Europese instellingen (Commissie, Raadssecretariaat en Europees Parlement) gericht geïnterviewd ter aanvulling van de schriftelijke informatiebronnen. Voor de interviews met medewerkers van de permanente vertegenwoordigingen van verschillende lidstaten is met het oog op een goede afspiegeling per dossier een selectie gemaakt van de meest relevante lidstaten (grote en kleine lidstaten, oude en nieuwe lidstaten en lidstaten met uiteenlopende belangen/standpunten).

Het DECIDE-model

Om beter inzicht te krijgen in het Europese krachtenveld en het verloop van de onderhandelingen over het Turkijebesluit is op dit onderhandelingsdossier gebruik gemaakt van een analyse met het zogenoemde DECIDE-model. Aan de hand van dit model zijn om te beginnen de belangrijkste onderhandelingskwesties geïdentificeerd. Nadat hieruit de drie belangrijkste kwesties waren geselecteerd, is op basis van documentenonderzoek en interviews met diverse (niet-Nederlandse) stakeholders op elk van de kwesties voor alle lidstaten en de Commissie het standpunt, belang en gewicht bepaald en in een cijfer tussen de 0 en 100 uitgedrukt. Aangezien het DECIDE-model eigenlijk is ontwikkeld om onderhandelingen te voorspellen, is met behulp van de verzamelde gegevens per kwestie de te voorspellen uitkomst van de onderhandelingen berekend. Deze ‘voorspelde’ uitkomst is vervolgens naast de werkelijke uitkomst van de onderhandelingen gelegd, hetgeen een interessante aanvulling biedt op de kwalitatieve analyse van het verloop van de onderhandelingen. In bijlage 6 is een toelichting op de methodologie van het DECIDE-model opgenomen.

3) Doelmatigheid van de organisatie

De beantwoording van de vraag naar de doelmatige uitvoering van de organisatorische en logistieke taken van het voorzitterschap concentreert zich op de keuze voor een 'subsidiar model' voor de organisatie van voorzitterschapsevenementen in Nederland, waarbij sommige taken centraal (bij de centrale projectorganisatie) en andere decentraal (bij de vakdepartementen) waren neergelegd.

Het oordeel over de doelmatigheid van de organisatie van het voorzitterschap is gevormd aan de hand van een specifiek op het 'subsidiar model' gerichte beleidsreconstructie, met een speciale focus op de rol van de centrale projectorganisatie daarin. Hierbij zijn de doelstellingen van de centrale projectorganisatie als uitgangspunt genomen, te weten: het behalen van schaalvoordelen, een uniforme uitstraling van het voorzitterschap, het verzekeren van kwalitatieve dienstverlening en samenhang in de voorzitterschapkalender. In de oordeelsvorming is met name aandacht uitgegaan naar de voor- en nadelen van het subsidiar model, waarbij speciale aandacht uitgaat naar de rol van de centrale projectorganisatie EU-voorzitterschap. Op basis van schriftelijke bronnen (interne beleidsnotities, werkgroepverslagen, de jaarplannen en het eindverslag van de centrale projectorganisatie) en interviews met betrokkenen van de centrale projectorganisatie en diverse vakdepartementen zijn de gemaakte keuzes en de achterliggende motieven gereconstrueerd en zijn de voor- en nadelen van die keuzes geïnventariseerd. Hierbij kwam met name de wijze van aanbesteding, organisatie van bijeenkomsten en evenementen en financiering (inclusief de poging tot sponsoring) van activiteiten aan bod. Bij de oordeelsvorming door IOB zijn de oordelen van betrokken actoren meegewogen.

1.5 Organisatie van de evaluatie

De hoofdverantwoordelijkheid voor deze evaluatie berust bij IOB-inspecteur Gerard van der Zwan. Gedurende het hele traject was onderzoeker Bas Limonard bij de evaluatie ingeschakeld. Verder maakten achtereenvolgens onderzoekers Merel Wielinga (vooronderzoek) en Bregje Korteweg (uitvoeringsfase) deel uit van het evaluatieteam.

Het vooronderzoek van deze evaluatie, waarin de *Terms of Reference* zijn opgesteld, is gelijk met het voorzitterschap zelf gestart. Tijdens dit vooronderzoek is nauw samengewerkt met onderzoekers van het Nederlands Instituut voor Internationale

Betrekkingen Clingendael. De reden hiervoor was dat Clingendael eveneens bezig was met onderzoek op specifieke onderdelen van het voorzitterschap.¹

Onderzoekers van DECIDE BV hebben een analyse gemaakt van het Europese krachtenveld en de onderhandelingen inzake de besluitvorming over Turkije. Zij hebben hiertoe interviews afgenomen met medewerkers van verschillende permanente vertegenwoordigingen in Brussel.

Een referentiegroep bestaande uit bij het voorzitterschap betrokken ambtenaren en externe deskundigen is uitgenodigd om commentaar te leveren op een conceptversie van dit rapport. De referentiegroep bestond uit de heer drs. C.G. Holl (ministerie van Financiën), mevrouw mr. M.A.C.L.M. Bonn (ministerie van Justitie), de heer drs. P. de Gooijer en de heer drs. D.J. Oldenburg (ministerie van Buitenlandse Zaken) en de heer prof. dr. J.Q.Th. Rood en mevrouw dr. M. van Keulen (beiden Clingendael European Studies Programme).

1.6 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 is gewijd aan de betekenis van het EU-voorzitterschap. Het gaat in op de taken, rollen en mogelijke rolopvattingen van een voorzitter en biedt daarmee een kader om in evaluatieve zin uitspraken te doen over het voorzitterschap. De kernboodschap in dat verband is dat men de vraag naar het succes of falen van een voorzitterschap niet in algemene zin kan beantwoorden. Het hoofdstuk is gebaseerd op de juridische, bestuurskundige en politicologische literatuur met betrekking tot het Raadsvoorzitterschap.

In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van de politieke, institutionele, maatschappelijke en internationale context waarin het EU-voorzitterschap van Nederland in 2004 plaatsvond. Kennis van deze context is nodig voor een begrip voor de speciale uitdagingen waarvoor Nederland zich als voorzitter zag gesteld, zoals het omgaan met de recente uitbreiding van vijftien naar vijftientwintig lidstaten, een institutioneel vacuüm in Brussel en diverse onvoorziene binnenlandse en buitenlandse gebeurtenissen die aandacht van de regering vroegen.

¹ De werkzaamheden van Clingendael hebben o.a. geresulteerd in twee publicaties: M. van Keulen en A. Pijpers, *Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*, Clingendael European Papers No. 1, The Hague, April 2005; en H. van der Meulen en R. Toxopeus, *Met gezwinde spoed. Het Nederlands EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor Vrijheid, Veiligheid en Recht*, Den Haag: Instituut Clingendael, januari 2006.

Hoofdstuk 4 gaat in op het beleid van de regering met betrekking tot het EU-voorzitterschap van 2004 en vormt daarmee een overkoepelend kader voor de dossier-specifieke beleidsreconstructies in de hoofdstukken 6, 7 en 8. Het hoofdstuk gaat in op de beleidstraditie van Nederland ten aanzien van Europa als opstapje naar de beschrijving van de rolopvatting van Nederland als voorzitter. De accenten die Nederland als voorzitter wilde plaatsen, worden besproken aan de hand van de brief die de regering op 28 mei 2004 aan het parlement stuurde en tot slot worden de doelstellingen, zoals door IOB gereconstrueerd uit de beleidsstukken, geformuleerd.

Hoofdstuk 5 behandelt het proces van interdepartementale beleidscoördinatie in het kader van het Nederlands voorzitterschap. Tijdens het voorzitterschap diende Nederland niet alleen een nationaal standpunt ten aanzien van diverse dossiers te bepalen, maar ook een benadering als voorzitter, hetgeen vaak om een neutrale rol of juist om het tonen van politiek leiderschap vraagt. Om de rollen van lidstaat en voorzitter goed te kunnen scheiden, heeft Nederland met het oog op het voorzitterschap tijdelijke, parallelle coördinatiemechanismen in het leven geroepen. Het functioneren van deze mechanismen staat centraal in dit hoofdstuk.

De hoofdstukken 6, 7 en 8 bespreken ieder een belangrijk onderhandelingsdossier dat Nederland als voorzitter heeft geleid, waarbij wordt ingegaan op de interdepartementale coördinatie van de Nederlandse inzet (onderzoeksvraag 1) en het optreden van Nederland in het Europese onderhandelingsproces (onderzoeksvraag 2).

Hoofdstuk 9 onderzoekt de wijze waarop Nederland de organisatie en logistieke taken van het EU-voorzitterschap in 2004 heeft vervuld. Hierbij wordt ingegaan op de keuze voor en betekenis van het zogenoemde ‘subsidiare model’ voor de organisatie van evenementen in Nederland en de rol van de centrale projectorganisatie daarin. De beantwoording van onderzoeksvraag 3 naar de doelmatigheid van de organisatie staat in dit hoofdstuk centraal.

2 Rol en betekenis van het EU-voorzitterschap

2.1 Inleiding

Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004 vereist inzicht in de betekenis, de taken en de rol van het voorzitterschap. Dit hoofdstuk zet op basis van juridische, bestuurskundige en politicologische literatuur uiteen wat het ambt van EU-voorzitter inhoudt. Daarmee biedt het hoofdstuk een kader waarmee in evaluatieve zin naar een voorzitterschap kan worden gekeken. Om te beginnen gaat paragraaf 2.2 in op de betekenis van het EU-voorzitterschap. Vervolgens bespreekt paragraaf 2.3 de taken van het voorzitterschap. Paragraaf 2.4 stelt de verschillende rollen en mogelijke rolopvattingen van het voorzitterschap aan de orde. Paragraaf 2.5 gaat in op een aantal succesfactoren aan de hand waarvan voorzitterschappen vaak worden beoordeeld. Tot slot staat paragraaf 2.6 stil bij de geplande toekomstige invulling van het EU-voorzitterschap. Paragraaf 2.7 vat het geheel samen.

2.2 Betekenis EU-voorzitterschap

Primair houdt het Raadsvoorzitterschap van de Europese Unie in dat iedere lidstaat bij toerbeurt een halfjaar lang alle politieke en ambtelijke organen van de Raad van de Europese Unie voorziet. Het betreft hier de Europese Raad, de sectorale formaties van de Raad van Ministers, het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) en alle hulporganen, comités en werkgroepen van de Raad. Het 'Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie' zoals de officiële naam luidt, wordt doorgaans aangeduid als 'het EU-voorzitterschap' of simpelweg 'het voorzitterschap'. Het EU-voorzitterschap is geen officiële instelling of lichaam van de Unie. Het is beter beschouwd een optelsom van een groot aantal functies.

Historische ontwikkeling

De rol van het voorzitterschap was aanvankelijk zeer bescheiden. De oprichtingsverdragen stelden slechts dat het voorzitterschap beurtelings wordt vervuld door de lidstaten en dat het voorzitterschap de vergaderingen van de Raad bijeenroept (artikel 146 EG). De rol van de voorzitter beperkte zich daarmee tot het procedurele beheer van de Raadswerkzaamheden, zoals het bijeenroepen van vergaderingen, opstellen van de agenda's en de notulen van vergaderingen, de formele kennisgeving van Raadsbesluiten en het vertegenwoordigen van de Raad tegenover het Europees Parlement. In de loop van de jaren is de rol van het voorzitterschap echter geëvolueerd in reactie op een aantal samenhangende ontwikkelingen in het Europese integratieproces en veranderingen in de verhoudingen tussen de instellingen van de Unie, met name tussen Commissie, Raad en Europees Parlement. Niet alleen de werklast is sterk toegenomen, het voorzitterschap is ook een veel zwaardere politieke rol gaan vervullen.² Deze ontwikkelingen zijn te vatten onder de noemers verbreding, uitbreiding en verdieping, in de zin van een voortdurende toename van het aantal beleidsterreinen, lidstaten en procedures.

- **Verbreding**

De toename van het aantal beleidsterreinen waarop de Europese Unie actief is, heeft geleid tot een toename van het aantal sectorraden en voorbereidende werkgroepen. Daarmee zijn in de eerste plaats de organisatorische taken van de voorzitter zwaarder geworden. Tegelijk verschaft de toename van het aantal beleidsonderwerpen het voorzitterschap meer ruimte om daarin eigen accenten aan te brengen. Daar komt bij dat op nieuwe beleidsterreinen die buiten de communautaire structuur werden gehouden, zoals het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), de lidstaten naast de Commissie het mede-initiatiefrecht verkregen. In de praktijk wordt het initiatief op deze terreinen vooral aan het voorzitterschap gelaten. Daarnaast heeft de vertegenwoordigende functie van het voorzitterschap aan belang gewonnen door de toenemende rol van de Unie als speler in het internationale diplomatieke verkeer.

- **Uitbreiding**

De uitbreiding van het aantal lidstaten van zes naar vijftientig lidstaten heeft ertoe geleid dat het bevorderen van consensus en het smeden van compromissen

² Zie bijvoorbeeld: M. Westlake, *The Council of the European Union*, (Chapter V, The Presidency), London: John Harper Publishing, Revised Edition 1999; J. Tallberg, *Responsabilité sans Pouvoir? The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, November 23, 2001; A. Schout, 'The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations', in *Eipascope*, 98/2, Maastricht, 1998, p. 2-10.

in de Raad steeds meer inspanning is gaan vergen. De coördinerende rol van de voorzitter in dit proces is daarmee in omvang en belang toegenomen.

- **Verdieping**

De aanvankelijke communautaire structuur van de Europese Gemeenschap, met de Commissie als enige beleidsinitiator, als bemiddelaar tussen de lidstaten en als toezichthouder op de uitvoering van Europese regels, is in de loop der jaren meer en meer onder druk komen te staan door een herstel van de Europese natie-staat. Het institutionele evenwicht is daarmee opgeschoven in de richting van de Raad, waarmee de rol van het Raadsvoorzitterschap in het institutionele bestel van de Unie steeds prominenter is geworden.³

2.3 Taken van het voorzitterschap

De rechtsbasis van het voorzitterschap is zeer gefragmenteerd. Artikelen met betrekking tot het voorzitterschap staan verspreid door de Europese verdragen. Daarnaast bevat het *Reglement van Orde van de Raad*, die de Raad begin 2004 opnieuw vaststelde, verschillende noties met betrekking tot de taken van het voorzitterschap. En voorts heeft de Raad in verschillende conclusies, verklaringen en slotaktes, inter-institutionele akkoorden, besluiten en protocollen bij het EU-Verdrag taken voor het voorzitterschap neergelegd.⁴ Naast deze formele rechtsbasis berust de centrale rol van het voorzitterschap op minder expliciete verwachtingspatronen en gewoonten die in de Europese samenwerkingspraktijk zijn gegroeid.

In de literatuur worden diverse taken van het voorzitterschap benoemd.⁵ Hier worden vier hoofdtaken onderscheiden, te weten:

- a) organisatie en beheer van de Raadswerkzaamheden;
- b) agendazetting en initiatief;
- c) bemiddeling;
- d) vertegenwoordiging.

3 Belangrijke ontwikkelingen in dit proces waren de introductie van de Europese Raad in 1974, de toegenomen bevoegdheden van het Europees Parlement en de opeenvolgende Intergouvernementele Conferenties (IGC's) die uitmondden in de Europese Eenheidsakte (1986), het Verdrag van Maastricht (1991), het Verdrag van Amsterdam (1997) en het Verdrag van Nice (2000).

4 In bijlage 4 van dit rapport zijn de bepalingen uit het EG-Verdrag, EU-Verdrag en het Reglement van Orde van de Raad met betrekking tot het voorzitterschap opgenomen.

5 Afhankelijk van systematiek en clustering zijn dat er meestal vier, vijf of zes. Zie bijvoorbeeld: O. Elgström, 'Dull but Succesfull – the Swedish Presidency', in: *Journal of Common Market Studies* 2002 Volume 40. Annual Review p. 45-8; Schout op. cit.; A. Schout en S. Vanhoonacker, 'Naar een Versterkt voorzitterschap', in *Internationale Spectator*, juni 2002, p. 309-315; Tallberg op. cit.; H. Wallace, 'A Critical Assessment of the Styles, Strategies and Achievements of the Two Presidencies', p. 45-51 in E. Kirchner and A. Tsagkari, *The EC Council Presidency: The Dutch and Luxembourg Presidency*, UACES Proceedings 9, London, 1993; Westlake op. cit.

a) *Organisatie en beheer van de Raadswerkzaamheden*

Het soepel laten verlopen van de werkzaamheden van de Raad in al zijn geledingen is zondermeer de hoofdtak van het voorzitterschap. Het voorzitterschap roept de vergaderingen van de Raad bijeen, is verantwoordelijk voor de agenda's en verslagen van de Raadsessies, het ondertekenen van documenten namens de Raad en het bekendmaken van Raadsbesluiten. Het betreft hier niet louter een administratieve aangelegenheid, maar vooral een gedegen begeleiding van de talloze onderhandelingsdossiers langs de talloze gremia van de Raad op weg naar besluitvorming.

Op ministerieel niveau moeten er zo'n 40 bijeenkomsten worden georganiseerd en doorgaans twee op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders. Verreweg de meeste daarvan vinden plaats in Brussel en Luxemburg en een aantal in het land dat het voorzitterschap bekleedt. Het voorzitterschap dient voor vergaderruimte te zorgen, alsmede voor alle overige faciliteiten, inclusief tolken en faciliteiten voor de pers. Hiermee is een enorme organisatie gemoeid. Het voorzitterschap is daarnaast verantwoordelijk voor honderden bijeenkomsten van alle hulporganen, comités en werkgroepen van de Raad die in een halfjaar plaatsvinden. Voor al deze bijeenkomsten moet een lidstaat een voorzitter op diplomatiek of politiek niveau leveren, wat een enorm beslag legt op de personele capaciteiten, vooral van de kleinere lidstaten.

Lidstaten die het voorzitterschap vervullen, leunen doorgaans sterk op hun permanente vertegenwoordiging in Brussel, vanwege de expertise en bekendheid aldaar met andere lidstaten en de Commissie. Overplaatsingen in Brussel en op sleutelposities binnen departementen worden dikwijls uitgesteld om ervoor te zorgen dat de voorzitters voldoende vertrouwd zijn met de dossiers om de onderhandelingen goed te kunnen leiden. Tijdens het voorzitterschap is immers een grondige kennis van de dossiers en de diverse onderhandelingsstandpunten vereist.

Het voorzitterschap wordt in zijn organisatorische taken bijgestaan door het secretariaat van de Raad in Brussel. Om te beginnen stelt het Raadssecretariaat administratieve en secretariële capaciteit ter beschikking, onder andere voor het vertalen en verspreiden van agenda's, vergaderdocumenten en notulen van vergaderingen. Daarnaast staat het Raadssecretariaat het voorzitterschap bij met juridische en procedurele expertise, gebaseerd op zijn jarenlange ervaring. En ten derde kan het Raadssecretariaat ook politieke functies vervullen, zoals het zoeken naar haalbare compromisvoorstellen. De staf van het Raadssecretariaat heeft een grondige kennis van de procedures binnen de Unie, maar bezit ook expertise op onderwerpen van Raadsonderhandelingen en een schat aan kennis van eerdere discussies. Het

Raadssecretariaat fungeert op deze wijze als het institutionele geheugen van de Raad.

b) Agendazetting en initiatief

Naarmate de Raad meer controle heeft gekregen over zijn eigen agenda is voor het voorzitterschap ruimte ontstaan om deze agenda vorm te geven. Agendazetting vindt plaats in de aanloop naar een voorzitterschap en vergt dus tijdige en zorgvuldige planning. Verreweg het grootste deel van de agenda staat al bij voorbaat vast, aangezien veel kwesties voortvloeien uit bepalingen in de verdragen of afspraken van eerdere raden. Daarnaast blijft de Raad voor besluitvorming over Europese wet- en regelgeving afhankelijk van Commissievoorstellen. De uitdaging voor elk voorzitterschap op het gebied van agendazetting bestaat er dan ook uit om ruimte zien te verwerven tussen de reeds lopende programma's, wetgevingsplannen, algemene prioriteiten en nieuwe initiatieven.

Het voorzitterschap heeft controle over een aantal belangrijke procedures en kan daarmee zelfs de lopende agenda beïnvloeden. Het voorzitterschap:

- bepaalt met welke frequentie er in een half jaar wordt vergaderd over een bepaald onderwerp;
- kan informele bijeenkomsten bijeenroepen, op alle niveaus van het Raadsapparaat, waarvoor het de vrijheid heeft om het onderwerp te bepalen; en
- is bevoegd om de agenda's van de Raadsbijeenkomsten te structureren. Zo kunnen voorzitters bepalen over welke kwesties wel of niet gestemd wordt.

Met deze 'structureerende macht' kan het voorzitterschap de Europese agenda op een aantal manieren vormgeven.⁶ Ten eerste kan het voorzitterschap een nieuw onderwerp op de Europese agenda plaatsen en daarmee aandacht vragen voor een tot dan toe genegeerd probleem (het prerogatief van de probleemformulering). Dit kan door een onderwerp in het voorzitterschapprogramma⁷ op te nemen, door informele bijeenkomsten op ministerieel of ambtelijk niveau te organiseren, of door in zijn rol als extern vertegenwoordiger van de Unie aan bepaalde regio's in de wereld extra aandacht te schenken. Het komt echter vaker voor dat het voorzit-

⁶ Zie bijvoorbeeld: Tallberg op. cit. en Wallace op. cit.

⁷ Er is een praktijk gegroeid waarbij inkomende voorzitters halfjaarlijkse programma's opstellen en die aan de Algemene Raad en het Europees Parlement presenteren. Vanaf 2003 begon men te werken met een operationeel jaarprogramma, op te stellen door de twee voorzitterschappen, en sinds 2004 een strategisch meerjarenprogramma voor drie jaar, dat gezamenlijk wordt opgesteld door zes opeenvolgende voorzitterschappen. Sinds 2005 zijn deze vervangen door programma's van anderhalf jaar, opgesteld door drie opeenvolgende voorzitterschappen.

terschap concrete actievoorstellen ontwikkelt om een reeds erkend probleem aan te pakken, met name op beleidsterreinen waar de Commissie niet het exclusieve initiatiefrecht heeft (GBVB en JBZ).

Een ander instrument van een voorzitter is het benadrukken of juist minder acht slaan op bepaalde kwesties op de lopende agenda. Dit bepaalt immers het tempo waarin dossiers worden afgehandeld, en daarmee de beleidsvoortgang in een periode van een half jaar. En aansluitend kunnen voorzitters bepaalde kwesties negeren of zelfs blokkeren. Zo kunnen voorzitters zwijgen over een bepaald onderwerp dat door anderen als een probleem wordt ervaren en mogelijk op de politieke agenda had kunnen worden gezet of ze kunnen hun procedurele bevoegdheden gebruiken om kwesties van de besluitvormingsagenda te halen. Op deze manier kunnen voorzitters de kleur van het halfjaar bepalen in termen van regionale prioriteiten (in het buitenlands beleid), sociaaleconomische prioriteiten (economisch, sociaal en milieubeleid) en constitutionele prioriteiten (EU-uitbreiding en institutionele hervorming).

Om de agenda te beïnvloeden zijn goede contacten met de Commissie essentieel voor een aankomend voorzitter. Elk voorzitterschap geeft bij de Commissie aan welke onderwerpen in het werkprogramma van de Commissie het meer of minder interessant vindt. In principe kunnen alle lidstaten op deze manier bij de Commissie lobbyen, maar de wensen van het aankomende voorzitterschap leggen meer gewicht in de schaal vanwege de afhankelijkheid van de Commissie van de medewerking van het voorzitterschap voor het verwezenlijken van haar voorstellen.

Uiteraard zijn er beperkingen aan de mate waarin het voorzitterschap zijn eigen prioriteiten kan opleggen. Om te beginnen heeft elke lidstaat formeel het recht om onderwerpen voor de agenda voor te dragen. Daarnaast zal excessieve manipulatie door het voorzitterschap niet worden geaccepteerd. Ook moeten voorzitters vaak inspelen op onvoorziene gebeurtenissen, waardoor ze minder energie kunnen steken in de door henzelf geplande programma's.

c) *Bemiddeling*

Het is gewoonlijk de taak van een voorzitter om tussen de deelnemers aan een overleg overeenstemming te bereiken over de voorliggende kwesties. Het voorzitterschap van de Raad draagt dan ook haast automatisch de verantwoordelijkheid om naar consensus te zoeken en terreinen voor compromissen te identificeren.

Het voorzitterschap is op dagelijkse basis bezig om op een breed scala aan beleidsterreinen compromissen te smeden en consensus te zoeken. Deze taak vereist een heel andere rol van de vertegenwoordigers van de lidstaat, die normaliter slechts hun eigen standpunten dienen te verwoorden en nu bemiddelingspogingen moeten ondernemen. Dit heeft zowel praktische als politieke repercussies. Voorzitters moeten bekend zijn met de standpunten van alle andere lidstaten en zijn veel tijd kwijt aan het identificeren van de motieven achter de publiek geuite standpunten. Dit vereist een zeer goede dossierkennis. Ook moet er meer tijd worden vrijgemaakt voor informele overleggen buiten de formele vergaderingen om. Uiteraard spelen diplomatieke vaardigheden hierbij een grote rol. Vooral de permanente vertegenwoordiging en de ambassades hebben een belangrijke rol in het aanleveren van informatie over de standpunten en manoeuvreerruimte van andere lidstaten. De Commissie en het Raadssecretariaat kunnen het voorzitterschap hierbij van advies dienen.

Ook hier gelden weer beperkingen. Elke voorzitter die bij een bepaalde kwestie een groot belang heeft, bevindt zich in een slechte positie om als neutrale bemiddelaar op te treden. Aan de andere kant kan het ook gebeuren dat lidstaten tijdens hun voorzitterschap de druk voelen om zich met het gemeenschappelijke belang te identificeren en meegaan met uitkomsten waar zij anders bezwaar tegen zouden hebben gemaakt.

d) *Vertegenwoordiging*

De vertegenwoordigende taken van het voorzitterschap vallen uiteen in het vertegenwoordigen van de Raad tegenover de andere Europese instellingen en het vertegenwoordigen van de Unie in de wereld.

Het voorzitterschap heeft van oudsher de verantwoordelijkheid voor de communicatie tussen de Raad en de overige Europese instellingen (Commissie, Europees Parlement, Hof van Justitie en Rekenhof). Aanvankelijk fungeerde het voorzitterschap slechts als doorgeefluik voor Commissievoorstellen en als spreekbuis van de Raad tegenover het Europees Parlement. Langzaam maar zeker is dit echter een belangrijke taak van het voorzitterschap geworden, deels door het toegenomen werkterrein van de Unie en deels door de toegenomen uitwisseling van informatie en meningen tussen de verschillende instellingen. Het voorzitterschap heeft de taak om het Europees Parlement op diverse beleidsterreinen te informeren over voortgang of over specifieke besluiten (bijvoorbeeld EMU, JBZ, GBVB). Op het terrein van het GBVB heeft het voorzitterschap zelfs de taak om de standpunten van

het Europees Parlement in de Raad te verwoorden.⁸ Met de introductie van de EMU werd het voorzitterschap ook een belangrijke gesprekspartner voor de Europese Centrale Bank.⁹ Inmiddels wordt het voorzitterschap door velen gezien als het centrale aanspreekpunt binnen de Unie.

Daarnaast vertegenwoordigt het voorzitterschap de Unie in de rest van de wereld, behalve op die beleidsterreinen waar deze bevoegdheid bij de Commissie ligt, zoals het handelsbeleid. Zo vertegenwoordigt het voorzitterschap de Unie bij talloze bilaterale politieke dialogen die de Unie onderhoudt met o.a. China, de VS, Rusland, Oekraïne en India. Verder voert de voorzitter de toetredingsonderhandelingen met kandidaten voor EU-lidmaatschap. En bij internationale conferenties of instellingen verwoordt het voorzitterschap de gemeenschappelijke standpunten van de Unie. Tot slot wordt van het voorzitterschap leiderschap verwacht in het geval zich een internationale crisis voordoet. Op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) wordt het voorzitterschap sinds 1999 in zijn vertegenwoordigende taken bijgestaan door de secretaris-generaal van de Raad, die tevens Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB is.

De posten van de voorzittende lidstaat bekleden het ‘lokale EU-voorzitterschap’. De functie van dit lokale voorzitterschap is het vertegenwoordigen van het voorzitterschap in een derde land of bij een internationale organisatie. Indien de betreffende lidstaat niet is vertegenwoordigd, wordt het lokale voorzitterschap waargenomen door de lidstaat die het voorgaande of volgende voorzitterschap bekleedt. De posten ondersteunen het voorzitterschap bij het managen van het besluitvormingsproces, de externe vertegenwoordiging en het inspelen op de politieke actualiteit. Concreet verrichten zij de volgende taken:

- het organiseren en voorzitten van lokaal overleg van de EU-ambassades;
- het onderhouden van de contacten met de Commissievertegenwoordiging in landen buiten de EU;
- het opstellen van EU-HoM’s (*Heads of Mission*) rapporten;
- het op gang houden van politieke dialogen en het uitvoeren van demarches;¹⁰
- het waar nodig voorbereiden en begeleiden van bezoeken;
- het verzorgen van briefings; en
- het signaleren van belangrijke ontwikkelingen.

8 Artikel 21 VEU stelt dat het voorzitterschap erop toeziet dat de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen.

9 De voorzitter van de Raad kan, samen met een lid van de Commissie, zelfs deelnemen aan de vergaderingen van de raad van bestuur van de ECB (artikel 113 EG).

10 Met een demarche informeert de Unie een derde land over zijn oordeel met betrekking tot uiteenlopende onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de mensenrechtensituatie.

2.4 Rollen en rolopvatting van een voorzitter

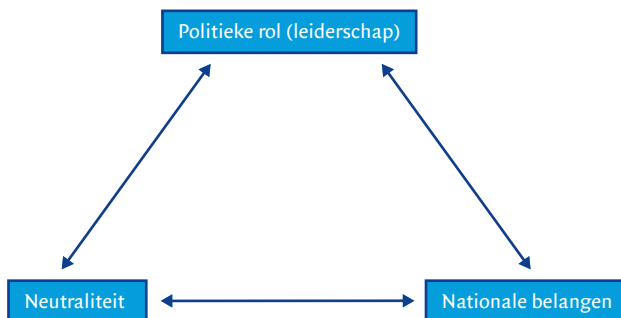
Rollen van een voorzitter

De functie van bemiddelaar tussen de lidstaten vraagt om een optreden van het voorzitterschap als ‘eerlijk makelaar’. Ook de inter-institutionele afhankelijkheid vergt dat het voorzitterschap voorzichtig omgaat met de relaties tussen de Raad en de andere Europese instellingen. Aan de andere kant is ook de politieke functie van het voorzitterschap belangrijker geworden, onder andere door het leiderschapsvacuüm dat is ontstaan door de relatieve verzwakking van de Commissie. Hiermee wordt enerzijds een neutrale rol, maar anderzijds ook politiek leiderschap van de voorzitter verwacht. Daarnaast heeft de lidstaat die het voorzitterschap vervult ook nog nationale belangen die het niet altijd aan de kant kan schuiven. Het al teveel tot uitdrukking brengen van nationale belangen schaadt echter weer de geloofwaardigheid van de voorzitter als ‘eerlijk makelaar’. Daarmee moet het voorzitterschap dus drie conflicterende verwachtingen met elkaar in evenwicht zien te brengen:¹¹

- neutraal zijn;
- politiek leiderschap tonen; en
- nationale belangen behartigen.

De spanning die zich tussen deze drie rollen kan voordoen is weergegeven in figuur 2.1.

Figuur 2.1 De taakomgeving van het voorzitterschap¹²



¹¹ Zie voor een bespreking van deze thematiek: Schout op. cit., p. 2-10.

¹² Ontleend aan Schout op. cit., p. 4, Figure 1: Task Environment of the presidency.

Dan dient zich de vraag aan waar een voorzitterschap zich in de driehoek moet bevinden. Veel literatuur benadrukt vooral dat het ambt van Raadsvoorzitter niet bedoeld is om al te zeer nationale belangen na te streven.¹³ Het voorzitterschaps-handboek van het Raadssecretariaat zegt hierover:

‘The Presidency must, by definition, be neutral and impartial.’¹⁴

Schout betoogt echter dat teveel neutraliteit ook hinderlijk kan zijn gezien het politieke karakter van het voorzitterschap. Als voorzitters te vaak offers brengen en nationale voorkeuren laten varen, kan dat schadelijk zijn voor de nationale legitimiteit van EU-beleid en de nationale acceptatie van de voorzittersrol. Er bestaat een zekere verwachting dat een lidstaat een nationaal stempel drukt op het voorzitterschap en er een eigen karakter aan geeft. In het zoeken naar een nationaal accent worden dan nationale beleidsprioriteiten naar voren geschoven. Nationale prioriteiten kunnen leiden tot nieuwe initiatieven en debatten binnen de EU en zo een legitieme positie op de Europese agenda verwerven.¹⁵

Door de roulatie van het voorzitterschap krijgt elke lidstaat de kans om op een bepaald moment de Europese agenda te beïnvloeden en initiatieven te nemen die het belangrijk vindt. Hierdoor wordt deze tijdelijke bovenproportionele invloedsoefening door andere lidstaten geaccepteerd en wordt zelfs enig leiderschap verwacht, al zijn daar uiteraard grenzen aan. Een lidstaat die al te opzichtig zijn nationale belangen vooropstelt, krijgt met weerstand en een verslechterend onderhandelingsklimaat te maken. Volgens Tallberg wordt beïnvloeding aanvaard waar de distributieve gevolgen op de lange termijn onbeduidend of onzeker zijn, maar met afkeuring ontvangen als er kwesties van machtsverdeling mee gediend zijn die de fundamentele regels van het spel en de toekomstige verdeling van collectieve opbrengsten dreigen te veranderen. Als dat toch opzichtig wordt gedaan wordt een voorzitter verder met argwaan bekeken.¹⁶

Rolopvatting

Een lidstaat die het voorzitterschap bekleedt, kan derhalve – binnen een zeker marge – kiezen aan welke rol(len) hij meer of minder invulling wil geven. Deze ‘rolopvatting’ vormt zich gewoonlijk in de maanden voorafgaand aan een voorzit-

13 Zie bijvoorbeeld: Whitman 1998, p. 15, geciteerd in Tallberg 2001 op. cit.; en Ludlow 1995, p. 157, geciteerd in Westlake op. cit., p. 50.

14 Zie: Council of the European Union, *Presidency Handbook*, General Secretariat, DG F, Brussels, February 2001, p. 5.

15 Schout op. cit., p. 4.

16 Tallberg 2001 op. cit., p. 25.

terschap. Verwachtingen, zowel binnenlandse als externe, dragen bij aan de rol-opvatting die een lidstaat bij zijn voorzitterschap inneemt. Verder kan een bepaalde houding ten aanzien van bijvoorbeeld supranationalisme / soevereiniteit in een lidstaat van invloed zijn, evenals andere reeds bestaande nationale identiteiten (bijvoorbeeld ‘middelgrote lidstaat’, ‘nettobetaler’, ‘Atlantische oriëntatie’ e.d.). De rol-opvatting van een voorzitter is tot op zekere hoogte ook het gevolg van een leerproces, in de zin dat zij gedeeltelijk wordt gecreëerd door de rolvulling tijdens eerdere voorzitterschappen.¹⁷ In die zin is er sprake van padafhankelijkheid: de (algemene) conventies die in het verleden zijn gecreëerd over hoe een lidstaat het voorzitterschap moet vervullen, ontwikkelen zich voortdurend als gevolg van nieuwe ervaringen en precedentes die worden geschapen. Dit alles neemt niet weg dat binnen een voorzitterschap meervoudige rol-opvattingen kunnen bestaan, bijvoorbeeld tussen verschillende ministeries of verschillende actoren binnen hetzelfde ministerie. In dat geval kan zich ‘rolcompetitie’ voordoen.¹⁸

2.5 Het beoordelen van een voorzitterschap

Na elk voorzitterschap wordt de vraag gesteld – vooral in de media – of een voorzitterschap ‘succesvol’ was. Deze vraag is interessant, omdat de wijze waarop een lidstaat zijn plicht als voorzitter vervult, bijdraagt aan zijn imago als gemeenschapsspeler en van volwassen Europese natiestaat. De vraag naar het ‘succes of falen’ laat zich echter niet goed in zijn algemeenheid beantwoorden.

Ten eerste speelt het voorzitterschap zich op veel verschillende terreinen af. Publieke oordelen worden vaak gedomineerd door de intensieve media-aandacht voor de Europese Raad aan het eind van het voorzitterschap. Een afgewogen oordeel vereist echter dat een heel scala aan taken, van het voorzitten van werkgroepen tot diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland, wordt meegenomen. De veelheid aan terreinen waarop het voorzitterschap actief is en de uiteenlopende taken verhinderen een betrouwbare algemene uitspraak over het succes of falen van een voorzitterschap.

Ten tweede ontbreekt een eenduidige definitie van succes om als objectieve maatstaf te dienen. Het maakt ook verschil wie er beoordeelt en welke verwachtingen diegene koestert ten aanzien van een voorzitterschap. Of in de woorden van Helen

17 Zo beschrijft Mazzucelli welke lessen het Nederlandse voorzitterschap in 1997 bij de onderhandelingen over het Verdrag van Amsterdam heeft getrokken uit de ervaring van ‘zwarte maandag’ in 1991. C. Mazzucelli, *Understanding the Dutch Presidency's Influence at Amsterdam: A Constructivist Analysis*, Paper presented at EUSA's 8th Biennial International Conference Nashville TN, 27-29 March 2003.

18 Zie: B. Bjurulf, R. Bengtsson, O. Elgström, Ph. Sherington and J. Tallberg, *The Council Presidencies of the Nordic EU members: A Comparative Study*, Project Application, Lund, 1999, p. 3.

Wallace: 'Elke beoordeling is subjectief en impressionistisch.'¹⁹ Verschillende actoren hanteren verschillende criteria. Zo zal bijvoorbeeld het Europees Parlement andere criteria hanteren dan het nationale parlement of een andere lidstaat.²⁰ Daarmee is het voorzitterschap altijd vatbaar voor de kritiek dat het te passief of juist te actief was. In die zin zou men kunnen zeggen: *'succes is in the eyes of the beholder'*. Onderzoekers van Instituut Clingendael deden in 1998 een aardige poging te komen tot een formulering van objectieve succesfactoren. Deze betroffen elementen zoals:

*'het waarborgen van continuïteit van het Europese besluitvormingsproces, door het tot stand brengen van breed gedragen compromissen, met inachtneming van een evenwicht tussen nationale belangen en het Europese belang, een goede relatie met de internationale en Europese actoren, waarbij gezag en vertrouwen worden gerealiseerd.'*²¹

En ten derde is het voorzitterschap onderhevig aan een aantal beperkingen. Voorzitterschappen zijn afhankelijk van lopende agenda's en hebben maar zes maanden tot hun beschikking (in de tweede helft van het jaar nog minder).²² Deze tijd is erg kort om veel voortgang te boeken. Ook kunnen voorzitterschappen sterk worden verstoord door onvoorziene gebeurtenissen, zoals een natuurramp, een internationale crisis of een politieke crisis binnen de EU. Verkiezingen kunnen plaatsvinden in belangrijke lidstaten, waarmee de onderhandelingspartners of het onderhandelingsgedrag kunnen wijzigen. Belangrijke internationale gebeurtenissen kunnen veel aandacht van het voorzitterschap vragen. Ook het binnenlandspolitieke klimaat is van invloed op het voorzitterschap. Dit betekent dat een zekere mate van geluk ook een rol speelt.²³

De beperking om in algemene zin uitspraken te doen over het succes of falen van een voorzitterschap laat onverlet dat er wel degelijk uitspraken zijn te doen over het al dan niet slagen van diverse aspecten van het voorzitterschap. Dit komt in de onderzoeksopzet van deze evaluatie, zoals uiteengezet in de *Terms of Reference* en hoofdstuk 1, naar voren.

19 Wallace op. cit., p. 46.

20 Westlake op. cit., p. 49.

21 Zie: H. van der Meulen, M. van Leeuwen en J. Rood (red.) *Het Raadsvoorzitterschap van de EU: vier vakdepartementen onder de loep*, Den Haag, december 1998, p.7.

22 Aangezien de kantoren in Brussel de hele maand augustus gesloten zijn, wordt juli als verloren maand beschouwd. Elk voorzitterschap in de tweede helft van het jaar komt om die reden pas in september op stoom. Het is dan nog maar drieënhalve maand tot de afsluitende Europese Raad.

23 Bjurulf et al., op. cit.

Vereiste capaciteiten voor het voorzitterschap

Het vervullen van het voorzitterschap stelt bijzondere eisen aan een lidstaat. In de eerste plaats moet een lidstaat beschikken over voldoende bestuurlijke en materiële vermogens. Op dit punt hebben grote en rijke lidstaten een voordeel ten opzichte van de kleinere en minder welvarende. De organisatorische vermogens van een voorzitterschap bepalen voor een deel hoe de beheersfuncties worden vervuld. Maar ook immateriële bronnen, zoals de netwerkpositie ten opzichte van andere lidstaten en instellingen, alsmede de internationale reputatie zijn belangrijke factoren. Ter compensatie of aanvulling kunnen lidstaten handig gebruik maken van de ondersteuningsmogelijkheden van het Raadssecretariaat.

Twee andere kwaliteiten die in de literatuur worden genoemd, zijn vooruitziendheid en flexibiliteit. Om als (aankomend) voorzitter de eigen agenda te beïnvloeden moet een lidstaat een aantal jaren van tevoren beginnen met plannen. Initiatieven moeten worden ingestoken bij de Commissie en de (belangrijkste) lidstaten. Een succesvol voorzitterschap vereist kennis van EU-zaken en nationale voorkeuren, tact en vaardigheid in het oplossen van problemen en in het doen van compromisvoorstellen, een balans in het combineren van nieuwe initiatieven met lopende EU-zaken en afgesproken Uniedoelstellingen, alsmede de bereidheid om nationale belangen op te offeren.²⁴ Het voorzitterschap moet in de positie zijn om overtuigende concepten te presenteren. Het moet in staat zijn acceptabele *package deals* voor de anderen te formuleren. Een voorzitter moet bondgenoten hebben in de groep van overige lidstaten en goed kunnen communiceren met de andere regeringen en de Europese instellingen. De strategie van het voorzitterschap is ook belangrijk: niet te minimalistisch, maar ook niet te maximalistisch.²⁵ Uiteindelijk blijft het vermogen van een voorzitter om onderhandelingen goed te leiden in hoge mate afhankelijk van de individuele competenties en de persoonlijkheden van diplomaten en politici die het in praktijk moeten brengen.

Het ambt van voorzitter vraagt daarnaast om extra aandacht voor de nationale beleidscoördinatie.²⁶ Waar immers een lidstaat in de normale situatie slechts optimale onderhandelingsposities vanuit een nationaal of sectoraal perspectief dient te ontwikkelen, moeten als voorzitter ook andere doelen in beschouwing worden genomen. Het voorzitterschap moet voldoen aan conflicterende verwachtingen.

24 E. Kirchner and A. Tsagkari, *The EC Council Presidency: The Dutch and Luxembourg Presidency*, UACES Proceedings 9, London, 1993, p. 2.

25 O. Schmuck, 'The Setting of the Luxembourg and Dutch Presidencies', p. 7-13 in E. Kirchner and A. Tsagkari op.cit., p. 12.

26 Zie: Schout op. cit.

Voortdurend moeten nationale en voorzitterschapsbelangen tegen elkaar worden afgewogen en moeten de rollen kunnen worden aangepast als dat nodig is. Er moet kunnen worden besloten over welk nationaal standpunt wordt ingenomen, over het laten vallen van een nationale voorkeur of over het aannemen van de rol van eerlijk makelaar.

2.6 Het voorzitterschap in de toekomst

Voor- en nadelen van het bestaande systeem²⁷

Al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw is er kritiek op het functioneren van het roulerend voorzitterschap. Tegelijkertijd herbergt het voorzitterschap een aantal elementen in zich dat het behouden waard wordt gevonden, zoals de gelijkwaardigheid tussen de lidstaten die erin tot uitdrukking komt. De kritiek op het bestaande systeem heeft vaak betrekking op overwegingen van efficiëntie, terwijl de genoemde voordelen vaak voortkomen uit de zorg om legitimiteit en leiderschap.

Een eerste punt van kritiek is het feit dat iedere voorzitter zijn eigen prioriteiten heeft, waarmee hij, vooral in eigen land, wil scoren. Hierdoor zou de Europese agenda worden overladen, door bovendien slecht uitgewerkte voorstellen, resulterend in weinig zinvolle passages in de Europese Raadsconclusies. Een ander punt van kritiek heeft betrekking op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). De verschillende oriëntaties van opeenvolgende voorzitters schaden de continuïteit en herkenbaarheid van het buitenlands beleid van de Unie. De Europese Unie is als politieke partner weinig herkenbaar als wereldleiders iedere zes maanden met een gesprekspartner uit een andere lidstaat worden geconfronteerd. Wanneer die ook nog eens uit een kleine lidstaat komt, valt daar weinig zaken mee te doen. Verder verschilt de kwaliteit van voorzitterschappen sterk. Door de uitbreiding vervult een lidstaat het voorzitterschap in de toekomst hooguit eens in de 13,5 jaar en kan deze dus minder goed terugvallen op eerdere ervaringen. Vooral voor de nieuwe, kleinere lidstaten vormt het vervullen van het voorzitterschap een enorme uitdaging.

Tegenover deze punten van kritiek is ook een aantal voordelen van het roulatiesysteem te noemen. Om te beginnen zorgt het vervullen van het voorzitterschap bij nationale ambtenaren en politici voor veel relevante kennis en ervaring met betrekking tot Europese samenwerking, en het werkt socialiserend. Verder wordt de gemeenschapszin bevorderd doordat iedere lidstaat van tijd tot tijd gedwongen is

²⁷ Deze subparagraaf is gebaseerd op Schout en Vanhooacker op. cit.

zich in te spannen voor gezamenlijke oplossingen. Daarnaast is het voorzitterschap, vooral voor kleinere lidstaten, een uniek instrument om invloed uit te oefenen, ook op het wereldtoneel. De bewindslieden van zelfs de kleinste landen van Europa spreken op voet van gelijkwaardigheid met wereldleiders en vertegenwoordigen zo'n 450 miljoen burgers op het wereldtoneel. Veel ambtenaren en politici ervaren een voorzitterschap dan ook als een hoogtepunt in hun carrière. Doordat een half jaar lang Europa centraal staat in de nationale pers, kunnen burgers zien hoe het eigen land een sleutelrol vervult in het Europese besluitvormingsproces. Daarmee biedt het voorzitterschap een kans om Europa hoog op de nationale agenda te plaatsen.

Plannen voor hervorming

In de Conventie over de toekomst van Europa, die van februari 2002 tot en met juni 2003 plaatsvond, zijn er – ook door de Nederlandse regering en parlementariërs – diverse voorstellen voor hervorming van het voorzitterschap van de Unie gedaan.²⁸ Deze voorstellen hadden betrekking op de vraag of het roulerend voorzitterschap moest worden vervangen door een vast (persoonsgebonden) voorzitterschap, een aanpassing van de duur (en dus frequentie) van de roulatie, de mogelijkheid van duovoorzitterschappen, groepsvoorzitterschappen en verschillende varianten voor verschillende Raadsformaties.

Het Hervormingsverdrag²⁹ dat in de plaats is gekomen voor het gestrande grondwettelijk verdrag, voorziet in een vaste voorzitter van de Europese Raad. Deze persoon wordt voor tweeënhalve jaar gekozen door de Europese regeringsleiders en staatshoofden en is eenmaal herbenoembaar. Daarnaast voorziet het verdrag in een vaste voorzitter voor de Raad Buitenlandse Zaken. Deze functionaris is tegelijk Commissaris voor Buitenlandse Zaken en vice-voorzitter van de Commissie en krijgt als titel 'Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en het Veiligheidsbeleid'. Het voorzitterschap van de overige Raadsformaties, inclusief dat van de Raad Algemene Zaken, wordt door de Europese Raad bepaald.³⁰ Op 13 december 2004 zijn de lidstaten een lijst overeengekomen waarin de voorzitterschappen tot 2020 zijn vastgelegd volgens een halfjaarlijkse roulatie. Daarbij is het streven om drie opeenvolgende voorzitterschappen nauw te laten samenwerken,

28 Zie bijvoorbeeld: J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard, *Nederland en de Europese Grondwet*, WRR Verkenningen 1, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

29 De volledige naam van dit verdrag luidt: *Verdrag tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*. Dit verdrag werd op 13 december 2007 getekend in Lissabon.

30 Aldus artikel 201 ter van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

onder meer door een gezamenlijk werkprogramma (voor anderhalf jaar) op te stellen, waarmee tegemoet moet worden gekomen aan de wens tot meer continuïteit.³¹

2.7 Samenvatting

Het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie is uitgegroeid tot een centrale speler in het Europese besluitvormingsproces. Naast de werklast is ook de politieke rol van het voorzitterschap toegenomen. Het voorzitterschap is verantwoordelijk voor een goede organisatie en beheer van de Raadswerkzaamheden. Ook wordt een actieve agendazetting verwacht, is een belangrijke rol weggelegd bij het bevorderen van consensus en het zoeken naar compromissen en vertegenwoordigt de voorzitter de Raad tegenover de andere Europese instellingen en de Unie in de wereld. De vervulling van deze taken doet een zwaar beroep op de organisatorische en personele capaciteiten van een lidstaat.

Het voorzitterschap vervult globaal drie te onderscheiden rollen waartussen een evenwicht moet worden gevonden. Enerzijds wordt hij als eerlijk bemiddelaar en vertegenwoordiger van de Raad geacht neutraal te zijn. Anderzijds wordt van het voorzitterschap politieke visie en leiderschap verwacht. Daarnaast wordt – binnen grenzen – geaccepteerd en verwacht dat een lidstaat ook zijn nationale belangen blijft verdedigen. De rolopvatting van een voorzitter (de manier waarop met deze drie rollen wordt omgegaan) verschilt per voorzitterschap, maar kan ook tussen actoren binnen eenzelfde voorzitterschap verschillen. Daarbij kan zelfs sprake zijn van rolcompetitie.

Het vervullen van het voorzitterschap stelt bijzondere eisen aan een lidstaat. Niet alleen moet hij over voldoende materiële bronnen en bestuurlijke vermogens beschikken, ook immateriële bronnen spelen een rol, zoals een goede netwerkpositie, coalitiepartners in de Raad en het vermogen om problemen snel op te lossen en acceptabele compromissen te formuleren. Het vermogen van een voorzitter om de onderhandeling goed te leiden, hangt uiteraard ook af van het persoonlijke optreden van diplomaten en ministers in kwestie.

Speciale eisen worden gesteld aan de nationale beleidscoördinatie tijdens het voorzitterschap. Niet alleen is de werkbelasting veel zwaarder dan onder normale omstandigheden, ook de doelen van die coördinatie zijn meervoudig. Er dient niet

³¹ Volgens deze afspraak zal Nederland in de eerste helft van 2016 het Raadsvoorzitterschap op zich nemen, gevolgd door Slowakije en Malta. Zie: *Press Release on the 2630th Council Meeting, General Affairs and External Relations General Affairs Council of the European Union, 15460/04 (Presse 343)*, Brussels, 13 December 2004.

slechts een nationaal onderhandelingsstandpunt te worden bepaald, er moet ook invulling worden gegeven aan de rol van neutrale bemiddelaar en het tonen van politiek leiderschap.

Het is lastig om algemene uitspraken te doen over het succes of falen van een voorzitterschap. Publieke beschouwingen concentreren zich vaak op het hoogpolitieke niveau, met name op de afsluitende Europese Raad. Het voorzitterschap beslaat echter veel beleidsterreinen en aspecten, die een goede beoordeling in ogenschouw zou moeten nemen. Daarnaast ontbreekt een objectieve maatstaf voor succes en beoordelen verschillende actoren het voorzitterschap op een andere manier. Ook is het voorzitterschap afhankelijk van een aantal beperkingen, zoals een beperkte tijd, een gedeels vaststaande agenda, het politieke en economische klimaat en onvoorziene gebeurtenissen. Noodzakelijk dient een beoordeling te zijn gebaseerd op concrete elementen van succes of falen.

Tot slot zijn er enkele opmerkingen gemaakt over de voor- en nadelen van het roulatiesysteem, die hebben geleid tot voorstellen tot hervorming van het voorzitterschap. Volgens het Hervormingsverdrag dat op 13 december 2007 is getekend, krijgen de Europese Raad en de Raad Buitenlandse Zaken een vaste voorzitter. De Europese Raad besluit over het voorzitterschap van de overige Raadsformaties. Voorlopig zal de halfjaarlijkse roulatie worden voortgezet met intensievere samenwerking tussen opeenvolgende voorzitterschappen.

3 Context van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk schetst de context waarin het EU-voorzitterschap van Nederland in 2004 plaatsvond. Kennis van die context is relevant om de beperkingen, mogelijkheden en specifieke uitdagingen voor Nederland te begrijpen. De omstandigheden waaronder het Nederlands voorzitterschap plaatsvond waren in meerdere opzichten bijzonder, met name op politiek en institutioneel vlak. Om te beginnen wordt in paragraaf 3.2 kort stilgestaan bij de Europese agenda in de tweede helft van 2004. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op de gevolgen van de recente uitbreiding tot 25 lidstaten voor het Nederlands voorzitterschap. Paragraaf 3.4 bespreekt het institutionele vacuüm in Brussel waarmee Nederland zich geconfronteerd zag. Hierna gaan de paragrafen 3.5 en 3.6 in op enkele gebeurtenissen in binnen- respectievelijk buitenland die de aandacht van het voorzitterschap en het publiek opeisten. Paragraaf 3.7 geeft tot slot een samengevat overzicht.

3.2 De Europese agenda

Elk voorzitterschap krijgt te maken met een of meerdere in het oog springende vraagstukken op de lopende Europese agenda. In de aanloop naar het Nederlands voorzitterschap bestond lange tijd de mogelijkheid dat Nederland in de tweede helft van 2004 de onderhandelingen over het grondwettelijk verdrag voor Europa moest afronden. Ierland – EU-voorzitter tijdens de eerste helft van 2004 – slaagde er echter in om deze onderhandelingen tot een goed einde te brengen. Dit betekende niet alleen een morele opsteker voor de Europese samenwerking na twee jaar van onenigheid over dit verdrag, de kwestie Irak en het Stabiliteit- en Groeipact, maar ook dat deze zware taak voor het Nederlandse voorzitterschap van de agenda verdween. Nederland hoefde slechts als gastheer op te treden bij de ceremoniële ondertekening van het grondwettelijk verdrag op 29 oktober 2004 in Rome en de

nationale ratificatieprocedures te coördineren. Verder wist Ierland nog net voor het eind van zijn voorzitterschap een opvolger voor Commissievoorzitter Prodi te nomineren. Deze opvolger kon tijdens het Nederlands voorzitterschap beginnen zijn team samen te stellen (zie paragraaf 3.4).

Dankzij de goede resultaten van het Ierse voorzitterschap was er ruimte gekomen op de Europese agenda voor het Nederlands voorzitterschap. Uiteraard stonden daar nog andere belangrijke kwesties op, zoals het Lissabonproces, de verdere ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (overigens door Nederland zelf geagendeerd, zie hoofdstuk 6), de voorbereiding van het financiële meerjarenkader en zaken waarmee in principe elk voorzitterschap te maken krijgt; de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lidstaten (in 2004 waren dit Roemenië en Bulgarije) en de zorg voor het buitenlands beleid van de Unie. Er was bij aanvang van het Nederlands voorzitterschap echter één echte blikvanger: het Turkijebesluit. De Europese Raad had zich vastgelegd om in december 2004 te besluiten of Turkije voldeed aan de criteria voor het starten van toetredingsonderhandelingen. Als de Europese Raad zou besluiten dat Turkije aan deze criteria voldeed, zou de Unie onverwijld toetredingsonderhandelingen met Turkije starten. De taak voor het Nederlands voorzitterschap om de onderhandelingen over dit vraagstuk te leiden, werd bij aanvang algemeen beschouwd als de grootste uitdaging waar Nederland dat half jaar voor stond.

3.3 Voorzitter van een Unie van 25

Op 1 mei 2004 waren tien nieuwe lidstaten – acht Midden-Europese landen en de eilandstaten Cyprus en Malta – tot de Europese Unie toegetreden.³² Hoewel het Ierse voorzitterschap in de maanden mei en juni 2004 al met 25 lidstaten opereerde, was Nederland de eerste voorzitter die een volledig voorzitterschap met 25 lidstaten vervulde. Gezien de zorgen omtrent de bestuurbaarheid van de Unie na deze uitbreiding, was een belangrijke uitdaging voor Nederland dan ook te laten zien dat een Unie met 25 lidstaten überhaupt kan functioneren.

Een toename van het aantal lidstaten van 15 naar 25 heeft gevolgen voor de organisatie en de rol van het voorzitterschap. Met meer lidstaten aan de onderhandelingsstafel (en dus ook meer talen) is de efficiëntie van vergaderingen een punt van zorg in termen van spreektijd, ruimte en kosten. Met 25 lidstaten en de Commissie

³² Zie ook: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Een uitgebreid Europabeleid; Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003*, IOB Evaluaties no. 299, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 2005.

ontbreekt de tijd om in Raadsvergaderingen alle onderwerpen aan bod te laten komen en iedereen daarbij aan het woord te laten. Hierdoor komt het zwaartepunt van de besluitvorming meer te liggen bij de ambtelijke voorportalen van de Raad (de werkgroepen en het comité van permanente vertegenwoordigers) en worden kwesties pas later naar het politieke niveau doorgestuurd. Dit vereist van een voorzitter nog meer aandacht voor een efficiënte coördinatie van de werkzaamheden op alle Raadsniveaus.³³

Naast de organisatorische gevolgen worden ook de processen van coalitievorming en onderhandeling binnen de verschillende Raadsformaties complex. Niet alleen kost het werken aan meerderheden meer energie door de toename van het aantal lidstaten en de daaraan gekoppelde verandering van stemprocedures. Onderhandelingen worden ook minder voorspelbaar door de deelname van minder bekende lidstaten in termen van bestuurlijke tradities, culturele achtergrond en politieke cultuur. Het leren kennen van deze nieuwe deelnemers en het omgaan met de grotere diversiteit was een van de uitdagingen waarvoor het Nederlandse voorzitterschap zich gesteld zag.

Een nieuw Reglement van Orde van de Raad

Omdat bij voortzetting van de oude werkmethodes een zware overbelasting van de vergaderfaciliteiten dreigde, heeft de EU voorafgaand aan de uitbreiding nieuwe richtlijnen opgesteld voor het voorbereiden en leiden van bijeenkomsten. De belangrijkste zijn de volgende:

- In principe geen tafelrondes meer;
- Beperking van de spreektijd, gewoonlijk tot 2 minuten per delegatie per onderwerp en voorkomen van herhaling;
- Onderhandelingen dienen zoveel mogelijk buiten de vergaderingen plaats te vinden;
- Groepen dienen gezamenlijk standpunten voor te bereiden;
- Kwesties pas doorsturen naar het Coreper als de discussies in de werkgroepen de politieke kwesties hebben geïsoleerd.³⁴

In aanvulling op deze nieuwe richtlijnen is een nieuw regime ingevoerd voor de vertolking bij vergaderingen en het vertalen van documenten. Door de uitbreiding is het aantal officiële talen in de Unie van 11 naar 20 gestegen. Gezien de ruimte

33 M. Van Keulen en M. Sie Dhian Ho, *The Dutch at the Helm – Navigating on a Rough Sea. The Netherlands 2004 Presidency of the European Union*, Notre Europe, Research and European Issues No 34, June 2004.

34 Council of the European Union, *Council Decision adopting the Council's Rules of Procedure*, Annex IV, 5163/04, Brussels 21 January 2004.

die nodig is voor tolkencabines worden voorzitters hierdoor beperkt in hun flexibi-
liteit ten aanzien van het aantal ruimtes waarin vergaderd kan worden. Dit vergt
een grotere inspanning bij het opstellen van het vergaderschema en compliceert
het plannen van extra bijeenkomsten. Daarnaast is het stellen van prioriteiten bij
de vertaling van documenten belangrijker geworden, vanwege de beperkte capaci-
teit op het Raadssecretariaat en de voorrang die daar wordt gegeven aan ministe-
riële vergaderingen en wetgeving.³⁵

Nederland moest als voorzitter dus experimenteren met een nieuwe manier van
voorzitten, het beheren van de werklast van de Raad en het stimuleren van samen-
werking tussen delegaties. Er lag met andere woorden een zware verantwoordelijk-
heid bij Nederland voor het introduceren van een nieuwe vergader- en onderhan-
delingscultuur die aansloot bij een EU van 25.

3.4 Institutionele setting van het voorzitterschap

Kenmerkend voor het Nederlands voorzitterschap was de bijna gelijktijdige ver-
vanging van het Europees Parlement en de Commissie. Op 10 juni 2004 kozen de
Europese burgers, inclusief die van de nieuwe lidstaten, een nieuw Europees
Parlement. Het nieuwe, grotere en grotendeels onervaren Parlement ving zijn
werkzaamheden op 1 september aan, waardoor het Nederlandse voorzitterschap
de eerste twee maanden zonder Parlement functioneerde. Nu zijn de Brusselse
kantoren ieder jaar de gehele maand augustus gesloten wegens het zomerreces
en wordt ook de maand juli daarom als een verloren maand beschouwd. Elk voor-
zitterschap in de tweede helft van het jaar komt daardoor pas in september op
gang en is dus al ernstig bekort. Het Europees Parlement hield zich in de eerste
maanden vooral bezig met het beoordelen van de nieuwe kandidaat-Commissa-
rissen.

Een ander gegeven was namelijk dat het mandaat van de Commissie Prodi op 1 no-
vember 2004 afliep. Aangezien de oude Commissie de nieuwe ploeg niet voor de
voeten wilde lopen, functioneerde de Commissie Prodi vanaf de zomer demissionair
en werden geen nieuwe wetgevingsvoorstellen ingediend. De mogelijkheid van
het voorzitterschap om op het terrein van wetgeving voortgang te bewerkstelligen,
was daarmee al beperkt tot zes weken (van 1 november tot en met 17 december) in
plaats van zes maanden.

35 A. Schout, A. Guggenbühl and N. Bayer, 'The Presidency in the EU-25', in *Eipascopie* 2004/2, p. 25-26.

De Commissiecrisis

Onder het Ierse voorzitterschap was de Portugese oud-premier José Manuel Barroso tot kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie gekozen. Deze Barroso moest tijdens het Nederlands voorzitterschap zijn nieuwe ploeg samenstellen en ter goedkeuring voorleggen aan het Europees Parlement. In augustus 2004 bemachtigde Nederland een sleutelpositie in de nieuwe Europese Commissie. De Nederlandse kandidaat, mevrouw Neelie Kroes, kreeg de prestigieuze portefeuille Mededinging, ondanks dat haar kandidatuur kritische vragen oproep vanwege haar nauwe betrekkingen met de bouw- en transportsector.

Het voorzitterschap kreeg al snel te maken met een tegenvaller. Niet alle kandidaat-commissarissen waren ongeschonden door de hoorzittingen in het Europees Parlement gekomen. Vooral de Italiaanse kandidaat-Commissaris voor Justitie en Binnenlandse Zaken Rocco Buttiglione wekte de weerstand van veel europarlementariërs met zijn uitspraken over homoseksualiteit, vrouwen en vluchtelingen. Het nieuwe Europees Parlement, gedreven om zijn tanden te laten zien, dreigde de Commissieploeg in de voorgestelde samenstelling niet goed te keuren. Met het vooruitzicht van zo'n afkeuring besloot Barroso op 27 oktober 2004 de voordracht uit te stellen om een herschikking in zijn ploeg te kunnen doorvoeren (zie box 3.1).

Box 3.1 *Nederland en de Commissiecrisis*³⁶

Het verzet van het Europees Parlement tegen de nieuwe Commissieploeg was primair gericht tegen de Italiaanse kandidaat, al stonden ook andere kandidaten ter discussie. De Italiaanse premier Berlusconi gaf, na aanvankelijke weigering, aan bereid te zijn om zijn kandidaat-commissaris op te offeren als andere lidstaten dat voorbeeld zouden volgen. Onder de kandidaat-commissarissen die als gevolg van deze politieke uitruil dreigden te moeten worden vervangen, was ook de Nederlandse kandidaat-commissaris Kroes. Barroso oefende druk uit op Den Haag om mevrouw Kroes terug te trekken. Hiermee zag het Nederlandse voorzitterschap zich voor een dilemma geplaatst. Met haar val zou de Nederlandse regering het risico lopen de belangrijke portefeuille Mededinging kwijt te raken. De Nederlandse regering hield vast aan zijn kandidaat, waarmee Barroso met lege handen stond. Uiteindelijk werd alleen de Italiaanse kandidaat Buttiglione vervangen door de Italiaanse minister

³⁶ Deze beschrijving is deels gebaseerd op de sectie 'The Buttiglione crisis' in M. van Keulen en A. Pijpers, *Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*, Clingendael European paper No. 1, The Hague, 2005.

Frattini. Later uitte Barroso publiekelijk zijn ongenoegen over de vasthoudendheid waarmee nationale regeringen aan hun eigen kandidaat vasthielden.

Hoewel het Nederlandse voorzitterschap niet zelf verantwoordelijk was voor de gebeurtenissen tijdens de Commissiecrisis, werden in de media kritische kanttekeningen geplaatst bij de rol die het voorzitterschap in deze kwestie heeft gespeeld. Deze richtten zich ten eerste op de fysieke afwezigheid, zowel in het debat in het Europees Parlement als in de wandelgangen. Ook werd gesteld dat het voorzitterschap meer had kunnen doen achter de schermen om te bemiddelen tussen kritische parlementariërs en het team van kandidaat-commissarissen. Den Haag verklaarde deze afwezigheid als een bewuste keuze voor een neutrale opstelling als voorzitter van de Raad, die zich niet wilde mengen in 'inter-institutionele' kwesties. Vice-premier Zalm stelde dat de Nederlandse regering zich niet moest uitspreken over de omstreden Italiaanse kandidaat-eurocommissaris. Niettemin gaf de minister van Buitenlandse Zaken diezelfde dag vanuit Jakarta te kennen Buttiglione een goede kandidaat te vinden.³⁷

Als gevolg van deze crisis kreeg de Commissie Barroso pas op 18 november de goedkeuring van het Europees Parlement en begon zij op 22 november haar werkzaamheden. Dit was drie weken voor de Europese Raad ter afsluiting van het voorzitterschap. De afwezigheid van een missionaire Commissie en een Parlement dat met de goedkeuring van de nieuwe Commissie gepreoccupeerd was, confronteerde het voorzitterschap met een institutioneel vacuüm in Brussel. Dit Brusselse 'inter-regnum' leidde er toe dat er tijdens dit voorzitterschap weinig voortgang op wetgevend terrein kon worden bewerkstelligd. Tegelijk ontstond daardoor meer ruimte op de agenda om als voorzitter nieuwe initiatieven te bespreken met de collegelidstaten.

3.5 Binnenlandse gebeurtenissen

Het voorzitterschap heeft met een aantal onvoorziene binnenlandse tegenslagen te kampen gehad. Om te beginnen brandde anderhalve maand voor de start van het voorzitterschap een deel van het juist gerestaureerde Catshuis af. Daarmee was de beoogde stijlvolle locatie voor officiële ontvangsten en topontmoetingen on-

37 'Zalm: geen Nederlandse mening over Buttiglione', in *Trouw*, 27 oktober 2004; 'Bot vierkant achter omstreden EU-commissaris Buttiglione', in *NRC*, oktober 2004.

bruikbaar geworden. Het Johan de Witthuis bood een vervangende representatieve locatie.

Van medio september tot medio oktober – een forse periode tijdens dit toch al korte voorzitterschap – was de minister-president in het ziekenhuis opgenomen. Zijn taken in het kader van het premierschap werden zoveel mogelijk waargenomen door vice-premier Zalm, zijn taken voor wat betreft het voorzitterschap zoveel mogelijk door de minister van Buitenlandse Zaken en bij sommige internationale aangelegenheden door de Luxemburgse premier. Dit betekende niet alleen een extra belasting voor de bewindslieden van Financiën en Buitenlandse Zaken, maar tevens dat de premier minder dan onder normale omstandigheden zijn regierol kon vervullen. Wel onderhielden diverse ministers tijdens deze periode intensief contact met de premier.

Nog maar net ontslagen uit het ziekenhuis kreeg de minister-president op 2 november 2004 te maken met de moord op cineast en columnist Theo van Gogh. Als gevolg hiervan kwam het zich steeds meer verhardende binnenlandse integratiedebat nog verder op scherp te staan. Er vonden brandstichtingen plaats bij een aantal moskeeën en kerken in Nederland. De naweeën van deze moord slokten veel tijd en energie van de premier op. Daarnaast werden de moord op Van Gogh en het Nederlandse integratiebeleid breed uitgemeten in de buitenlandse media. Nederland figureerde wekenlang prominent in de internationale pers, zonder dat dit een relatie met het EU-voorzitterschap had. Mede door deze, maar ook een aantal andere gebeurtenissen, zoals het overlijden van prins Bernhard op 1 december (de begrafenis vond op 11 december plaats, zes dagen voor de Europese Raad ter afsluiting van het voorzitterschap), was de aandacht van de Nederlandse media en politici en het publiek vaak zeer binnenlandsgericht. Dit ging ten koste van de binnenlandse aandacht voor het Nederlands EU-voorzitterschap.

3.6 Gebeurtenissen in het buitenland

Buitenlandse gebeurtenissen vragen vaak speciale aandacht van het EU-voorzitterschap. Van het voorzitterschap wordt in veel gevallen leiderschap verwacht middels het formuleren van een gezamenlijk standpunt, het ondernemen van diplomatieke actie of het coördineren van een gemeenschappelijk optreden in reactie op een gebeurtenis. Dit is voor de voorzitter tegelijk een uitgelezen mogelijkheid om zijn internationale imago te bevorderen. Ook het Nederlands voorzitterschap kreeg met een aantal onvoorziene gebeurtenissen te maken. Een drietal wordt hieronder kort geïllustreerd.

Box 3.2 Buitenlandse gebeurtenissen

Het gijzelingsdrama in Beslan

Op 1 september 2004 werd in de stad Beslan in Noord-Ossetië (Russische Federatie) een middelbare school door Tsjetsjeense terroristen gegijzeld. Zo'n dertig gijzelnemers verzamelden de honderden gijzelaars in de gymzaal, die zij bekleedden met explosieven. In de middag van 3 september braken er schotenwisselingen uit tussen de gijzelnemers en de Russische veiligheidstroepen. Volgens officiële cijfers kwamen daarbij 344 burgers, waarvan 186 kinderen, om het leven. Nog veel meer raakten gewond. Over de aanleiding van de eerste schotenwisseling en de gewelddadige ontknoping waarbij zoveel doden vielen, was en is nog steeds veel onduidelijk. Vooral in Rusland zelf, maar ook vanuit omliggende landen, was er veel kritiek op het handelen van de Russische autoriteiten bij de aanpak van deze gijzeling.

De Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken gaf als voorzitter van de Raad van Ministers van de Europese Unie te kennen diep geschokt te zijn over de gebeurtenissen. De minister stelde dat de EU niet over precieze informatie beschikte en weigerde commentaar te leveren op de wijze waarop de Russische autoriteiten deze crisis hadden aangepakt. 'Graag vernemen we meer details van de Russische autoriteiten om beter te begrijpen wat er precies in de school is gebeurd. Zo kunnen we elkaar helpen wereldwijd het terrorisme in al zijn vormen te bestrijden.'³⁸ Deze reactie van de Nederlandse minister schoot de Russische autoriteiten in het verkeerde keelgat. Zijn woorden werden als 'lasterlijk, ongepast en diep kwetsend' betiteld en de Nederlandse ambassadeur in Moskou werd ontboden om uitleg te geven. De Russische verwijten noopten de minister tot een verdediging. Zijn woorden waren 'bewust of onbewust' verkeerd opgevat. Hij had naar de gang van zaken geïnformeerd omdat de details over de Russische aanpak van belang zijn voor de strijd tegen het terrorisme. Wel liet hij blijken van mening te zijn dat de Russische autoriteiten het niet heel erg mooi hadden opgelost. De krantencommentaren op het optreden van het voorzitterschap liepen uiteen van kritisch tot begripvol.

De oranjerevolutie in Oekraïne³⁹

De voormalige sovjetrepubliek Oekraïne was al jaren een belangrijke focus in het Europese nabuurschapbeleid en grenst sinds de toetreding van Polen, Slowakije en Hongarije direct aan de EU. In Brussel en de lidstaten werd toenemende stabiliteit en democratisering van Oekraïne dan ook als een prioriteit gezien. In de aanloop

38 Persbericht op www.eu2004.nl

39 Gebaseerd op Van Keulen en Pijpers op.cit.

naar de presidentsverkiezingen in de herfst van 2004 maakte de EU duidelijk geen gesjoemel met verkiezingsprocedures of resultaten te accepteren. De tweede en beslissende ronde van de presidentsverkiezingen vond plaats op 21 november 2004 onder toezienend oog van de mondiale pers en gemonitord door OVSE-waarnemers, waarvan de meeste uit Europa. De uitkomst leek een overwinning voor Victor Janoekovitsj en werd toegejuicht door Vladimir Poetin. Maar de oppositie en de internationale waarnemers signaleerden teveel onregelmatigheden om de uitkomst te kunnen bevestigen. Het OVSE-rapport was vernietigend. Supporters van Joesjenko (de andere kandidaat) weigerden de officiële uitslag te accepteren en organiseerden (gehuld in oranje kleding en met oranje vlaggen) dagenlang massale demonstraties rond de overheidsgebouwen in Kiev. Janoekovitsj weigerde echter toe te geven en dreigde de demonstraties met geweld te onderdrukken.

De EU onderschreef openlijk het OVSE-rapport en kon niet afzijdig blijven. De Poolse president Kwasniewski in het bijzonder bepleitte een actieve EU-bemoeienis en concrete stappen door het voorzitterschap. Hij besloot om zelf naar Kiev te gaan en dwong zo het voorzitterschap tot actie. Maar de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken was voorzichtig om de spanning met Moskou niet te hoog op te laten lopen. Zijn relatie met Moskou was niet erg goed na zijn kritische opmerkingen over de 'beurjiding' van de gegijzelde school in Beslan en Poetin zou op 24 november 2004 een (uitgesteld) bezoek aan Den Haag brengen in het kader van de EU-Rusland-top. Het voorzitterschap stuurde een speciale EU-gezant, de Nederlandse oud-diplomaat Niek Biegan, en een dag later ook de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB Javier Solana, naar Kiev. Zij organiseerden daar drie rondetafelgesprekken met de Oekraïense president en de oppositiekandidaat. Die leidden op 8 december tot het compromis dat er op 26 december nieuwe verkiezingen zouden worden gehouden en een pakket grondwettelijke hervormingen werd overeengekomen. Deze actieve Europese interventie was een van de factoren die een massale botsing tussen de Oekraïense politie en betogers heeft voorkomen. De positieve uitslag voor Joesjenko werd in Moskou gerespecteerd.

De Tsunami in Zuidoost-Azie

Op de ochtend van 26 december 2004, Tweede Kerstdag, aan het eind van een inspannend Nederlands EU-voorzitterschap, zaaide een vloedgolf van ongekende omvang dood en verderf in Zuidoost-Azie. Vooral de landen Indonesië, Thailand, Sri Lanka, India en de Malediven werden zwaar getroffen. Onder de vele slachtoffers die waren te betreuren (meer dan 139.000 doden), waren ook enkele duizende Europese toeristen. Tweeëndertig Nederlanders vonden bij deze ramp de dood.

Op de dag van de ramp werd op het ministerie van Buitenlandse Zaken een crisisteam ingesteld. Met het oog op een goede overdracht van het voorzitterschap aan Luxemburg per 1 januari 2005 werd besloten een lid van de Luxemburgse ambassade in Den Haag in het crisisteam op te nemen. De uitoefening van het voorzitterschap in het kader van de tsunamiramp kwam voor wat betreft het consulaire deel van de werkzaamheden niet volledig uit de voeten. Er was geen EU-mechanisme dat onmiddellijk een EU-coördinatie tot stand bracht en de consulaire hulpverlening kon monitoren. Het gaat hier om een tweede pijleronderwerp, dat in eerste aanleg door de lidstaten wordt behandeld. Wel was er op basis van onder het Nederlands voorzitterschap gemaakte afspraken dagelijks contact met een aantal op rechtstreekse actie ingestelde EU-partners via een door Duitsland georganiseerde, maar door Nederland gecoördineerde telefoonconferentie. Het betrof zo'n 6 à 7 lidstaten. Nederland behartigde daarbij de belangen van lidstaten die niet aan de telefoonconferentie deelnamen. Overigens gingen de meeste lidstaten voornamelijk nationaal te werk bij de hulpverlening aan de eigen onderdanen. Op de door het Raadssecretariaat geopende beveiligde website voor uitwisseling van consulaire informatie en gezamenlijk te ondernemen actie, werd op daartoe strekkende verzoeken van het Nederlands voorzitterschap slechts zeer beperkt gereageerd. Uitoefening van het EU-voorzitterschap ter plekke werd door alle betrokken Nederlandse posten onmiddellijk ingevuld met een belangrijke plaatselijke coördinerende rol, die ook onder Luxemburgs voorzitterschap werd voortgezet.⁴⁰

Sommige internationale gebeurtenissen vestigden nationaal en internationaal de publieke aandacht op het Nederlandse voorzitterschap. In de laatste dagen van 2004 waren het Nederlandse en Europese publiek en de media echter volledig in beslag genomen door de tsunami in Zuidoost-Azië, waardoor er geen enkele aandacht uitging naar het aflopen van het Nederlandse EU-voorzitterschap.

3.7 Samenvatting

De omstandigheden waaronder Nederland het voorzitterschap van de EU in 2004 vervulde zijn bijzonder te noemen. Met name door de recente toetreding van tien nieuwe lidstaten, het moeten werken met een nieuw en onervaren Europees Parlement en een demissionaire Commissie kan het Nederlandse voorzitterschap ook

40 P.R. Brouwer (red.), *Evaluatierapport Tsunami crisis*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 29 april 2005.

wel worden gekenschetst als een 'overgangsvorzitterschap'. De mogelijkheden om op het terrein van wetgeving voortgang te bewerkstelligen waren daarmee beperkt, maar tegelijk liet de agenda daardoor meer dan de gebruikelijke ruimte voor het agenderen van nieuwe initiatieven. Verder rustte op het Nederlandse voorzitterschap de verantwoordelijkheid voor het introduceren van een nieuwe vergaderen onderhandelingscultuur die aansloot bij een EU van 25 lidstaten. Naast het introduceren en het bewaken van nieuwe werkprocessen, zoals geformuleerd in het nieuwe *Reglement van Orde voor de Raad*, ging het daarbij ook en vooral om een actieve opstelling van het voorzitterschap bij het vormen van coalities binnen een Unie van 25, een moeilijker te voorspellen en te sturen proces en dat van het voorzitterschap het vermogen tot inleving in de standpunten en wijze van opstelling van de nieuwe lidstaten vergde.

Het binnenlands gesternte waaronder het Nederlandse voorzitterschap moest opereren was niet optimaal. De toplocatie voor ontvangsten was vlak voor de start van het voorzitterschap door brand onbruikbaar geworden, de minister-president was een belangrijke periode tijdens het voorzitterschap in het ziekenhuis opgenomen, en nog maar net ontslagen uit het ziekenhuis werd hij geconfronteerd met de moord op Theo van Gogh en de nasleep daarvan. De aandacht van de premier, die als voorzitter van de Europese Raad een regierol had te vervullen, werd zo door veel andere zaken dan het voorzitterschap opgeëist.

Voor zover er in de tweede helft van 2004 vanuit de media en het bredere publiek aandacht was voor de EU, richtte deze zich met name op de Commissiecrisis en de ondertekening van het grondwettelijk verdrag in Rome. Verder ging de publieke aandacht, zowel in Nederland als in de rest van Europa, tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap vooral uit naar het gijzelingsdrama in Beslan, de oranjerevolutie in Oekraïne, de moord op Theo van Gogh en de tsunami in Zuidoost-Azië. Hierdoor bleek het lastig om de publieke aandacht, zowel nationaal als internationaal, op de activiteiten en resultaten van het Nederlandse voorzitterschap te vestigen.

4 Het Nederlandse beleid inzake het voorzitterschap

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk reconstrueert het beleid van Nederland inzake het EU-voorzitterschap 2004. Daarmee vormt dit hoofdstuk het overkoepelende kader voor de dossierspecifieke beleidsreconstructies in de hoofdstukken 6, 7 en 8. Om te beginnen wordt in paragraaf 4.2 de Nederlandse beleidstraditie ten aanzien van de Europese integratie, en de recente verschuivingen daarin, besproken. De algemene houding van de Nederlandse regering ten aanzien van de Europese samenwerking is van belang om de rolopvatting van Nederland ten aanzien van het voorzitterschap te duiden. Paragraaf 4.3 reconstrueert de rolopvatting van Nederland voor het voorzitterschap in 2004, dat wil zeggen de keuze met betrekking tot het evenwicht tussen een rol als neutrale voorzitter, het tonen van politiek leiderschap en aandacht voor de Nederlandse belangen en beleidspreferenties. Paragraaf 4.4 gaat in op de inhoudelijke contouren van het Nederlands voorzitterschap. Vervolgens bespreekt paragraaf 4.5 de inhoudelijke accenten die Nederland als voorzitter wilde plaatsen. Paragraaf 4.6 reconstrueert op basis van de rolopvatting en inhoudelijke accenten de doelstellingen van het Nederlandse voorzitterschap. Het hoofdstuk sluit af met enkele concluderende opmerkingen (paragraaf 4.7).

4.2 De Nederlandse beleidstraditie in beweging

Tot het einde van de jaren '80 werd het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese integratie gekenmerkt door een aantal algemene principes. Dit waren de Atlantische oriëntatie van het buitenlands en veiligheidsbeleid, de weerstand tegen de vorming van *directoires* van grote lidstaten, het strikte onderscheid tussen economische en politieke integratie (Nederland was sterk voorstander van Europese vrijhandel, maar had bezwaren tegen Europese politieke integratie) en de

sterke voorkeur voor integratie op basis van de communautaire methode, die geacht werd de macht van de grotere lidstaten in te kaderen.⁴¹

Vanaf het einde van de jaren '80 zijn deze principes onder invloed van een aantal factoren in beweging gekomen. De politieke veranderingen die het gevolg waren van de val van de Berlijnse Muur zetten Nederland aan tot 'Europeanisering' van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Er was echter geen overeenstemming over welke vorm deze Europeanisering precies moest krijgen. In 1991, toen onder Nederlands voorzitterschap het Verdrag van Maastricht werd uitonderhandeld, bepleitte Nederland nog de opname van het buitenlands en veiligheidsbeleid alsmede de politie- en justitiesamenwerking in de communautaire structuren.⁴² Sindsdien is het Nederlandse beleid pragmatischer van aard geworden en geeft Nederland niet langer op elk dossier automatisch de voorkeur aan de communautaire methode. De gekozen aanpak hangt af van de nationale belangen die op het desbetreffende dossier op het spel staan en van de persoonlijke visie van de betrokken beleidsmakers. Daarnaast was de verslechtering begin jaren '90 van de Nederlandse betalingspositie in de EU van invloed op het Nederlandse EU-beleid. Strategische debatten werden vanaf dat moment dikwijls overschaduwd door discussies over de Nederlandse nettobetalingsspositie. Ook de uitbreiding van de EU en de daarmee gepaard gaande verschuivingen in de verhoudingen en relaties tussen grote en kleine lidstaten waren van invloed op de veranderingen in het Nederlandse Europabeleid. Onder aansporing van de Tweede Kamer nam de Nederlandse regering een steeds kritischer houding aan ten aanzien van de toetreding van Midden- en Oost-Europese landen.

Voorafgaand aan het voorzitterschap van 2004 was de Nederlandse opstelling in Europa kritischer en assertiever geworden. In samenhang met de meer naar binnen gerichte blik van Nederland na de opkomst van en moord op Pim Fortuyn in 2002 – die de ontwikkeling van een eenduidige inhoud en strategie van een Nederlands Europabeleid bovendien lijkt te hebben vertraagd⁴³ – zijn de nationale kortetermijnbelangen meer op de voorgrond komen te staan en wordt de Europese samenwerking kritischer benaderd. Deze kritische

41 Zie: M. Sie Dhian Ho and M. van Keulen, *The Dutch at the Helm – Navigating on a rough Sea: The Netherlands 2004 Presidency of the European Union*, Research and European Issues no. 34, Parijs, Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe, juni 2004.

42 De dag waarop dit voorstel door alle lidstaten, behalve België, Spanje en de Commissie, van tafel werd geveegd (maandag 30 september 1991), staat bekend als 'Zwarte Maandag'. Zie: M. van Hulst, 'Zwarte maandag; Kroniek van een gemiste kans', p. 193-210 in: H.H.J. Labohm, *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid, Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: SdU Uitgevers, 1997.

43 M. van Keulen, *The Netherlands 2004 EU Council Presidency: Dutch EU Policy-making in the Spotlights*, SIEPS 2004: 10p, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, October 2004, p. 13.

houding werd vlak voor het van start gaan van het Nederlands voorzitterschap geïllustreerd door de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, toen hij betoogde dat de groeiende kloof tussen de bevoegdheden van de EU en haar legitimiteit noopte tot ‘zelfreflectie’ over de verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de EU, en wellicht tot het terughevelen van bepaalde bevoegdheden naar het nationale niveau. ‘Europa moet doen aan zelfbeperking’, onderstreepte de minister.⁴⁴ In de *Staat van de Unie 2005* (van september 2004) werd bovendien benadrukt dat het ‘eigen belang’ het uitgangspunt was voor het Nederlands beleid ten aanzien van de Europese integratie en dat ‘Nederland er niet voor terug zal schrikken de eigen standpunten assertief uit te dragen’.⁴⁵

Kortom, de algemene houding van de Nederlandse regering ten aanzien van Europa aan de vooravond van het Nederlandse voorzitterschap van 2004 was te typeren als kritisch en assertief, met meer oog voor het specifiek Nederlandse belang.

4.3 De rolopvatting van het Nederlandse voorzitterschap

Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, heeft de rolopvatting van een voorzitter betrekking op het evenwicht dat gevonden moet worden tussen neutraal voorzitten, het bieden van politiek leiderschap en het tegelijk niet veronachtzamen van de eigen nationale belangen en voorkeuren. Nederland heeft traditioneel een sterke neiging het voorzitterschap als functionerend ten behoeve van het Europees belang te beschouwen. De voorzitter heeft in die visie bovenal tot taak compromis- en besluitvorming tussen de lidstaten te bevorderen en zich derhalve puur als ‘eerlijk make-laar’ op te stellen. Het eigen belang dient aan deze rol ondergeschikt gemaakt te worden. Het meest pregnant werd dit tijdens het voorzitterschap van 1997 door minister Van Mierlo verwoord, toen hij zei:

*‘Er is geen ruimte en geen tijd voor een paar nationaal bepaalde prioriteiten. Er is een Europese agenda en alleen maar die, en ik kan op dit moment geen grotere ambitie bedenken dan daarop de resultaten te bereiken die Europa nodig heeft.’ En, zo voegde hij daaraan toe: ‘We zijn sober omdat we ambitieus zijn, d.w.z. ambitieus op een Europese agenda’.*⁴⁶

44 Toespraak door minister van Buitenlandse Zaken Bot, *Naar een Europees sociaal contract*, Humboldt Universitat, Berlijn, 2 juni 2004.

45 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2004-2005*, TK 29 803, nr. 1, Den Haag, 21 september 2004, p. 8.

46 Geciteerd in: J.Q.Th. Rood, ‘De angst van het Nederlandse voorzitterschap’, In: *Internationale Spectator*, maart 1997, p. 128-131.

De herinnering aan het voorzitterschap van 1991 heeft bij deze bescheidenheid zeker een rol gespeeld.⁴⁷

Neutraal voorzitten versus nationale belangenbehartiging

De regering toonde zich in aanloop naar het voorzitterschap van 2004 bewust van de gevoelige balans die een voorzitter moet vinden tussen neutraal voorzitten en de behartiging van nationale belangen. Zo stelde de regering in de *Staat van de Europese Unie 2004* ‘Het is essentieel dat de voorzittende lidstaat zijn rol van neutrale voorzitter scherp onderscheidt van de eigen, nationale standpuntinname in de Raad. Juist in dit tijdsgewricht dient een zorgvuldige balans te worden gevonden tussen de rol van voorzitter enerzijds en de eigen ambitie en wensen anderzijds.’⁴⁸ Minder stringent dan in 1997 werd een bescheiden opstelling ten aanzien van de eigen nationale preferenties bepleit. In de informatiebrochure van het ministerie van Buitenlandse Zaken *Het Nederlandse EU-voorzitterschap*⁴⁹ werd gesteld dat ‘[d]e voorzitter wordt geacht een objectieve, bemiddelende en dienende rol te spelen en terughoudend om te gaan met eigen wensen, voorkeuren en prioriteiten.’ In de eerste Kamerbrief met betrekking tot het voorzitterschap van 2 december 2003⁵⁰ schreef de regering: ‘Er is zeker enige, zij het beperkte, ruimte voor eigen accenten, maar de grootste opdracht aan het Nederlandse voorzitterschap is het verzekeren van het functioneren van de Raad en – daar bovenop – het verzekeren van continuïteit in de dossiers (...). Tegen deze achtergrond zal de regering de mogelijkheden voor inhoudelijke accenten en initiatieven zorgvuldig afwegen’. Uit de *Staat van de Europese Unie 2005* valt af te leiden dat Nederland als voorzitter voorzichtig wilde omspringen met het nastreven van nationale belangen: ‘Na afloop van het Voorzitterschap heeft Nederland weer de volledige vrijheid om de eigen belangen, visie en overtuiging zoals deze door de Nederlandse burger en regering worden gezien, als het natuurlijke uitgangspunt te nemen in zijn inbreng in de Unie.’⁵¹

Deze behoedzame opstelling nam niet weg dat Nederland kansen zag om toch het nationale belang te dienen: ‘Mogelijkheden om de Europese agenda en de besluit-

47 Zie ook: D. Hellema, ‘Een charmant bewindsman: Hans van Mierlo (1994-1998)’, In: D. Hellema, B. Zeeman en B. van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van buitenlandse zaken in de twintigste eeuw. Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*, Den Haag 1999.

48 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2004*, TK 29 201, nr. 1, Den Haag, 16 september 2003.

49 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Nederlandse EU-voorzitterschap*, Informatiebrochure, onder redactie van CPEU, DGES, DIE, DPZ en DVL, Den Haag, 5 december 2003.

50 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 1, Den Haag, 2 december 2003, p. 3.

51 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2004-2005*, TK 29 803, nr. 1, Den Haag, 21 september 2004, p. 8.

vorming in een voor Nederland gunstige zin te beïnvloeden, zullen worden aangegrepen. Tegelijkertijd biedt het voorzitterschap kansen om het Nederlandse imago in het buitenland te versterken. Dat geldt in de eerste plaats voor de oude en nieuwe EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten. In de tweede plaats creëert de zichtbaarheid van het voorzitterschap kansen voor een duidelijker profilering van Nederland in de rest van de wereld.⁵² Om de Nederlandse belangen te kunnen behartigen zou Nederland samen met medelidstaten moeten optrekken. ‘In de Unie van vijftientwintig lidstaten is het voor individuele lidstaten steeds moeilijker zonder steun van andere landen te opereren. Daarom wordt steeds vaker de noodzaak gevoeld om samen met andere lidstaten voorstellen te doen. In de aanloop naar het voorzitterschap zal Nederland hier nadrukkelijk gebruik van maken. De ruimte om eigen prioriteiten en dossiers te agenderen is tenslotte beperkt. Daarom moeten medestanders, die bereid zijn om tijdens het Nederlandse voorzitterschap de kar op een bepaald dossier te trekken, nu worden gezocht.’⁵³

Politiek leiderschap

De regering nam zich voor een actieve, leidinggevende rol in het Europese beleidsproces te spelen, waarbij veel aandacht zou uitgaan naar institutionele continuïteit en het goed laten functioneren van de recentelijk uitgebreide Unie. In de *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004* van 28 mei 2004⁵⁴ stelde de regering: ‘Van het voorzitterschap wordt, vooral in de komende periode, leiderschap verwacht binnen de uitgebreide kring van lidstaten in de Raad en in de relaties tussen Raad, Europese Commissie en Europees Parlement.’ Ook stelde de regering dat het zijn van een goed organisator en voorzitter, alsmede het snel en effectief laten integreren van de nieuwe lidstaten in het besluitvormingsproces van de Raad, ‘meer vergt dan netjes op de winkel te passen’. In de *Staat van de Unie 2004* van september 2003 stelde de regering met het oog op de uitgebreide kring van lidstaten: ‘Dat betekent een andere dynamiek en nieuwe verhoudingen waarin coalitievorming een grote rol speelt. Hieraan wordt in de aanloop naar het voorzitterschap veel aandacht besteed.’⁵⁵ En ten aanzien van de institutionele setting tijdens het voorzitterschap werd daar gesteld: ‘De Raad – en met name het voorzitterschap daarvan – draagt dus een bijzondere verantwoordelijkheid waar het gaat om het verzekeren van de institutionele continuïteit. Ook met dit aspect wordt in de voorbereiding van het

52 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Nederlandse EU-voorzitterschap*, Informatiebrochure, onder redactie van CPEU, DGES, DIE, DPZ en DVL, Den Haag, 5 december 2003, p. 7.

53 Ibid.

54 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 5, Den Haag, 28 mei 2004.

55 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2004*, TK 29 201, nr. 1, Den Haag, 16 september 2003, p. 26.

voorzitterschap terdege rekening gehouden.⁵⁶ Daarbij werd echter niet aangegeven hoe dit verder invulling zou krijgen.

Strikte scheiding van rollen

Een belangrijk aspect van de Nederlandse benadering ten aanzien van het voorzitterschap was dat men een strikte scheiding van rollen wenste aan te brengen. In de eerder genoemde informatiebrochure van Buitenlandse Zaken wordt gewezen op het belang om onderscheid te maken tussen de rol van lidstaat en die van voorzitter. 'In Brussel is dat onderscheid essentieel om beschuldigingen te voorkomen dat het voorzitterschap zich teveel laat leiden door de nationale agenda. In Den Haag is dat onderscheid van belang om duidelijkheid te scheppen over de besluiten die het neutrale voorzitterschap dient te nemen in het belang van de werkzaamheden van de Unie.'⁵⁷ Tevens werd daarbij aangegeven dat Nederland de oplossing zocht in het formeel scheiden van de persoon van voorzitter en die van lidstaat van de EU: 'De voorzitterschapsrol is overigens strikt gescheiden van die van de nationale delegatie in de EU.'⁵⁸ Tegelijk werd erkend dat voor de buitenwereld het onderscheid tussen Nederland als voorzitter en Nederland als lidstaat niet zo eenvoudig valt te maken.⁵⁹ In de praktijk werden vergaderingen voorgezeten door de Nederlandse vertegenwoordiger in het betreffende orgaan, terwijl zijn plaatsvervanger plaats nam in de stoel van Nederland om, indien dat noodzakelijk werd geacht, het standpunt van lidstaat Nederland te verwoorden.

Samengevat kwam de Nederlandse rolopvatting er op neer dat in beginsel recht moest worden gedaan aan het uitgangspunt dat een voorzitter zijn rol neutraal vervult. Tegelijkertijd zou er – met een zekere terughoudendheid – naar mogelijkheden worden gezocht om de Europese agenda en besluitvorming in een voor Nederland gunstige zin te beïnvloeden. Om het voorzitterschap zuiver te houden zou Nederland waar nodig in bijeenkomsten als lidstaat apart vertegenwoordigd worden. Kortom, hoewel de basishouding net als in 1997 naar pure neutraliteit neigde, leek er in 2004 iets meer ruimte te zijn om aandacht te besteden aan het behartigen van het nationale belang.

56 Ibid., p. 26.

57 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Nederlandse EU-voorzitterschap*, Informatiebrochure, onder redactie van CPEU, DGES, DIE, DPZ en DVL, Den Haag, 5 december 2003, p. 21

58 Ibid., p. 10.

59 Ibid., p. 11.

4.4 De inhoudelijke contouren

Bij het opstellen van een eerste notitie met betrekking tot het EU-voorzitterschap 2004 in het voorjaar van 2002 bestond er nog veel onzekerheid omtrent de inhoudelijke contouren van het Nederlands voorzitterschap. De Conventie over de toekomst van Europa was nog maar net begonnen en de uitkomst daarvan was nog ongewis; de stand van zaken in het uitbreidingsproces over twee jaar was nog moeilijk in te schatten; en in Nederland was de formatie van het Kabinet Balkenende I in volle gang. De notitie, die in november 2002 werd besproken in de Ministerraad, had tot doel de bewindslieden te informeren over wat de Nederlandse overheid te wachten stond, wat de taken van het voorzitterschap zijn, welke gevolgen er waren voor de Nederlandse overheid, wat de marges zouden zijn voor eigen accenten en wat de politieke en organisatorische aansturing en verantwoording behelsde. Daarnaast bevatte de notitie enkele punten waarvoor in een vroegtijdig stadium een beslissing nodig was om tijdig met de praktische voorbereiding te kunnen starten.

De Europese Raad van december 2002 nam een aantal belangrijke besluiten met betrekking tot de uitbreiding, met grote gevolgen voor het Nederlands voorzitterschap. Om te beginnen werd besloten dat per 1 mei 2004 tien van de twaalf toenmalige kandidaat-lidstaten konden toetreden. Daarnaast werd afgesproken dat de Europese Raad in december 2004 zou besluiten of toetredingsonderhandelingen met Turkije konden worden geopend. De inhoudelijke voorbereiding van het voorzitterschap was begin 2003 nog steeds lastig, gezien de inmiddels demissionaire status van de regering na nieuwe verkiezingen in december 2002 en de onzekere uitkomst van de Europese Conventie.

In juni 2003 werd deze Conventie afgerond met als resultaat een ontwerp voor een grondwettelijk verdrag voor Europa. Direct daaropvolgend startte – onder Italiaans voorzitterschap – de onderhandelingen in een Intergouvernementele Conferentie (IGC) over dit verdrag. Hiermee was de kans dat deze onderhandelingen op de agenda van het Nederlands voorzitterschap zouden drukken klein geworden, maar niet geheel ondenkbaar.

In juli 2003 besprak de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) de inhoudelijke contouren van het voorzitterschap

op basis van een nieuwe notitie.⁶⁰ Doel van die notitie was het faciliteren van een eerste discussie in de Ministerraad. Besluiten over inhoudelijke accenten waren volgens de notitie nog niet aan de orde. Volgens de notitie dienden vanuit de Europese agenda en vanuit nationale overwegingen, zoals onder meer vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord, de volgende overkoepelende thema's zich aan:

- duurzame groei;
- verdere uitbouw van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid; en
- een actief, betrokken en slagvaardig buitenlands beleid.

Daarnaast zou de financiële houdbaarheid van de Unie een horizontaal thema vormen.

Deze thema's groepeerden volgens de notitie de onderwerpen die zich aandienen, maar hielden nog geen inhoudelijke keuze in van na te streven prioriteiten. Die keuze diende zich in verschillende fasen aan. Om te beginnen moest de Nederlandse inzet worden bepaald voor de afstemming met Ierland over het *Iers-Nederlandse operationele jaarprogramma*, dat in november 2003 moest worden gepresenteerd. Vervolgens zou in december 2003 het *Meerjarenprogramma 2004-2006* worden voorgelegd aan de Europese Raad. Dit document moest in samenwerking met vijf andere lidstaten worden voorbereid.⁶¹

Kortom, de inhoudelijke contouren van het Nederlands voorzitterschap werden maar langzaam duidelijk. Vooral de afronding van de onderhandelingen over het grondwettelijk verdrag bleef lang onzeker, waarmee tot en met juni 2004 een kans bleef bestaan dat Nederland de IGC zou moeten afronden.

4.5 De accenten van het Nederlandse voorzitterschap

Op 28 mei 2004 stuurde de Nederlandse regering een brief naar de Tweede Kamer met de algemene accenten van het Nederlandse voorzitterschap.⁶² Deze brief vormde een aanvulling op het *Strategische Meerjarenprogramma 2004-2006* en het

60 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Contouren van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2004*, CoCo nr. 26 d.d. 1 juli 2003.

61 Terwijl voorheen ieder voorzitterschap een haljaarlijks programma presenteerde besloot de Europese Raad van Sevilla in juni 2002 tot het laten opstellen van een jaar- en een meerjarenprogramma. Dit om de samenwerking tussen opeenvolgende voorzitters en de continuïteit van de Raadsagenda te bevorderen. De vrijheid van elk voorzitterschap om eigen accenten op de Europese beleidsagenda te plaatsen werd hiermee beperkt, maar niet geheel teniet gedaan.

62 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 5, Den Haag, 28 mei 2004.

Operationele Iers-Nederlandse Jaarprogramma voor 2004. De ‘accentennotitie’ had derhalve niet de status van een programma voor het Nederlandse voorzitterschap en diende puur om de Kamer te informeren met het oog op een debat aan de vooravond van het Nederlands voorzitterschap.

De regeringsnotitie bestond uit een algemeen politiek deel en een breed thematisch overzicht waarin de prioriteiten van de vakdepartementen werden besproken. In het algemene politieke deel gaf de regering zich om te beginnen rekenschap van de bijzondere omstandigheden van het jaar 2004, de zware Europese agenda en de noodzaak om als voorzitter leiderschap te tonen en de nieuwe lidstaten te integreren in het besluitvormingsproces van de Raad. De visie van de regering op de toekomstige ontwikkeling van de Unie (‘op weg naar een welvarender, veiliger en financieel gezonder Europa dat zelfbewust en betrokken bijdraagt aan een betere wereld’) werd tot uitdrukking gebracht in een vijftal ‘accenten van het Nederlandse voorzitterschap’. Deze behelsden:

- werken aan de uitbreiding;
- werken aan de duurzame versterking van de Europese economie en minder administratieve lasten;
- werken aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;
- werken aan de toekomstige financiële en budgettaire structuur van de Unie: Agenda 2007; en
- werken aan de EU-rol in de wereld: een slagvaardig, coherent en betrokken extern beleid.

Naast deze ‘accenten’ presenteerde de regering in het tweede deel van de notitie een thematisch overzicht dat de prioriteiten van de vakdepartementen weergaf (zie bijlage 5).⁶³ Deze prioriteiten werden geclusterd in vier overkoepelende thema’s, te weten:

- 1) Horizontale thema’s (waaronder uitbreiding en de financiële inrichting van de Unie).
- 2) Versterking van de duurzame Europese economie.
- 3) Versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.
- 4) Een slagvaardig, coherent en betrokken extern beleid van de EU.

De gelijkenis van deze clusters met de vijf accenten van het voorzitterschap illustreert dat deze accenten niet als specifiek Nederlandse prioriteiten mogen worden

⁶³ Aangezien de ruimte voor vakdepartementen in deze regeringsnotitie beperkt was, stuurd zes vakdepartementen zelfstandig een brief met hun prioriteiten voor het voorzitterschap naar het Parlement.

beschouwd. Het betreffen veeleer vaste thema's op de Europese agenda en ze komen tevens overeen met de beleidsprioriteiten uit het strategisch meerjarenprogramma en het operationele Iers-Nederlandse jaarprogramma.⁶⁴

In de verdere uitwerking van deze accenten komt echter toch een aantal typisch Nederlandse ambities en beleidspreferenties naar voren. Om te beginnen is de doelstelling 'vermindering van de administratieve lasten' aan de economische doelstelling toegevoegd. Daarnaast was het niet vanzelfsprekend dat al onder Nederlands voorzitterschap een nieuw meerjarenprogramma voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zou worden opgesteld. Hoewel passend in de lopende agenda, was het een keuze van het Nederlands voorzitterschap om op dat moment een nieuw meerjarenprogramma te ontwikkelen (zie hoofdstuk 7). En verder is het opvallend dat de Financiële Perspectieven 2007-2014 door Nederland tot een accent werden verheven, aangezien onder Nederlands voorzitterschap slechts de latere besluitvorming diende te worden voorbereid. Dit dossier was voor Nederland echter van groot belang, vanwege de beleidsdoelstelling om de Nederlandse nettobetalingsspositie te verbeteren (zie hoofdstuk 6).

Naast de vijf accenten kondigde de regering twee projecten aan die een stempel moesten drukken op het voorzitterschap. In de eerste plaats wilde Nederland aandacht vragen voor het fundament van de Europese integratie: de gemeenschappelijke waarden. Anders gezegd, wat is het gemeenschappelijke element binnen de Europese pluriformiteit? Welke waarden verbinden Europeanen met elkaar, hoe kunnen deze waarden worden versterkt en wat zijn de aanknopingspunten voor toekomstig Europees beleid? Met een reeks debatten in het licht van de Europese waardengemeenschap, rechtsgemeenschap en Europees burgerschap heeft Nederland zijn voorzitterschap een herkenbaar accent gegeven (zie box 4.1).

Box 4.1 *Europe, a beautiful idea*

In een reeks cultuurfilosofische debatten hebben vooraanstaande internationale intellectuelen en politici zich gebogen over het Europese beschavingsideaal en de daarmee verbonden waarden. De debatreeks begon op 7 september in de Ridderzaal met de conferentie The Politics of European Values en werd gevolgd door een drietal werkconferenties in Warschau, Berlijn en Washington. Tijdens de slotconferentie op 4 december in Rotterdam werd gedebatteerd over de maatschappelijke en politieke

⁶⁴ Alleen de afronding van het constitutionele proces ontbreekt in de Nederlandse accenten, aangezien Ierland daarin al was geslaagd.

relevantie van Europees burgerschap, waarden, de rol van cultuur en onderwijs en over de agenda van de toekomst. Het initiatief voor dit project lag bij het Nexus Instituut uit Tilburg, dat het ministerie van Buitenlandse Zaken ervan wist te overtuigen om hier tijdens het voorzitterschap aandacht aan te besteden. De ambtelijke regie lag aanvankelijk bij Buitenlandse Zaken, later bij Algemene Zaken. Het politieke eigenaarschap lag bij de staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister-president.

Publieke aandacht was geen doel van het project. De conferenties hadden bewust een elitair karakter. Wel is er in diverse media aandacht besteed aan de conferentiereeks. De associatie met het door het kabinet Balkenende II geëntameerde normen- en waardendebat, dat in Nederland aanvankelijk nogal laconiek werd ontvangen, heeft de publieke beeldvorming van de conferentiereeks geen goed gedaan. Het doet de reeks echter geen recht om haar te kwalificeren als het normen- en waardendebat op Europese schaal. Een belangrijke uitdaging van het project was hoe een link te leggen tussen abstracte filosofische debatten en het feitelijke proces van Europese integratie. Het oogmerk om een discussie op gang te brengen tussen intellectuelen en politici is voortdurend in het oog gehouden, maar het bleek lastig om Europese intellectuelen te confronteren met thema's van de Europese werkvloer en Europese politici te betrekken bij de thematiek.

De Europese Raad onderschreef in haar conclusies het belang van het debat over Europese waarden en verwelkomde tevens verdere gedachte- en beleidsvorming op het gebied van onderwijs in relatie tot de Europese beschaving en de overdracht van waarden die bijdragen aan actief burgerschap. Het is het Nederlandse voorzitterschap echter niet gelukt om het Luxemburgse en Britse voorzitterschap ervan te overtuigen het thema verder gevolg te geven. Wel heeft het Oostenrijkse voorzitterschap (eerste helft 2006) een conferentie over het thema georganiseerd. Nederland zal in de toekomst bij opeenvolgende voorzitters aandacht blijven vragen voor het thema. Tot slot heeft Nederland na het voorzitterschap samenwerking gezocht met het Europacollege in Brugge. De regering heeft een jaar lang een speciale leerstoel gefinancierd, het Europacollege heeft drie seminars aan het onderwerp gewijd en de minister-president heeft een lezing op het Europacollege gehouden. Er zijn geen aanwijzingen voor opvolging in concreet Europees beleid.

Ten tweede initieerde Nederland een project met het oog op een betere communicatie met de burger over Europa getiteld *Communicating Europe* (zie box 4.2). Vooral de staatssecretaris voor Europese Zaken hechtte veel belang aan dit onderwerp.

Het project werd dan ook voor een belangrijk deel geleid door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Box 4.2 Communicating Europe

Nederland wilde als voorzitter met enkele aansprekende activiteiten een 'open en diepgaand debat over de gezamenlijke waarden en de betekenis van verdere Europese integratie en samenwerking' aanmoedigen en een impuls geven. Op 5 oktober vond in Amsterdam een informele ministeriële bijeenkomst plaats waarbij de ministers voor Europese Zaken in een openbare zitting met elkaar spraken over de vraag hoe de kloof tussen Europa en de burger overbrugd kon worden. De gedeelde Europese waarden als bindende factor, de speciale verantwoordelijkheid van nationale politici en de noodzaak dit debat in het openbaar te voeren waren belangrijke conclusies. Bij maandelijkse werklunches van de ministers van Europese Zaken zijn concrete afspraken gemaakt over een lichte vorm van samenwerking bij de communicatie over het grondwettelijk verdrag. Ook de Europese Raad van 4 en 5 november heeft er een korte bespreking aan gewijd en het belang van communicatie onderstreept in zijn conclusies. Een concreet initiatief van het Nederlands voorzitterschap was een televisiedebat over Europa dat op 12 december 2004 op RTL4 werd uitgezonden en eveneens in een aantal andere lidstaten is vertoond. Als hoogtepunt van de culturele activiteiten kan de tentoonstelling 'The Image of Europe' van Rem Koolhaas in Brussel genoemd worden.

In de campagnestrategie tijdens het voorzitterschap ging aandacht uit naar het vergroten van de betrokkenheid van de burger bij de EU. Deze campagne sloot aan bij de publiekscampagne die in het voorjaar van 2004, in aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement, werd gestart met de slogan 'Europa, best belangrijk'. Die slogan werd later uitgebreid met de toevoeging: 'en laat dat woordje best maar weg'. De gebrekkige kennis over en betrokkenheid van de burger bij Europa die rondom het referendum over het grondwettelijk verdrag naar voren kwam, toonden aan dat het kabinet met dit initiatief een terechte zorg heeft willen adresseren.

Buiten deze centrale accenten heeft Nederland als voorzitter op diverse beleids-terreinen nieuwe initiatieven genomen, zoals met betrekking tot eco-efficiënte innovaties, duurzaam wegtransport, plattelandsontwikkeling, sociaal- en werkgelegenheidsbeleid, bescherming tegen hoog water en de effectiviteit van de Europese ontwikkelingssamenwerking. Kortom, hoewel over het algemeen de Europese agenda volgend, heeft Nederland vanuit nationale prioriteiten een aantal eigen accenten op de Europese agenda geplaatst.

Realisme en ambitie

In de accentennotitie van 28 mei 2004 wordt gesproken van ‘realisme en ambitie’ als achtergrond waartegen Nederland zijn prioriteiten als voorzitter moest formuleren. Uit de rest van de notitie spreekt vooral realisme, in de zin dat de regering zich volop rekenschap gaf van de institutionele beperkingen en de uitdaging van een uitgebreide Unie waarmee Nederland als voorzitter te maken kreeg. Tijdens de publieke presentatie van de Nederlandse voorzitterschapsprioriteiten lichtte de minister van Buitenlandse Zaken toe dat in de eerste plaats voor realisme was gekozen, omdat ‘ook na de uitbreiding en het bereiken van een akkoord over de Europese Grondwet de Europese agenda in dit ‘historische jaar voor Europese integratie’ zeer omvangrijk en veeleisend [bleef]’. Voor ambitie was gekozen, ‘omdat het voorzitterschap een Unie [moest] aansturen die geografisch uitgestreker was geworden en kampte met steeds belangrijker wordende financiële en budgettaire uitdagingen. Onze doelen zijn ambitieus en onze instelling is realistisch. Realistische ambitie is wat onze burgers vandaag de dag van ons vragen.’⁶⁵ Uit de toelichting van de minister blijkt dat de term ‘ambitie’ betrekking heeft op het goed laten functioneren van de EU van 25 in een moeilijke periode en niet zozeer op het aangaan van nieuwe uitdagingen. Deze benadering strookte met de meer pragmatische houding van Nederland in de laatste jaren ten aanzien van Europa.

4.6 Doelstellingen van het Nederlandse voorzitterschap

Om in een evaluatie uitspraken te kunnen doen over effectiviteit (over het behalen van de gewenste resultaten), moeten beleidsdoelstellingen worden geïdentificeerd. In de beleidsstukken van de Nederlandse regering zijn voor diverse terreinen wel beleidsinhoudelijke doelstellingen geformuleerd, maar geen doelstellingen ten aanzien van het vervullen van het voorzitterschap als zodanig. Op basis van de hierboven aangehaalde beleidsnotities reconstrueert IOB de doelstellingen van Nederland tijdens het voorzitterschap als volgt:

- a) het boeken van vooruitgang op belangrijke Europese dossiers;
- b) het (blijven) behartigen van de Nederlandse belangen; en
- c) het versterken van het imago van Nederland in Europa en in de wereld.

Hierbij moet worden aangetekend dat deze doelstellingen niet (altijd) hetzelfde gewicht werd toegekend. Er bestaat in de praktijk zelfs vaak een spanning tussen

⁶⁵ Minister van Buitenlandse Zaken Bot, presentatie van het werkprogramma van het Nederlands voorzitterschap aan de pers, Brussel, 23 juni 2004 (geciteerd in *Europe Daily Bulletin*, 26 juni 2004).

deze drie doelstellingen. Hierdoor doet zich per onderhandelingsdossier een keuzemogelijkheid voor, waarbij een verschillend gewicht kan worden toegekend aan de doelstellingen. Hoe Nederland in de praktijk met deze spanning en keuzemogelijkheid is omgegaan, wordt geanalyseerd in de drie dossierstudies (zie hoofdstukken 6, 7 en 8).

4.7 Conclusies

Het Nederlands voorzitterschap in 2004 vond plaats tegen de achtergrond van een over het algemeen meer kritische en assertieve houding van Nederland ten aanzien van Europese samenwerking, waarin duidelijk oog was voor nationale belangen. Deze houding werd enigszins weerspiegeld in de rolopvatting van Nederland als voorzitter. Evenals bij het Nederlands voorzitterschap van 1997 stond de rol van een primair neutrale voorzitter voorop. Toch zou Nederland dit keer waar mogelijk ook de ruimte zoeken om de Europese agenda en besluitvorming in een voor Nederland gunstige zin te beïnvloeden, al zou dat vanuit de rol van ‘eerlijk make-laar’ terughoudend gebeuren. Daarbij werd aangegeven dat de rollen van voorzitter en lidstaat zoveel mogelijk van elkaar gescheiden moesten worden.

In de ‘accenten van het Nederlands voorzitterschap’ die de regering vlak voor aanvang van het voorzitterschap aan de Tweede Kamer presenteerde, is een aantal van die nationale ambities terug te vinden. Te noemen zijn de ambitie van het verminderen van de administratieve lasten, het opstellen van een nieuw meerjarenprogramma voor de JBZ-samenwerking en het verheffen van de financiële en budgettaire structuur van de Unie tot een accent.

Op basis van verschillende Nederlandse beleidsdocumenten met betrekking tot het voorzitterschap zijn drie doelstellingen van het Nederlandse voorzitterschap geïdentificeerd. Deze doelstellingen betreffen:

- a) het boeken van vooruitgang op belangrijke Europese dossiers;
- b) het behartigen van Nederlandse belangen; en
- c) het versterken van het imago van Nederland in Europa en in de wereld.

In de praktijk kan per onderhandelingsdossier een spanning bestaan tussen deze drie doelstellingen, waarbij voor de voorzitter een keuze valt te maken. In de hoofdstukken 6, 7 en 8 is voor de betreffende onderhandelingsdossier nagegaan hoe Nederland met deze doelstellingen wilde omgaan (welke balans daarin werd nagestreefd) en in hoeverre Nederland deze doelstellingen heeft gerealiseerd.

5 Nationale beleidscoördinatie in het kader van het voorzitterschap

5.1 Inleiding

Het vervullen van het EU-voorzitterschap stelt speciale eisen aan de nationale beleidscoördinatie, met name omdat er niet alleen een nationaal standpunt dient te worden gecoördineerd, maar omdat ook een inzet als voorzitter bepaald moet worden. Dit hoofdstuk analyseert hoe Nederland de beleidscoördinatie tijdens het EU-voorzitterschap van 2004 heeft georganiseerd. Daartoe wordt om te beginnen het reguliere Nederlandse coördinatiemodel voor de standpuntbepaling ten aanzien van Europees beleid beschreven (paragraaf 5.2). Paragraaf 5.3 beschrijft de speciaal voor het voorzitterschap in het leven geroepen aanvullende coördinatie-mechanismen. Aansluitend wordt besproken in hoeverre en op welke wijze deze mechanismen hebben bijgedragen tot een effectieve beleidscoördinatie (paragraaf 5.4). Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies (paragraaf 5.5).

5.2 Het Nederlandse coördinatiemodel voor Europees beleid

Het Nederlandse coördinatiemodel dateert van de begintijd van de Europese samenwerking in de jaren '50 van de vorige eeuw. Centraal in dit model staan de betrokkenheid van alle Haagse spelers (de departementen, het parlement en de Ministerraad) en de ministeriële autonomie. Dat wil zeggen dat ieder departement in beginsel verantwoordelijk is voor zijn eigen beleidsterrein. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft daarbij een coördinerende verantwoordelijkheid.

Het doel van de coördinatie van het Nederlandse Europebeleid is het bewerkstelligen van een ‘zo goed mogelijk afgestemde inbreng in de gremia in het kader van de Raad van Ministers’.⁶⁶ De onderwerpen waarover gecoördineerd dient te worden, behoren hetzij tot de competentie van een enkel ministerie dan wel tot de competenties van meerdere ministeries. De coördinerende rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken is in beide gevallen verschillend. In het eerste geval heeft het betreffende vakdepartement meer ruimte om op een dossier zelfstandig het Nederlandse standpunt te bepalen. De rol van Buitenlandse Zaken beperkt zich dan tot de toets aan het algehele Nederlandse Europebeleid. Anders ligt het wanneer een dossier de terreinen van meerdere ministeries beslaat en vooral als er verschillende opvattingen bestaan tussen deze ministeries. In dat geval zal de coördinatie intensiever van aard zijn. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft soms ook de rol van vakdepartement, bijvoorbeeld op het terrein van visumbeleid of internationale veiligheidsvraagstukken.

De Nederlandse beleidscoördinatie valt uiteen in twee delen: de *centrale* coördinatie waarvoor het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is en de *decentrale* coördinatie waarvoor de vakdepartementen verantwoordelijk zijn (zie box 5.1)

Box 5.1 De Nederlandse beleidscoördinatie in drie fasen

1. De initiële centrale coördinatie

Het ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt een beleidsvoorstel van de Europese Commissie naar de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). In deze werkgroep, onder ambtelijke leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken, hebben alle departementen zitting. De werkgroep BNC wijst één departement aan dat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke coördinatie en bepaalt welke departementen hierbij worden betrokken. Vervolgens stelt het coördinerend departement een fiche op, waarin de achtergronden van het voorstel worden weergegeven en ook de consequenties worden geschetst voor de verschillende overheden. Tevens wordt een eerste aanzet gegeven voor een Nederlands standpunt. Een goedgekeurd fiche wordt vervolgens besproken in de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo). De CoCo zendt het fiche vervolgens ter goedkeuring naar de Ministerraad. Na vaststelling in de Ministerraad geldt het fiche als uitgangspunt voor het Nederlandse standpunt bij de start van de

66 Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’, Eindrapport, Programma Andere Overheid, Rijksbrede takenanalyse, Den Haag 7 juni 2005, pagina 6.

onderhandelingen in de Raadswerkgroepen. De coördinatie met betrekking tot een eerste standpunt omtrent een voorstel van de Commissie in het traject van BNC naar de Ministerraad is een betrekkelijk lichte vorm van coördinatie. Het betreft hier namelijk de beginfase van de onderhandelingen in de Raadswerkgroep. De inhoud van het opgestelde fiche is dan ook geen uitonderhandelde tekst maar bevat veelal de opvattingen van het ministerie dat eerstverantwoordelijke is voor het onderwerp.

2. De decentrale coördinatie

De onderhandelingen in de Raadswerkgroep zijn vooral een zaak van het bij het onderwerp betrokken ministerie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zendt wel de instructies afkomstig van het vakdepartementen uit, maar is niet direct bij de opstelling ervan betrokken. Het is om deze reden dat in het verleden afspraken tussen de verschillende departementen zijn gemaakt over het informeren van de andere departementen, bijvoorbeeld door middel van verslaglegging. In de praktijk blijkt evenwel dat de informatieverschaffing te wensen over laat: 'Men weet dikwijls onvoldoende wat er in de vele werkgroepen en in de door andere vakdepartementen aangestuurde comités gebeurt en wat de voortgang is van de onderhandelingen [...] het komt voor dat, na de bepaling van een eerste standpunt in de BNC, de Nederlandse inzet in een bepaalde onderhandeling slechts in de kolom van één vakdepartement verder wordt ontwikkeld'.⁶⁷ Nadat in de Raadswerkgroep de mogelijke compromissen zijn verwezenlijkt, worden kwesties geïdentificeerd waarover geen overeenstemming kan worden bereikt omdat de standpunten te ver uiteen liggen. In dat geval wordt het Commissievoorstel naar het Coreper gezonden ter verdere behandeling, vergezeld van de amendementen die de Raadswerkgroep er in wil aanbrengen alsmede de punten waarover geen overeenstemming kan worden bereikt.

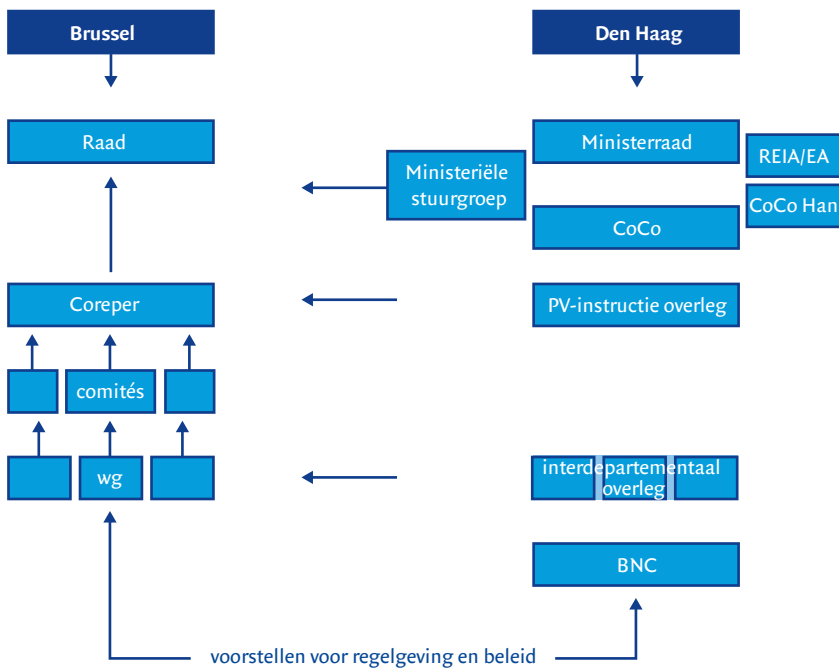
3. De centrale coördinatie in tweede fase

Op het moment dat een voorstel in het Coreper wordt besproken, wijzigt de coördinatie in Den Haag en wordt de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken pregnanter. Was daarvoor de rol van Buitenlandse Zaken op afstand volgend, wanneer het Coreper zich over een voorstel buigt, neemt Buitenlandse Zaken de coördinatie ter hand. Wekelijks vindt op dat ministerie het PV-instructieoverleg plaats waar onder leiding van ambtelijk Buitenlandse Zaken instructies worden opgesteld ten behoeve van de besprekingen in het Coreper. In dit comité wordt onderhandeld om tot overeenstemming te komen. De (politieke) onderdelen waarover geen overeenstemming kan worden bereikt, worden uiteindelijk in de Raad van de Unie besproken. Op het moment dat het voorstel op de agenda van de Raad

67 Ibid, p. 11.

wordt geplaatst, wordt de Nederlandse opstelling besproken in de eerder genoemde CoCo, onder voorzitterschap van de staatssecretaris voor Europese Zaken. De conclusies – inhoudende het Nederlandse standpunt – worden vervolgens behandeld in de Ministerraad. Hier worden ook eventuele geschilpunten tot een oplossing gebracht. Na vaststelling van de conclusies dienen deze als instructie van de Nederlandse delegatie in de Raad van de Unie.

Figuur 5.1 De Nederlandse beleidscoördinatie



Bron: Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden'

Het model zoals hierboven is beschreven en geïllustreerd, is vooral van toepassing op de behandeling van Europees beleid en regelgeving op voorstel van de Commissie. Andere thema's, zoals verdragswijzigingen, strategische besluiten ten aanzien van de uitbreiding van de Unie of de hoofdlijnen van het Nederlandse Europebeleid volgen grosso modo hetzelfde traject, al kan hier de coördinatiecommissie op hoogambtelijk niveau (CoCo-HAN) worden ingeschakeld. Voorafgaand aan de kabinetsbrede bespreking vindt dan vaak bespreking in de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA), een onderraad van de Ministerraad, plaats.

De afgelopen decennia is in het Europese besluitvormingsproces de rol van de Europese Raad geleidelijk toegenomen. Begonnen als een ‘praatje bij de haard’ van de Europese regeringsleiders is de Europese Raad uitgegroeid tot een in de verdragen verankerd instituut. In toenemende mate is de Europese Raad ook een besluitvormend orgaan geworden voor de dossiers die in de Raad niet tot een oplossing kunnen worden gebracht. Tegelijkertijd is de Europese Raad in zekere mate het instituut geworden dat richtsnoeren voor beleid geeft. De toegenomen betekenis van de Europese Raad heeft ook consequenties voor de nationale coördinatie van het EU-beleid. In de Nederlandse verhoudingen is de minister-president als voorzitter van de Ministerraad ‘eerste onder zijn gelijken’, maar de toegenomen betekenis van de Europese Raad heeft de rol van de minister-president bij de vormgeving van het EU-beleid vergroot. Daarmee is ook de rol van het ministerie van Algemene Zaken waar het de coördinatie van het EU beleid betreft, hoewel niet geformaliseerd, toegenomen.

Karakterschets van het Nederlandse coördinatiemodel

De Nederlandse beleidscoördinatie is een beproefde methode. Dat wil niet zeggen dat er geen kritiek op het Nederlandse coördinatiemodel mogelijk is.⁶⁸ Een traditioneel hoofdkenmerk van de Nederlandse beleidscoördinatie is de grote autonomie van de vakdepartementen, die voortvloeit uit de gelijkheid tussen de ministers in het kabinet. Een van de sterke punten van het model is daarmee dat alle nationale actoren betrokken zijn bij de besluitvorming en over het algemeen goed geïnformeerd worden. Daar staat echter tegenover dat het coördinatieproces tijdrovend is en reactief. Het overleg is er op gericht tot consensus te komen. Daarmee is de coördinatie erg sterk gericht op de ‘Haagse’ consensus en minder op de Europese onderhandelingen in Brussel en de hoofdsteden van de andere lidstaten. Daarnaast start de coördinatie in Nederland relatief laat, namelijk pas op het moment dat een dossier in het kader van de Raad besproken gaat worden. De fase voorafgaand aan dit Raadstraject – die van beleidsontwikkeling door de Europese Commissie – noch de fase erop volgend – die van de implementatie – zijn structureel voorwerp van behandeling in de bestaande coördinatiestructuur.⁶⁹ Hierdoor wordt ook het Nederlandse parlement pas in een relatief laat stadium betrokken. Naar aanleiding van een aantal adviezen met betrekking tot de coördinatie van

68 Zie bijvoorbeeld: J. Rood en M. Van Keulen, ‘De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie’, In: *Internationale Spectator*, juni 2001, p. 287-292; Raad van State, *Gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse Staatsinstellingen*, Advies, april 2005.

69 Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’, *Programma Andere Overheid*, Rijksbrede takenanalyse, Den Haag 7 juni 2005, p.6.

het Nederlandse Europeabeleid⁷⁰ heeft de regering in 2006 een aantal verbeteringen doorgevoerd ten aanzien van onder andere een vroegtijdige afstemming van het Nederlandse standpunt, de betrokkenheid van het parlement en de regierol van de minister-president.⁷¹

5.3 Beleidscoördinatie tijdens een voorzitterschap

De beleidscoördinatie van het Nederlandse Europeabeleid in de aanloop naar en tijdens een voorzitterschap vraagt om extra aandacht. Dit ten eerste als gevolg van de zwaardere werklust voor de ambtenaren en politici die hun forum moeten voorzitten. En ten tweede vanwege de verschillende perspectieven van waaruit coördinatie moet plaatsvinden, namelijk uit die van voorzitter en die van lidstaat. Daarnaast moeten tijdens een voorzitterschap belangrijke besluiten nog sneller dan normaal kunnen worden genomen en is het nog belangrijker om openlijke conflicten te vermijden, gezien de schadelijkheid ervan voor de uitstraling van het voorzitterschap. Vanuit hun verantwoordelijkheid voor de uitstraling van het voorzitterschap kan van de coördinerende ministeries (Buitenlandse Zaken en steeds meer ook Algemene Zaken) een actievere opstelling worden verwacht. Zo zullen zij vakministeries aanmoedigen om tijdig hun ambities en een programma voor het voorzitterschap op te stellen en daarover contact op te nemen met de Commissie en de andere lidstaten. Daarnaast zullen zij de plannen van de vakministeries toetsen op de gevolgen voor de uitstraling van het voorzitterschap.

Schout betoogt dat het voorzitterschap vraagt om een andere balans tussen de coördinerende ministeries en de vakministeries, waarbij meer gewicht komt te liggen bij de eerste. Een sterkere positie van de coördinerende ministeries zou nodig zijn om informatie uit te wisselen, ontwikkelingen binnen de Raad te overzien en om de nodige beslissingen te nemen om vergissingen of afwijkingen van algemeen afgesproken principes te voorkomen. Dit werpt de vraag op, op welke manier de reguliere coördinatiemechanismen kunnen worden bijgesteld met het oog op het draaien van een goed voorzitterschap. Het toekennen van een sterker sturende rol aan de coördinerende ministeries is een gevoelige kwestie, omdat vakdepartementen dit als een aantasting van hun traditionele autonomie kunnen

70 Waaronder de voornaamste zijn: Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale Coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, RoB-rapport, Den Haag, december 2004; Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden', *Programma Andere Overheid*, Rijksbrede takenanalyse, Den Haag 7 juni 2005; Raad van State, *Advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen*, Den Haag, 12 oktober 2005.

71 Zie hiervoor: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsstandpunt n.a.v. het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen "Nederland in Europa-Europa in Nederland"*, TK 29 993, nr. 27, Den Haag, 23 mei 2006.

beschouwen. Om die reden worden vaak taakgroepen of projectteams gecreëerd rondom de minister-president of de minister van Buitenlandse Zaken die de bestaande formele machtsrelaties in tact laten.⁷²

5.4 De keuze voor aanvullende coördinatiemechanismen

Op initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn ten behoeve van het voorzitterschap in 2004, naast de coördinatiestructuur voor de reguliere standpuntbepaling van Nederland, aanvullende mechanismen voor de coördinatie van voorzitterschapstaken in het leven geroepen. De gedachte hierachter was dat het afstemmen van de specifiek aan het voorzitterschap gerelateerde taken het meest efficiënt zou verlopen als slechts de meest relevante actoren daarbij betrokken zouden zijn. Verder werd hiermee de bestaande coördinatiestructuur (voor lidstaat Nederland) niet belast met voorzitterschapstaken. Door deze coördinatieprocessen van elkaar gescheiden te houden (een voor het voorzitterschap en een voor de lidstaat Nederland) zouden de twee rollen van Nederland ook door de betrokken actoren duidelijker uit elkaar kunnen worden gehouden. De aanvullende mechanismen betroffen:

- a) De ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap 2004;
- b) De interdepartementale werkgroep EU-voorzitterschap;
- c) Het dagelijks ochtendoverleg per videoverbinding;
- d) Extra informatievoorziening; en
- e) Ad hoc ambtelijke werkgroepen.

a) *De ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap 2004*

Een ministeriële stuurgroep werd opgezet om concrete voorzitterschapstaken af te stemmen zonder dat daarbij de hele Ministerraad betrokken hoefde te worden. Een voorzitterschap vraagt de nodige slagvaardigheid en efficiëntie die in het gedrang kan komen op het moment dat alle actoren bij de afstemming worden betrokken. Dit bewerkstelligen via de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA) was niet mogelijk omdat dat alsnog de andere departementen via de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) betrokkenheid konden eisen. De vaste samenstelling van de ministeriële stuurgroep betrof de minister-president, de vice-premiers⁷³, de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie. Verder werden afhankelijk van de te bespreken

⁷² Schout 1998, op. cit, p.5.

⁷³ Het betrof in dit geval de ministers van Financiën en van Bestuurlijke Vernieuwing. Toen gedurende het voorzitterschap de minister van Bestuurlijke Vernieuwing aftrad, nam de minister van Economische Zaken als nieuwe vice-premier zijn plaats in de ministeriële stuurgroep in.

onderwerpen één of meerdere vakministers uitgenodigd. De ministeriële stuurgroep had geen besluitvormende, afdwingende bevoegdheden, waardoor het priemaat bij de vaststelling van de prioriteiten in handen van de departementen bleef. Verder hield de ministeriële stuurgroep zich bezig met het afstemmen van voorzitterschapstaken; besluitvorming over in te nemen standpunten vond in principe plaats in de Ministerraad.

b) De interdepartementale werkgroep EU-voorzitterschap 2004

In deze werkgroep kwamen vanaf november 2001 de vertegenwoordigers van de Europadirecties van alle Haagse ministeries samen, onder leiding van de directeur Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het doel was om tot inhoudelijke afstemming van de Nederlandse inzet voor het voorzitterschap te komen. De reguliere besluitvorming over Europees beleid van lidstaat Nederland bleef plaatsvinden in de CoCo, die overigens grotendeels dezelfde samenstelling kende als de interdepartementale werkgroep.

c) Het dagelijks ochtendoverleg per videoverbinding

Tijdens het voorzitterschap vond ook een dagelijks ochtendoverleg plaats (maandag tot en met donderdag) tussen vertegenwoordigers van de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken en de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie. Op maandag en woensdag namen de bewindslieden aan het overleg deel en werd er voorgezeten door de minister-president. Op de andere dagen zat de directeur-generaal Europese Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken het overleg voor.

d) Extra informatievoorziening

In aanvulling op de extra overlegmechanismen was ook de informatievoorziening vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ambassades intensiever dan normaal. Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaf een wekelijkse ‘nieuwsbrief EU-voorzitterschap’ uit, met actuele informatie over vergaderingen en genomen besluiten. Verder maakten de Nederlandse ambassades in de andere lidstaten dagelijks samenvattingen van de plaatselijke mediaberichten met betrekking tot het voorzitterschap.

e) Ad hoc ambtelijke werkgroepen

Naast deze ‘institutioneel ingebede’ mechanismen voor de coördinatie van voorzitterschapstaken functioneerden in aanloop naar en tijdens het voorzitterschap op diverse beleidsterreinen ad hoc werkgroepen van ambtenaren van verschillende departementen, soms met periodieke deelname van bewindslieden (bijvoorbeeld

het DG-overleg op JBZ-gebied en het ministerieel JBZ-overleg, zie paragraaf 7.4). Een speciale vermelding verdient het informele overleg dat vanaf het najaar van 2003 ontstond tussen ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken (de directeur-generaal Europese Samenwerking, de directeur Integratie Europa en de directeur Voorlichting), twee Raadsadviseurs van het ministerie van Algemene Zaken en de permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie. Deze werkgroep kwam vrijwel elke vrijdagochtend bijeen op het ministerie van Algemene Zaken om kwesties aangaande het voorzitterschap te bespreken.

Deze extra, tijdelijke coördinatiemechanismen voor het voorzitterschap waren vooral bedoeld om het normale proces van informatie-uitwisseling en afstemming te intensiveren. De introductie ervan beoogde geen doorbreking van het vigerende non-hiërarchische coördinatiemodel, maar een aanvulling daarop, voor een ander doel. De reguliere coördinatie van het Nederlandse beleid richting Brussel via de CoCo en de Ministerraad werd onverkort gehandhaafd. Er werd hiermee een strikt onderscheid nagestreefd tussen de coördinatie voor Nederland als voorzitter en voor Nederland als lidstaat.

5.5 De aanvullende coördinatiemechanismen in de praktijk

a) De ministeriële stuurgroep

De ministeriële stuurgroep kwam vanaf voorjaar 2004 in principe wekelijks bijeen, voorafgaand aan het reguliere kabinetsberaad. In de praktijk gebeurde dit op ongeveer driekwart van de vrijdagen. De ministeriële stuurgroep hield zich voornamelijk bezig met het monitoren en stimuleren van de voortgang op de vijf centrale inhoudelijke accenten van het voorzitterschap. In het geval van het Turkije-besluit bood de ministeriële stuurgroep een uitstekende gelegenheid om over de strategie van het voorzitterschap te spreken, zonder dat de discussie werd belast door het ontbreken van overeenstemming in het voltallige kabinet (zie paragraaf 8.4). Hier komt het belang om de coördinatie als voorzitter en de coördinatie als lidstaat van elkaar te scheiden duidelijk naar voren. Ook de Nederlandse strategie ten aanzien van het dossier van de Financiële Perspectieven 2007-2014 kwam geregeld in de ministeriële stuurgroep aan bod, vergemakkelijkt door de vaste deelname van de minister van Financiën.

In de ministeriële stuurgroep vond geen formele besluitvorming plaats, maar er kon wel overeenstemming worden bereikt over kwesties die vervolgens in de Ministerraad konden worden afgehamerd. Als zodanig heeft de ministeriële stuurgroep de slagvaardigheid van de besluitvorming bevorderd, zonder de besluitvor-

ming van de Ministerraad over te nemen. Wel zorgde de ministeriële stuurgroep voor een zekere mate van regie bij de vaste deelnemers en vooral de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, die ook via het dagelijkse ochtend-overleg en het ambtelijk vooroverleg op vrijdag al intensiever samenwerkten. Mede doordat het de ministeriële stuurgroep aan een ambtelijk voorportaal ontbrak, was de agenda voor de andere deelnemende ministeries pas laat bekend.

Hoewel de ministeriële verhoudingen formeel niet werden aangepast, gaf de ministeriële stuurgroep een voorsprong aan de coördinerende ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken ten opzichte van de vakdepartementen. Een voorstel dat in de ministeriële stuurgroep is opgesteld en de nodige steun heeft gekregen is immers nog lastig bij te sturen in de Ministerraad. Daarnaast staan de vakministers die op uitnodiging deelnemen aan de ministeriële stuurgroep minder sterk tegenover de coördinerende ministeries dan in de Ministerraad, waar zij zich gesteund weten door collegavakministers, die zich in een soortgelijke verhouding bevinden. Aanvankelijk bestond er bij een aantal departementen die niet standaard deelnamen dan ook enige argwaan. Die verdween echter toen duidelijk werd dat er de nodige transparantie en zorgvuldigheid werd betracht. De deelname van de beide vice-premiers voorzag in de nodige politieke dekking. Daarnaast werden de relevante ministers uitgenodigd als hun dossier op de agenda stond. Dat nam niet weg dat een enkele minister die geen vaste deelnemer was toch vaste toegang tot de ministeriële stuurgroep probeerde te verwerven. Ook hadden ministers de neiging om steeds meer ambtenaren naar het overleg mee te nemen.⁷⁴

Een voorwaarde voor het goede functioneren van de ministeriële stuurgroep was dat er geen verrassingstactiek werd gevolgd. Een voorbeeld hiervan heeft zich niettemin een keer voorgedaan bij de voorbereiding van het JBZ-meerjarenprogramma, toen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken het ministerie van Justitie in de ministeriële stuurgroep overvielen met een notitie waarin andere ambities werden vastgesteld dan die door Justitie waren bepaald (zie paragraaf 7.4).

Mede geïnspireerd door de ervaringen tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap is ook daarna gebruik gemaakt van een ministeriële stuurgroep voor Europese vraagstukken, die inmiddels een min of meer permanent karakter heeft.

74 Dit leidde ertoe dat de minister-president op een gegeven moment ingreep en de samenstelling tot de bedoelde proporties terugbracht.

b) *De interdepartementale werkgroep*

Vanaf november 2001 kwam de interdepartementale werkgroep eens in de twee maanden bijeen om de voorbereiding van het voorzitterschap te bespreken. Bepaalde keuzes, zoals de inhoudelijke accenten die het Nederlandse voorzitterschap wilde plaatsen, het aantal in Nederland te organiseren evenementen, de keuze voor een subsidiair model voor de organisatorische aspecten (zie hoofdstuk 9) en de verdeling van het centrale voorzitterschapbudget, zijn zaken waar de interdepartementale werkgroep zich mee bezighield. Zo is in het najaar van 2003 de Nederlandse inzet voor de besprekingen met Ierland over het Iers-Nederlandse jaarprogramma voor de Raad (voorbereid door een team van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken) in de interdepartementale werkgroep afgestemd. Ook de Kamerbrief van 28 mei 2004 over de 'accenten van het voorzitterschap' is uitvoerig behandeld door de interdepartementale werkgroep. Nadat de vijf centrale accenten door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken waren vastgesteld ging de discussie met name over de wijze waarop de prioriteiten van de overige departementen in de brief zouden worden vermeld.

De belangrijkste bijdrage leverde de interdepartementale werkgroep in de aanloop naar het voorzitterschap en na afloop ervan. Tijdens het voorzitterschap zelf heeft de interdepartementale werkgroep volgens betrokkenen geen rol van betekenis gespeeld. Na afloop van het voorzitterschap is de Kamerbrief over de resultaten van het voorzitterschap in de interdepartementale werkgroep afgestemd.⁷⁵

c) *Ochtendoverleg*

Het dagelijks ochtendoverleg per videoconferentie heeft tijdens het voorzitterschap naar behoren gefunctioneerd. Zowel praktische zaken als beleidsinhoudelijke zaken werden besproken. Dankzij dit overleg waren de bij het voorzitterschap meest betrokken actoren volledig op de hoogte van en betrokken bij actuele zaken, zoals bezoeken, vergaderingen, contacten met medelidstaten of instellingen en activiteiten richting de pers. Hoewel niet alle deelnemers er direct de meerwaarde van inzagen, is het uiteindelijk door iedereen als nuttig ervaren. In het geval van een calamiteit zou het overleg nog een extra meerwaarde hebben gehad.

⁷⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Resultaten van het Nederlands EU-voorzitterschap*, TK 29 361, nr. 11, Den Haag, 18 januari 2005.

d) *Extra Informatievoorziening*

De Nieuwsbrief bleek een nuttig instrument om alle betrokkenen die iets verder af stonden maar wel met het voorzitterschap te maken hadden, zoals ambassades, goed op de hoogte te houden.

e) *Ad hoc ambtelijke werkgroepen*

Het ambtelijk vooroverleg op vrijdag heeft een belangrijke rol gespeeld in de afstemming tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging. Het overleg had geen institutionele basis en was op praktische gronden ontstaan toen in aanloop naar het voorzitterschap bij de ambtelijke sleutelfiguren behoefte ontstond aan gedachtewisselingen over wat Nederland met het voorzitterschap wilde bereiken. De persoonlijke relaties tussen de deelnemende personen waren uitstekend. Zij kenden elkaar vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁷⁶ Door een bewust plaatsingsbeleid voorafgaand aan het voorzitterschap was gezorgd voor een team van spelers die goed konden samenwerken en bij wie onderling vertrouwen heerste. Geen vanzelfsprekendheid, maar cruciaal voor een efficiënte besluitvorming en coördinatie van voorzitterschapstaken.

5.6 Conclusies

Binnen het model van interdepartementale coördinatie van het Nederlandse standpunt in Europa hebben de ministeries traditioneel een grote mate van autonomie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert op die vraagstukken die zich op het terrein van twee of meer ministeries bevinden en toetst departementaal beleid aan de algemene uitgangspunten van het Nederlandse Europeabeleid. Het ministerie van Algemene Zaken wordt steeds actiever in het coördinatieproces vanwege de verantwoordelijkheid van de minister-president als lid van de Europese Raad.

Het vervullen van het EU-voorzitterschap voegde een extra dimensie toe aan de beleidscoördinatie. Er moest immers niet alleen een standpunt als lidstaat worden gevormd, maar ook een benadering als voorzitter worden gekozen. Daarnaast moesten talloze praktische afspraken tussen departementen worden gemaakt. Vanuit de verantwoordelijkheid voor de algehele uitstraling van het voorzitterschap kan dan van de coördinerende ministeries een actievere opstelling worden verwacht richting vakdepartementen.

⁷⁶ De permanent vertegenwoordiger was de voormalige directeur-generaal Europese Samenwerking en de twee raadsadviseurs waren vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerd.

Op initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken is voor het EU-voorzitterschap 2004 een strikt onderscheid gemaakt tussen de coördinatie van het standpunt van Nederland als lidstaat en de coördinatie van de inzet van het Nederlandse voorzitterschap. Voor de coördinatie van het standpunt als lidstaat werden de reguliere structuren zoals de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen en de Ministerraad gebruikt. Voor de coördinatie van de inzet als voorzitter zijn speciaal nieuwe, tijdelijke, mechanismen in het leven geroepen. De belangrijkste hiervan waren een ministeriële stuurgroep, die bestond uit de premier, de beide vice-premiers, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken; een interdepartementale werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Europadirecties van de departementen; en een dagelijks ochtendoverleg per videoverbinding tussen actoren van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie, tweemaal per week met deelname van de bewindslieden.

Op deze manier werd enerzijds de efficiëntie van de coördinatie van voorzitterschapstaken gediend, doordat niet elk ministerie bij elk besluit betrokken hoefde te worden. Tegelijk werd de coördinatie van het standpunt van lidstaat Nederland niet met voorzitterschapstaken belast. Zo was het makkelijker om de rol van lidstaat en de rol van voorzitter van elkaar te scheiden.

De aanvullende coördinatiemechanismen namen de besluitvorming niet over, maar konden deze wel voorbereiden. Op deze manier hebben zij de formele machtsverhoudingen tussen de departementen in stand gelaten. Wel verschaften zij de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken een sterkere positie ten opzichte van de vakdepartementen, met name omdat zij bij de ambtelijke voorbereiding van de belangrijkste besluitvorming, bij alle thema's betrokken waren en in de ministeriële stuurgroep beter waren gepositioneerd.

De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU was bijzonder intensief, hetgeen heeft bijgedragen tot een succesvol voorzitterschap. Naast het dagelijkse ochtendoverleg per videoconferentie was er op vrijdag een ambtelijk overleg. De goede persoonlijke betrekkingen speelden hierbij een belangrijke rol. Dit heeft bijgedragen aan de noodzakelijke efficiëntie van besluitvorming over voorzitterschapaangelegenheden. De keerzijde van deze teamgeest was dat sommige actoren de indruk hadden dat Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken 'het Nederlandse voorzitterschap' vormden en de andere departementen 'meededen'.

6 Werken aan de toekomstige financiële en budgettaire structuur van de Unie

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bespreekt het optreden van het Nederlandse voorzitterschap op het dossier van de Financiële Perspectieven. Dit dossier is met name interessant omdat Nederland daar een specifiek belang had. De onderhandelingen over de Financiële Perspectieven waren voor het Nederlandse voorzitterschap gecompliceerd doordat Nederland al jarenlang grote waarde hechtte aan een verbetering van de Nederlandse nettobetalingspositie en daarbij inzette op lagere uitgaven van de Unie. Maar tegelijkertijd diende Nederland als voorzitter van de Raad de onderhandelingen te leiden op basis van een voorstel van de Europese Commissie dat uitging van een substantiële uitgavenstijging. In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de agendering van het vraagstuk en het voorstel van de Commissie voor de Financiële Perspectieven (paragraaf 6.2). Vervolgens wordt de Nederlandse rolopvatting met betrekking tot het voorzitterschap besproken (paragraaf 6.3), waarna de beleidscoördinatie aan de orde komt (paragraaf 6.4). Voorts worden de onderhandelingen tijdens het Nederlands voorzitterschap besproken (paragraaf 6.5). Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies (paragraaf 6.6).

6.2 Het vraagstuk

Voor de uitgaven van de EU wordt jaarlijks een begroting opgesteld, die het Europees Parlement vaststelt, na onderhandelingen met de Raad van ministers. Voor deze begroting gelden als bindend kader de zogeheten 'Financiële Perspectieven', die voor de verschillende uitgavencategorieën per jaar een plafond aangeven. De Financiële Perspectieven gelden voor een periode van zeven jaar. De tijdens het voorzitterschap geldende Financiële Perspectieven liepen tot eind 2006. Dit bete-

kende dat besluitvorming diende plaats te vinden over de Financiële Perspectieven voor de periode 2007-2013. Na overeenstemming in de Europese Raad moet ook het Europees Parlement met het resultaat van de onderhandelingen instemmen. Omdat pas na het vaststellen van de financiële kaders definitieve besluiten kunnen worden genomen over de verschillende onderliggende beleidsprogramma's was het doel van de Raad om onder het Luxemburgs voorzitterschap (eerste helft 2005) overeenstemming te bereiken. Dit streven werd mede ingegeven door de omstandigheid dat het politieke akkoord over de Financiële Perspectieven 2000-2006 pas in maart 1999 was bereikt, dus negen maanden voor de start van de nieuwe Financiële Perspectieven. Hierdoor was onder andere bij de start van de structuurfondsprogramma's aanzienlijke vertraging ontstaan. Veel lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement wilden een herhaling hiervan voorkomen. Tijdens het Nederlands voorzitterschap behoeft geen besluitvorming plaats te vinden, maar diende er wel voor voortgang van de onderhandelingen gezorgd te worden, zodat onder Luxemburgs voorzitterschap besluitvorming kon plaatsvinden.

In het *Strategisch Meerjarenprogramma 2004-2006* van december 2003 (zie hoofdstuk 5) was in feite de basis gelegd voor de werkzaamheden die het Nederlandse voorzitterschap op het gebied van de Financiële Perspectieven zou dienen te verrichten. Het programma merkte op dat de complexiteit van de onderhandelingen en de noodzaak het tijdig eens te worden over het financiële raamwerk alsmede het mogelijk maken van een juiste planning van het beleid van de Unie noopten tot een strak tijdschema. Op dat moment werd de verwachting uitgesproken dat de Commissie – aangevuld met Commissarissen uit de nieuwe lidstaten – een geheel pakket van financiële- en wetgevingsvoorstellen op zijn laatst in juni 2004 zou presenteren. Wat betreft de planning werd er in het strategisch meerjarenprogramma vanuit gegaan dat politieke besluitvorming over de Financiële Perspectieven pas in juni 2005 onder Luxemburgs voorzitterschap zou plaatsvinden. De Raad gaf aan dat de werkzaamheden daaraan voorafgaand zich zouden moeten richten op besluitvorming over *principles and guidelines* op de Europese Raad in december 2004, dat wil zeggen tijdens het Nederlandse voorzitterschap. Doel van deze *principles and guidelines* was het vastleggen van kaderende afspraken over inhoudelijke uitgangspunten (*principles*) en verdere procedures (*guidelines*) teneinde een politiek akkoord onder het Luxemburgs voorzitterschap mogelijk te maken.

Commissievoorstellen

Op 10 februari 2004 stuurde de Europese Commissie een mededeling naar de Raad betreffende de financiële vooruitzichten voor 2007-2013.⁷⁷ In de mededeling werden zowel voor toekomstige uitgaven van de EU (de Financiële Perspectieven) alsook de financieringsmethodiek (het Eigen Middelenbesluit) belangrijke aspecten aan de orde gesteld. Ten aanzien van de uitgaven werd opgemerkt dat de EU voor de uitdaging stond om zowel intern (vergroting van de concurrentiekracht en de cohesie) als extern (toenemende ambities van de EU bij het externe beleid) zich de middelen en bijbehorend beleid te verschaffen om deze ambities waar te kunnen maken. Ten aanzien van het huidige financieringsstelsel werden twee zaken aan de orde gesteld, die in de optiek van de Commissie om nader onderzoek vroegen: ten eerste de onvoldoende transparantie van het stelsel voor de EU-burgers in samenhang met de geringe financiële autonomie voor de nationale schatkisten en ten tweede de noodzaak om het bestaande correctiemechanisme voor negatieve begrotingsevenwichtigheden te hervormen.

De Commissie stelde de volgende indeling voor het nieuwe financiële kader 2007-2013 voor:

- 1) Duurzame groei;
 - a) Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid,
 - b) Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid;
- 2) Duurzaam beheer en bescherming natuurlijke hulpbronnen, waarvan: landbouwmarktgerelateerde uitgaven en directe betalingen;
- 3) Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;
- 4) De EU als mondiale partner; en
- 5) Administratie.

Om de bovenstaande activiteiten te ondernemen stelde de Commissie voor om de totale uitgaven van de EU ten opzichte van 2006 in 2013 met 31 procent te laten stijgen. Over de gehele periode 2007-2013 zouden de uitgaven ruim 1000 miljard euro bedragen (prijzen 2004).

Op 14 juli 2004 deed de Commissie een omvangrijke hoeveelheid voorstellen aan de Raad voor toekomstige activiteiten van de Unie. In een overkoepelende mede-

77 Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst - Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013*, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004) 101 def. Brussel, 10 februari 2004.

deling⁷⁸ gaf de Commissie in algemene zin een rechtvaardiging voor het doen van uitgaven op Europees niveau en wel aan de hand van drie criteria; doeltreffendheid, efficiency en synergie.

Bij *doeltreffendheid* verwees de Commissie naar beleidsterreinen als mededinging, handel, vervoer, landbouw, visserij en de EMU. Zonder beleid op het niveau van de Unie zouden de prestaties van de Unie en de lidstaten, zo oordeelde de Commissie, beduidend minder zijn geweest. Andere voorbeelden van de doeltreffendheid van de EU-uitgaven die werden genoemd, waren onderwijs en opleidingsprogramma's die de mogelijkheid bieden van elkaars kennis en investeringen te profiteren.

De *efficiency* van de EU-uitgaven bestaat hierin dat één euro uitgegeven op EU-niveau meer oplevert dan één euro uitgegeven op nationaal niveau. Naast voorbeelden als onderzoeksbeleid (Galileo) en het gebruikmaken van gezamenlijke deskundigheid werd ook de samenwerking op het gebied van asiel en migratie genoemd.

Onder *synergie* verstond de Commissie gerichte EU-uitgaven om de synergie tussen bestedingsbeslissingen op Europees, nationaal en regionaal niveau te bevorderen. Als voorbeelden noemde de Commissie het cohesiebeleid, maar ook het plattelandsbeleid en het gecoördineerd optreden tegen terrorisme.

Nettopositie

De financiële verhouding tussen de lidstaten en de EU kan – vanuit de positie van de lidstaten – worden gezien in termen van afdrachten en inkomsten. De afdrachten zijn de bedragen die de lidstaten aan de Unie afdragen, ook wel de 'Eigen Middelen van de EU' genoemd. De ontvangsten zijn de bedragen die de lidstaten van de Unie ontvangen. Wanneer het bedrag van de ontvangsten de afdrachten overtreft is de betreffende lidstaat netto-ontvanger. Andersom, indien de afdrachten hoger zijn dan de ontvangsten is er sprake van een nettobetaler. De nettopositie die een lidstaat inneemt kan worden gerelateerd aan het BNP. Op deze wijze ontstaat inzicht in welke lidstaten relatief het meeste ontvangen van of relatief het meeste bijdragen aan de Unie.

Nederland is sinds 1991 nettobetaler aan de Europese Unie. In de loop van de jaren heeft in de binnenlandse Nederlandse politiek de nettopositie veel aandacht

⁷⁸ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Financiële Perspectieven 2007-2013*, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004) 487 def., Brussel, 14 juli 2007.

gekregen. Het feit dat Nederland relatief de grootste nettobetaler was, gaf aanleiding tot pleidooien voor meer Europese uitgaven bestemd voor Nederland en vooral minder afdrachten van Nederland aan de EU. Met betrekking tot de berekening van nettoposities van de lidstaten is in het verleden herhaaldelijk discussie geweest over de wijze waarop deze posities moesten worden berekend. Sommige lidstaten en de Commissie gebruiken een andere berekeningsmethode, waarbij de heffingen op goederen die via de Rotterdamse haven worden doorgevoerd naar andere lidstaten en aan Europa worden afgedragen, niet worden meegeteld als nationale afdracht. Nederland, die deze afdrachten wel meerekent werd verweten het afdrachtencijfer van Nederland kunstmatig hoog te maken. Doordat tijdens het Nederlands voorzitterschap de discussie zich vooral concentreerde op de toekomstige uitgaven van de EU speelde de berekeningsmethodiek geen rol.

Het Nederlandse streven om bij de besluitvorming over de Financiële Perspectieven de nettopositie te verbeteren kon op verschillende wijzen worden verwezenlijkt, namelijk door meer ontvangsten of minder afdrachten. Omdat tijdens het voorzitterschap vooral werd onderhandeld over de toekomstige uitgaven was het in het Nederlandse belang zich vooral te richten op de voorstellen die de Commissie voor de uitgaven op tafel had gelegd.

Resultaat

De basis voor de werkzaamheden tijdens het Nederlands voorzitterschap werd gevormd door de twee mededelingen van de Commissie van februari en juli 2004 en een groot aantal wetgevingsvoorstellen. Bespreking van de individuele wetgevingsvoorstellen vond in eerste instantie plaats in de Raadswerkgroep waar het voorstel inhoudelijk onder ressorteerde. De discussie over de hoogte van budgetten voor de verschillende deelterreinen vond ook plaats in de in juli 2004 ingestelde ad hoc Raadswerkgroep Financiële Perspectieven. Niet alleen de totale omvang werd hier besproken maar ook de deelbudgetten. Deze besprekingen werden gestructureerd met vragenlijsten van het Nederlandse voorzitterschap die steeds de gewenste hoogte van de uitgaven in relatie stelde tot het gewenste beleid. Uit deze discussies zijn door het Nederlandse voorzitterschap verschillende bouwstenen per uitgavencategorie gedestilleerd en tevens enkele kaderende beleidsuitgangspunten afgeleid. Tot slot werd aan de hand van 44 fiches, opgesteld door de Commissie, antwoord gegeven op verschillende, meer technische, vragen die bij de lidstaten leefden.

In de Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van 16 en 17 december 2004 werd over de Financiële Perspectieven gesteld:

‘Het komende voorzitterschap wordt verzocht om samen met de Commissie verder te werken aan de invoering van het volgende financiële kader. In de verdere besprekingen over het financiële kader moet ten volle rekening worden gehouden met de verschillende standpunten van de lidstaten over de Commissievoorstellen en het voortgangsverslag, inclusief de bouwstenen en de betrokken vraagstukken, en zal het werkschema van het strategische meerjarenprogramma worden aangehouden, ook wat betreft het doel om in juni 2005 een politiek akkoord te bereiken.’

De conclusies van het Nederlandse voorzitterschap verwoordden in deze fase van de onderhandelingen uiteraard niet meer dan een algemene stand van zaken. Niettemin geldt als belangrijk resultaat van het Nederlands voorzitterschap dat de bouwstenen werden genoemd en dat ook expliciet werd verwezen naar de verschillende standpunten van de lidstaten met betrekking tot voorstellen van de Commissie. De winst daarvan was dat niet uitsluitend meer over de hoogte van het Commissievoorstel werd gesproken, maar ook over de deelbudgetten. Het feit dat dit ook een nadrukkelijker rol in de onderhandelingen is gaan spelen, was in het voordeel van de lidstaten – waaronder Nederland – die aanzienlijk minder uitgaven op EU-niveau voorstonden. Tevens is dit later behulpzaam geweest bij de besluitvorming.

6.3 De Nederlandse rolopvatting

De verbetering van de Nederlandse nettobetalingpositie vormde reeds jarenlang een van de uitgangspunten van het Nederlandse Europabeleid. Los van het Nederlandse voorzitterschap, waren de uitgangspunten van lidstaat Nederland voor de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2007-2013 de volgende:⁷⁹

- De afdrachten aan de Unie dienen reëel constant te worden gehouden ten opzichte van 2006. Om dit te bereiken wilde Nederland een reëel constant uitgavenkader vanaf 2007 (met als referentiejaar 2006).
- Om de nieuwe prioriteiten van de Unie – duurzame economische groei en interne en externe veiligheid – te financieren was ex ante beleidshervorming nodig via herverdeling binnen een reëel constant uitgavenkader: ‘nieuw voor oud’ was het leidende principe.
- Nederland was tegenstander van meer flexibiliteit in de Financiële Perspectieven en vond dat er ‘harde schotten’ tussen de uitgavencategorieën

79 Notitie ministerie van Buitenlandse Zaken, *De voorstellen van de Europese Commissie inzake de Financiële Perspectieven 2007-2013*, 20 september 2004, pagina 3 en 4.

moesten blijven; onderuitputting mocht niet voor andere beleidsdoeleinden worden ingezet.

- Nederland wenste een verbetering van zijn relatieve nettopositie ten opzichte van landen met een vergelijkbare welvaart. Om deze reden was Nederland voorstander van de introductie van een ‘generiek correctiemechanisme’.⁸⁰

Hieruit kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste dat al deze uitgangspunten er uiteindelijk op waren gericht om – in de eindfase van de onderhandelingen – de Nederlandse nettopositie te verbeteren. En ten tweede dat deze uitgangspunten lijnrecht in gingen tegen de voorstellen van de Commissie. Daarmee was het niet alleen lastig de Nederlandse doelstellingen te verwezenlijken, het trok ook een wissel op het vervullen van het EU-voorzitterschap, dat immers een zekere mate van onpartijdigheid veronderstelt.

De uitgangspunten voor het Nederlands voorzitterschap op het gebied van de Financiële Perspectieven werden in een notitie van juli 2004 geformuleerd.⁸¹ Hierin werd een beeld geschetst van hoe de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven zich tot dan toe hadden voltrokken:

‘Duidelijk is dat tot nog toe de discussie over de Financiële Perspectieven er een geweest is over welk percentage acceptabel was voor de totale hoogte van de toekomstige EU-uitgaven. Was dit 1,24% EUBNI of 1% of iets er tussenin? Deze discussie kan tijdens het Nederlands voorzitterschap gemakkelijk weer herhaald worden. Resultaat is een steriel debat zonder dat op basis van argumenten de voors en tegens van de Commissievoorstellen echt aan het licht komen.’

Nederland wilde tijdens het voorzitterschap werken aan het opstellen van verschillende opties per beleidsterrein, om op die manier een bijdrage te leveren aan de discussie. Nederland was zich er als voorzitter van bewust dat een redelijk groot aantal lidstaten een voorkeur had voor het voorstel van de Commissie. Maar aan de andere kant waren er ook lidstaten die niet tevreden waren met dit voorstel. Daarom was het des te belangrijker dat Nederland in de conclusies van het Ierse voorzitterschap zo expliciet mogelijk werd verzocht om aan de slag te gaan met de verschillende opties.

⁸⁰ Een generiek correctiemechanisme houdt in zijn algemeenheid in dat lidstaten die relatief veel afdragen aan de EU, in het geval dat de nettopositie een bepaalde grens overschrijdt – meestal gekoppeld aan het bruto nationaal product (BNP) – voor het bedrag dat de gestelde grens te boven gaat, worden gecompenseerd.

⁸¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Notitie: Agenda 2007 – organisatie bespreking FP’s tijdens Nederlands Voorzitterschap, besproken in de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) op 6 juli 2004.

Uiteindelijk werd er na de Europese Raad van 17 en 18 juni 2004 over de Financiële Perspectieven de volgende tekst in de conclusies van het Ierse voorzitterschap opgenomen, die als vertrekpunt voor Nederland gold:

‘Het komende voorzitterschap wordt verzocht om aan de in het analytisch verslag vermelde vraagstukken te blijven werken. Bij de verdere werkzaamheden met betrekking tot de financiële vooruitzichten dient ten volle rekening te worden gehouden met de respectieve standpunten van de lidstaten en moet de hand worden gehouden aan het in het strategische meerjarenprogramma beoogde tijdschema.’

Het Nederlandse voorzitterschap was er niet op uit het tot een herhaling van zetten te laten komen en nam zich voor een wending aan de discussie te geven:

‘Het Nederlands voorzitterschap zal trachten de behandeling te kantelen door het kiezen voor een ‘bouwstenenbenadering’ en door het toewerken naar kaderende uitspraken in december: de principles and guidelines.’

Er bestond op dit dossier dus een duidelijk spanningsveld tussen twee doelstellingen, namelijk enerzijds het verdedigen van de eigen positie en belangen en anderzijds het als objectieve voorzitter vooruit helpen van de discussie. Een dilemma waar in beginsel elk voorzitterschap mee kampt. In dit geval waren de belangen voor Nederland echter zeer groot. Het was tegelijk duidelijk dat het nog te vroeg was om daadwerkelijke onderhandelingen te beginnen. Nederland koos er daarom voor de posities van alle lidstaten in kaart te brengen om zo het speelveld te verbreden, omdat hiermee volgens Nederland duidelijk zou worden dat het Commissievoorstel in het extreme uiteinde van het krachtenveld lag en niet in het midden, wat normaal gesproken zou mogen worden verwacht. Hiermee werd enerzijds het Nederlandse belang gediend, omdat duidelijk zou worden dat een groot aantal landen een veel lagere begroting wenste. Tegelijk kon Nederland de voorzitterschapsrol vervullen door een objectief beeld te schetsen van alle posities van de lidstaten.

Het doel van de ‘bouwstenenbenadering’

De benadering van de bouwstenen was erop gericht de onderhandelingen zo in te vullen dat tegelijkertijd onderhandeld zou worden over het totaalbudget en per categorie van de Financiële Perspectieven. Hierdoor zou een discussie ontstaan over de gewenste invulling van het beleid aan de hand van de belangrijkste beleidscomponenten en de daarmee gepaard gaande financiële middelen. Hierbij werden zes uitgavencategorieën onderscheiden (zie de indeling van de Commissie in

paragraaf 6.2 waarbij categorie 1 is uitgesplitst voor de twee respectieve delen). Doel van de bouwstenenbenadering was een compleet overzicht te geven. Ten eerste op het niveau van de totale uitgaven, ten tweede per uitgavencategorie en ten derde het gehele spectrum van de posities van de lidstaten. De inschatting van de beleidsambtenaren van Buitenlandse Zaken en Financiën was dat met dit overzicht duidelijk zou worden dat het Commissievoorstel niet het natuurlijke middelpunt van de onderhandelingen was maar een relatief ‘dure’ variant. Uiteraard was deze gehoopte uitkomst iets wat de nettobetallende landen goed zou uitkomen in de verdere onderhandelingen onder het Luxemburgse voorzitterschap. Andere lidstaten hadden dit belang niet. Wel wensten de meeste lidstaten op bepaalde uitgavencategorieën een maximale invulling, maar dit gold bijna nooit alle beleidsonderdelen, zodat de optelsom van de gewenste omvang door de lidstaten op een veel lager bedrag uitkwam dan de Commissie voorstelde. De lidstaten werd verzocht per categorie keuzes te maken – uit vier of vijf opties – over de omvang van het budget voor die specifieke categorie, los van het totaalbudget. Het voorzitterschap wilde op die manier duidelijk maken dat het bedrag dat de Commissie voorstelde voor de uitgaven substantieel hoger was dan de meeste lidstaten wilden. Tevens wilde het voorzitterschap met deze methode de lidstaten dwingen een standpunt in te nemen over de hoogte van de verschillende uitgavencategorieën en zo als het ware ‘kleur te bekennen’.

Over de uitkomst werd in de notitie van juli opgemerkt:

*‘De diverse scenario’s moeten voor alle categorieën gezamenlijk kunnen optellen tot een totaalpakket van minimaal onder de 0,8% en maximaal tot niet ver boven het Commissievoorstel (max. 1,3%). Met deze rangen van 0,8%-1,3% kunnen, naar verwachting de verschillende posities van de lidstaten worden opgevangen. Voor de 1%-landen is het van belang om een scenario te hebben dat onder de 1% ligt zodat deze inzet een geloofwaardig eindresultaat is en blijft’.*⁸²

Het voorzitterschap stelde zich tot doel de uitkomsten van de bouwstenenbenadering te laten terugkeren in de *Principles and Guidelines* die op de Europese Raad aan de orde kwamen, zodat deze de inhoudelijke basis zouden vormen voor de eindonderhandelingen in 2005.

82 Ibid.

Analyse

De Nederlandse inzet op het dossier van de Financiële Perspectieven hield in hoge mate rekening met de Nederlandse belangen op dit dossier, dat wil zeggen het verbeteren van de Nederlandse nettobetalingsspositie. Dit was namelijk al jaren een belangrijk streven in het Nederlandse Europabeleid en kon niet zomaar opzij worden gezet. Tegelijk wilde Nederland zich als voorzitter niet partijdig opstellen. Een belangrijk voordeel was dat tijdens het Nederlands voorzitterschap nog niet tot besluitvorming hoefde te worden gekomen; deze hoefde slechts te worden voorbereid.

Nederland koos ervoor om een methode te introduceren die op objectieve wijze het krachtenveld rond de Financiële Perspectieven in kaart zou brengen. De inschatting van Nederland was dat dit duidelijk zou maken dat het Commissievoorstel aan de hoge kant van het krachtenveld zat, waarmee een uitkomst die meer in de richting ging van de Nederlandse belangen waarschijnlijker werd.

Om de schijn van partijdigheid te vermijden, bracht Nederland bij de uitwerking van deze strategie een strikte scheiding aan tussen de rol van voorzitter en de positie als lidstaat. Dit gebeurde door in de ad hoc Raadswerkgroep en de 'Vriendengroep'⁸³ een medewerker van het ministerie van Financiën te laten voorzitten en een medewerker van Buitenlandse Zaken in de stoel van lidstaat Nederland te laten plaatsnemen om zondig het Nederlandse standpunt uit te kunnen dragen.

6.4 De Nederlandse beleidscoördinatie

Bij de bepaling van het Nederlandse standpunt op het dossier van de Financiële Perspectieven speelden de volgende departementen een rol: het ministerie van Financiën als vakdepartement, het ministerie van Buitenlandse Zaken als coördinerend ministerie en eigenaar van het dossier EU-begroting, het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, aangezien het gemeenschappelijk landbouwbeleid de grootste uitgavencategorie van de EU vormt en het ministerie van Economische Zaken vanwege de structuurfondsen. In de loop van de onderhandelingen werd, gezien de omstandigheid dat de Financiële Perspectieven ook op de Europese Raad zouden worden besproken, het ministerie van Algemene Zaken meer bij de onderhandelingen betrokken. Verder was dit ministerie automatisch

⁸³ Het voorzitterschap van de EU kan deze raadswerkgroep tot leven roepen wanneer op een bepaald gebied hulp nodig is. Onder de titel 'Vrienden van het voorzitterschap' kunnen werkgroepen worden gevormd over alle mogelijke onderwerpen.

bij de Financiële Perspectieven betrokken via de ministeriële stuurgroep. De Nederlandse inbreng in de Raadswerkgroep en de 'Vriendengroep' werd gecoördineerd in de reeds tijdens het Ierse voorzitterschap in het leven geroepen 'interdepartementale werkgroep Agenda 2007'. Deze werkgroep werd voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De strategie voor het voorzitterschap werd bepaald in de door Buitenlandse Zaken opgestelde notitie *Agenda 2007 – organisatie bespreking FP's tijdens Nederlands voorzitterschap*.

Het ministerie van Financiën heeft samen met het ministerie van Buitenlandse Zaken voluit de mogelijkheid benut, en ook van andere ministeries gekregen, om de inzet als voorzitter te bepalen. Niet alleen qua doelstelling, maar ook qua strategie. Gezien de verdeling van de competenties over de betrokken ministeries lag dit ook voor de hand. De Financiële Perspectieven behoren immers tot een beleidsterrein dat bij uitstek tot de competentie van dit ministerie behoort, terwijl de EU-begroting als zodanig een beleidsterrein van Buitenlandse Zaken is. Tevens was de hoofddoelstelling ten aanzien van de Financiële Perspectieven gebaseerd op bestaand en vrijwel onomstreden beleid; het verbeteren van de relatieve netto-positie. Daar kwam bij dat het accepteren van het standpunt van het ministerie van Financiën als Nederlands beleid door de andere ministeries ingegeven was door historische redenen, namelijk het grote succes dat Financiën tegen alle verwachtingen in had geboekt bij de totstandkoming van de vorige Financiële Perspectieven.

Financiën en Buitenlandse Zaken hadden zich ten doel gesteld te voorkomen dat de andere Haagse departementen zich in de vakraden al zouden uitspreken over specifieke financiële voorstellen op hun terrein, waardoor *de facto* een hypotheek zou worden gelegd op de toekomstige onderhandelingen over de totale omvang en deelbegrotingen van de Financiële Perspectieven. Reeds in 2003 waren de Haagse departementen er aan gecommiteerd om op hun beleidsterrein niet akkoord te gaan met deelbegrotingen. Zo moest worden voorkomen dat vooruit werd gelopen op de besluitvorming in de Europese Raad. Het waren immers de regeringsleiders in de Europese Raad die uiteindelijk het plafond voor de Financiële Perspectieven met een formeel akkoord dienden vast te leggen. Wel was het in de optiek van deze ministeries mogelijk conclusies op Raadsniveau te trekken, maar dan zonder dat er bedragen aan zouden worden verbonden.

Nadat er overeenstemming bestond tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Financiën over het uitgangspunt van de 1% doelstelling hebben ook de andere departementen zich daaraan gecommiteerd. Vervolgens werd

in de interdepartementale werkgroep het 1%-scenario uitgewerkt en daarna in de CoCo en de Ministerraad besproken. Het ging daarbij met name om de beleidsmatige en financiële invulling. Op basis van een voorstel van Buitenlandse Zaken is in de Ministerraad hierover overeenstemming bereikt. De interdepartementale discussie tijdens de periode van besluitvorming over de Financiële Perspectieven ging derhalve over de vraag waar het budget aan uitgeven kon worden binnen de 1%-doelstelling.

6.5 Nederland en de onderhandelingen

Op 19 december 2003 stuurden Ierland en Nederland een notitie aan de Raad getiteld: *Operational Programme of the Council for 2004 submitted by the incoming Irish and Dutch Presidencies*. In dit jaarprogramma was een passage opgenomen over de Financiële Perspectieven, die herhaalde wat al eerder in het strategisch meerjarenprogramma werd gesteld. Wederom werd bevestigd dat het de taak van het Nederlandse voorzitterschap was om *principles and guidelines* op te stellen, die op de Europese Raad in december 2004 zouden kunnen worden aanvaard, opdat het mogelijk zou zijn om een politiek akkoord te bereiken in juni 2005.

Nederland richtte zich als voorzitter op twee zaken:

- Aan de uitgavenkant op de bouwstenenbenadering die er op gericht was inzicht te krijgen in wensen van de lidstaten en daarmee pogen duidelijk te maken dat het Commissievoorstel aan de hoge kant was. Het idee was daarmee de EU-uitgaven – en daarmee de Nederlandse afdrachten – te beperken. Dit was een belangrijke bijdrage aan de uiteindelijke uitkomst van 1,045%.
- Aan de inkomstenkant op een vergaande vereenvoudiging van het Eigen Middelenbesluit en opteren voor een nettobegrenzer. Voor dit laatste middel – gericht op de verbetering van de Nederlandse nettopositie – lag er een voorstel van de Commissie op tafel.

Het krachtenveld

Bij de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven konden globaal twee groepen lidstaten worden onderscheiden. Enerzijds de groep nettobetallende lidstaten en anderzijds de groep netto-ontvangende lidstaten. De belangen van de twee groepen lidstaten waren wat betreft de afdrachten tegengesteld. De netto-ontvangende lidstaten waren gebaat bij zo hoog mogelijke uitgaven op Europees niveau. De nettobetallende lidstaten daarentegen waren gebaat bij zo laag mogelijke afdrachten en derhalve zo laag mogelijk uitgaven door de Unie. Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat de netto-ontvangende lidstaten in de onderhande-

lingen op één lijn zaten. Wanneer wordt gekeken naar de uitgavencategorieën liepen de belangen binnen deze groep niet synchroon. Hetzelfde gold voor de groep van nettobetallende lidstaten. Zo was een land als Nederland – als relatief grootste nettobetallende lidstaat – voorstander van een generiek correctiemechanisme. Echter, de lidstaten die slechts in beperkte mate nettobetaler waren en derhalve niet zouden profiteren van een generiek correctiemechanisme, konden voor een dergelijk mechanisme dan ook niet warm lopen.

Een groep van zes lidstaten (ook wel ‘de zuinige zes’ of de 1%-groep genoemd), heeft in de onderhandelingen een belangrijke plaats ingenomen. Tot deze groep nettobetallers behoorden Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De kracht van deze groep was dat de lidstaten, die in deze groep waren verenigd een gezamenlijk doel hadden, namelijk de toekomstige totale uitgaven te begrenzen. Maar deze kracht was tegelijk hun zwakte; op het moment dat aan de orde werd gesteld hoe deze begrensde uitgaven ingevuld moesten worden, liepen de meningen sterk uiteen en was de groep van zes verdeeld.

Naast de groep van zes speelden de landen rond de Middellandse Zee, te weten Griekenland, Portugal en Spanje, een rol in de onderhandelingen. Daarnaast was er de groep nieuwe lidstaten.

Wat betreft het onderhandelingskader dient er een onderscheid te worden gemaakt tussen de verticale aspecten, dat wil zeggen de samenhang tussen de verschillende uitgavencategorieën, en de horizontale aspecten, namelijk de gewenste inhoudelijke en technische invulling van de wetgevingsvoorstellen binnen een uitgavencategorie.

De Europese instellingen

In de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven speelden verschillende Europese instellingen een rol: de Commissie (initiatiefrecht), het Europees Parlement (via het zogeheten inter-institutioneel akkoord), de Europese Raad (besluitvorming), de Raad van Ministers (bijgestaan door het Raadssecretariaat), het comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper), het voorzitterschap en de lidstaten.

Het Coreper behandelde de verticale en horizontale aspecten en werd daarbij ter zijde gestaan door de ingestelde ‘Vriendengroep’. In deze groep werden alle inhoudelijke en financiële aspecten van de onderhandelingen besproken voordat

deze in het Coreper aan de orde kwamen. De meer technische horizontale aspecten werden behandeld in de gespecialiseerde Raadswerkgroepen.

Tussen de verschillende Raadsformaties was de werkverdeling als volgt: de Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) was het centrale orgaan voor de politieke onderhandelingen over de Financiële Perspectieven. In de RAZEB is steeds in algemene zin over de Financiële Perspectieven gesproken. Ook werd in deze Raad de bouwstenenbenadering formeel geïntroduceerd. De Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) was verantwoordelijk voor de meer begrotingstechnische aspecten, zoals het inter-institutioneel akkoord, het Eigen Middelenbesluit en de methodologie van de 'bouwstenenbenadering'. De inhoudelijke kant van de bouwstenen was een verantwoordelijkheid van de RAZEB.

Het voorzitterschap werd ondersteund door het Raadssecretariaat. Er waren twee soorten werkzaamheden die in het kader van de Financiële Perspectieven verricht moesten worden:

- het produceren van voortgangsrapportages, waarin ondermeer werd aangegeven wat de Commissie voorstelde en wat de lidstaten wensten; en
- het opstellen van een rapportage over de bouwstenenbenadering, waarbij algemene noties in cijfers moesten worden omgezet.

Het Raadssecretariaat hield zich slechts bezig met het schrijven van de reguliere rapportages van de voortgang van de besprekingen in de Raadswerkgroepen. De bouwstenen werden door ambtenaren van Buitenlandse Zaken en Financiën in Den Haag in kaart gebracht. Deze taakverdeling kwam op een natuurlijke manier tot stand en was vooral praktisch van aard: het Raadssecretariaat had ervaring met het produceren van rapporten, de medewerkers bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën hadden meer kennis omtrent de inhoudelijke en cijfermatige benadering van de eigen door het voorzitterschap geïntroduceerde bouwstenenbenadering.

Gegeven de inzet om inzicht te verkrijgen in de posities van de lidstaten werd de lidstaten gevraagd gedetailleerde vragenlijsten in te vullen. De antwoorden op deze vragen zouden uiteindelijk worden gebruikt voor de bouwstenen. Deze vragenlijsten zijn door het Nederlandse voorzitterschap (Buitenlandse Zaken en Financiën) voorbereid en vervolgens naar het Raadssecretariaat en de Commissie gestuurd voor commentaar. Deze vragenlijsten waren in meerdere opzichten van belang. Ten eerste dwong het de lidstaten intern in een korte tijd op zowel de totale uitgaven als de deelbudgetten een positie in te nemen, inclusief het gewenste onderlig-

gende beleid. Ten tweede verschaftte deze exercitie de informatie voor de bouwstenen, die op hun beurt inzicht verschaften welke posities de lidstaten met betrekking tot de verschillende deelbudgetten innamen. De optelsom van deze posities leverde inzicht in het krachtenveld voor de verschillende beleidsterreinen.

De onderhandelingsfasen

Tijdens de lunch van de Ecofin op 5 juli kondigde voorzitter Nederland aan om op de informele Ecofin van 10 september met een ‘methodologisch paper’ te komen, waarin de intenties uiteen zouden worden gezet om een diepgaande discussie te realiseren over prioriteiten en bouwstenen voor alternatieve beleidsopties binnen de verschillende categorieën.

Op 23 juli werd een eerste versie van een notitie met daarin de bouwstenen in Den Haag besproken. Omdat het voorzitterschap wilde vermijden het verwijt te krijgen niet op basis van het Commissievoorstel te werken, werd de conceptnotitie voor commentaar voorgelegd aan de ambtelijk diensten van de Commissie. Op 12 augustus werd vanuit de Commissiediensten commentaar geleverd.

Tijdens de informele Ecofin in Scheveningen op 10 september werd een document met de methode van de bouwstenenbenadering gepresenteerd. De bedoeling was om eerst een bespreking te houden met de ministers van Financiën, de begrotings-experts, en pas in een later stadium de ministers van Buitenlandse Zaken. Reden hiervoor was dat verwacht werd dat er in de RAZEB en het Coreper meer verzet tegen deze nieuwe methode zou komen. Dat had onder andere te maken met het feit dat de lidstaten, doordat ze er niet aan gewend waren, onzeker waren over de bouwstenenbenadering.

Aangezien de meeste lidstaten op dat moment, aan het begin van het Nederlands voorzitterschap, nog geen standpunt hadden over de verschillende onderdelen, werd in de eerste bespreking vooral gesproken over het principe van de bouwstenenbenadering. Over het algemeen werd er door de lidstaten positief op deze methode gereageerd, al waren er op de informele Raad ook afwijkende geluiden. Zo waren sommige lidstaten om institutionele redenen tegen deze aanpak. Zij waren van oordeel dat, omdat het initiatiefrecht exclusief aan Commissie toekomt, het voorstel van de Commissie het uitgangspunt voor de onderhandelingen diende te zijn. Daarnaast verzetten drie lidstaten zich tegen bespreking in de Ecofin. Zij stelden zich op het standpunt dat niet de Ecofin de Financiële Perspectieven behandelde, maar de RAZEB (ministers van Buitenlandse Zaken). Onder het Ierse voorzitter-

schap was immers besloten dat de onderhandelingen in de RAZEB gevoerd zouden worden en dat de RAZEB op zijn beurt de Ecofin zou informeren.

Maar in de loop van de tijd nam de onzekerheid en scepsis omtrent de bouwstenenbenadering af. In de RAZEB van 14 september bleek dat zeven lidstaten en de Commissie de benadering ondersteunden en ook negen andere lidstaten – waaronder vier zuidelijke lidstaten – ondersteunden in principe de bouwstenenbenadering ofschoon zij wel een aantal vraagtekens plaatsten bij de methode.

Coalities

Binnen de coalitie van zes lidstaten, de 1%-groep, bleek grote interne spanning te bestaan. De lidstaten die deze groep vormden hadden slechts gemeen dat zij allen voorstander waren van de 1%-norm als hoogte voor het totaalbudget, maar zij hadden verschillende ideeën over de invulling en de verdeling van de gelden over de verschillende uitgavencategorieën. Het Nederlandse voorzitterschap was er alles aan gelegen om de eenheid in de groep van de 1%-norm te bewaren. Om deze reden bleef het voorzitterschap vaag over de invulling van de verschillende uitgaven en heeft het nooit een voorstel op tafel gelegd, waarin keuzes zouden worden verwoord die tot onenigheid binnen de 1%-groep zou leiden. Wel werd tijdens het Nederlands voorzitterschap gezamenlijk aangekondigd dat 1% betekende 814 miljard in vastleggingskredieten. Dit sloeg in als een bom en had tot effect dat andere lidstaten de 1%-groep als een serieus onderhandelingsblok gingen zien. Voor die tijd was het feit dat de zes landen niet aan konden geven wat de 1% precies inhield een reden voor veel lidstaten om aan te nemen dat deze groep geen lang leven beschoren zou zijn. Het paradoxale was dat het voorzitterschap tegelijkertijd grote nadruk legde op het zich laten uitspreken van de lidstaten over welke omvang zij voorstonden voor de verschillende uitgavencategorieën.

Drie zuidelijke lidstaten – allen voorstander van een hoog budget – vormden een coalitie die als het ware een soort tegenkamp vormde tegen de 1%-groep. Ook poogde deze coalitie de nieuwe lidstaten – als ontvangers van EU-fondsen – in hun kamp te trekken. Daartoe organiseerden zij tijdens het Nederlands voorzitterschap verschillende bijeenkomsten. Deze groep zou door het leven gaan als de vrienden van het cohesiebeleid. In de loop van de onderhandelingen bleek het echter zeer moeizaam enige samenwerking in deze groep tot stand te brengen. Reden hiervoor was dat de zuidelijke lidstaten de nieuwe lidstaten eigenlijk niets te bieden hadden en wat betreft het ontvangen van EU-fondsen in feite elkaars concurrenten waren. Daar komt bij dat het de nieuwe lidstaten vrij snel duidelijk werd dat de nettobetalers positiever stonden ten aanzien van structuurfondsen

voor de nieuwe lidstaten dan fondsen voor de zuidelijke lidstaten. Het samen optrekken van de nieuwe lidstaten met de zuidelijken zou in dat geval uiteindelijk per saldo kunnen leiden tot lagere fondsen voor de nieuwe lidstaten.

In de loop van de maanden september tot en met november werd in de vrienden-groep, in het Coreper en de RAZEB bij herhaling over de bouwstenen gesproken. De onderhandelingen spitsten zich toe op de beleidskeuzes en hun financiële implicaties. Het doel van het voorzitterschap was om de posities van de lidstaten in kaart te brengen. In de loop van de tijd gingen ook lidstaten die aanvankelijk sceptisch stonden tegenover de bouwstenenbenadering er het nut van inzien. De methode dwong de lidstaten immers keuzes te maken op de verschillende beleids-terreinen.

In de RAZEB werd het voortgangsrapport besproken evenals de *principles* en *guidelines*. Tijdens de Ecofin op 2 december 2004 concludeerde de voorzitter dat er overeenstemming was dat met de bouwstenen op hoofdlijnen de posities van de lidstaten werden weergegeven, wat onder het Luxemburgs voorzitterschap hopelijk tot een akkoord zou leiden. Vastgesteld werd dat er een groep lidstaten was die kon instemmen met het voorstel van de Commissie (uitgaven: 1,26 % EU-BNI) en een groep die zich uitsprak voor een budget van 1%. De overige lidstaten bevonden zich tussen deze twee posities in. Wanneer de zes 'bouwstenen' werden opgeteld, resulteerde dit in een marge van 0,85% BNI (694 mrd euro) tot 1,3% BNI (1.056 mrd euro). Tevens concludeerde de voorzitter van de RAZEB dat veel lidstaten benadrukten dat de EU-begroting een zelfde mate van begrotingsdiscipline in acht zou moeten nemen als de nationale begrotingen.

Nederland als lidstaat

Tijdens de onderhandelingen bracht Nederland een strikte scheiding aan tussen de rol van voorzitter en die van lidstaat. Dit impliceerde dat Nederland ook als lidstaat een positie kon innemen, zonder daarbij het voorzitterschap ongeloofwaardig te maken. Nederland heeft dan ook, net als alle andere lidstaten, steeds een schriftelijke bijdrage ingeleverd.

6.6 Conclusies

Nederland stond ten aanzien van het dossier van Financiële Perspectieven voor een lastige opgave. Enerzijds had Nederland als lidstaat grote belangen te verdedigen, anderzijds zou van Nederland als voorzitter een objectieve behandeling van dit dossier worden verwacht. Het feit dat de Commissie een voorstel op tafel had

gelegd dat lijnrecht inging tegen de door Nederland gewenste richting versterkte de spanning die zich op dit dossier voordeed tussen de rol van voorzitter en de belangen als lidstaat. Er hoefde weliswaar geen besluitvorming plaats te vinden, maar er moesten *principles* en *guidelines* worden overeengekomen om de besluitvorming in het volgende half jaar mogelijk te maken. Daarbij heeft Nederland een benadering weten te vinden die beantwoordde aan de belangen van Nederland als lidstaat en tegelijk de geloofwaardigheid van Nederland als objectieve voorzitter overeind hield.

Effectiviteit van de beleidscoördinatie

Met betrekking tot de effectiviteit van de beleidscoördinatie wordt gekeken naar de vraag of de Nederlandse inzet *tijdig* was bepaald; bij de Nederlandse actoren *bekend* en *aanvaard* was en voldoende *flexibel* was.

De uitgangspunten van lidstaat Nederland met betrekking tot de onderhandelingen voor de Financiële Perspectieven, neerkomend op een forse verbetering van de Nederlandse nettopositie, waren al in 2003 interdepartementaal afgestemd. Dit maakte het eenvoudiger om in 2004 de inzet als voorzitter (het werken aan de bouwstenenbenadering) door de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Financiën te laten uitwerken. Zij beschikten over voldoende politieke ruimte om de inzet van het Nederlandse voorzitterschap te bepalen, omdat deze was gebaseerd op staand beleid. Als gevolg hiervan kon de interdepartementale beleidscoördinatie zich richten op de vraag op welke wijze het budget binnen de 1%-doelstelling besteed moest worden. Hiermee is volgens de definitie van deze evaluatie sprake geweest van een effectieve beleidscoördinatie.

Effectiviteit van het Nederlandse optreden in de onderhandelingen

Bij de vraag naar de effectiviteit van het optreden van het Nederlandse voorzitterschap, wordt gekeken naar de voortgang die is geboekt, of er eventueel Nederlandse beleidspreferenties zijn bereikt en of het imago van Nederland is bevorderd.

Nederland hoefde op het dossier van de Financiële Perspectieven geen besluitvorming tot stand te brengen. Het Nederlands voorzitterschap is er in ieder geval goed in geslaagd om, op basis van de informatie die werd verschaft door de lidstaten, het krachtenveld omtrent het Commissievoorstel in kaart te brengen. Dit heeft op langere termijn (na afloop het voorzitterschap van Nederland) bijgedragen aan de overeenstemming over de Financiële Perspectieven 2007-2013. De optelsom van de bedragen waar de lidstaten zich voor uitspraken met betrekking tot de bouwstenen, maakte duidelijk dat het Commissievoorstel zich niet in het midden, maar

aan de extreem hoge kant van het krachtenveld bevond. Daarmee werden de kansen voor de lidstaten die een lager EU-budget bepleitten (1% van het Europese bruto nationaal inkomen), waaronder Nederland, groter om uiteindelijk een onderhandelingsresultaat te boeken dat dichterbij hun voorkeur in de buurt kwam. Daarnaast maakte de bouwstenenmethode inzichtelijk welke lidstaten het meeste profiteerden van bepaalde keuzen. Doordat de bouwstenenbenadering aantoonde dat het Commissievoorstel zich aan het uiteinde van het Europese krachtenveld bevond, werden ook de preferenties van lidstaat Nederland gediend.

Ondanks dat de bouwstenenbenadering in het voordeel werkte van wat Nederland als lidstaat beoogde, heeft Nederland hiermee ook *goodwill* gekweekt. Om te beginnen heeft Nederland enerzijds vanaf het begin af aan duidelijkheid gecreëerd over waar het als lidstaat in de onderhandelingen stond en anderzijds ook duidelijk gemaakt dat het als voorzitter vooruitgang wilde boeken op dit dossier. Daarnaast heeft Nederland tijdens het voorzitterschap voortdurend een duidelijke scheiding aangebracht tussen de rol van voorzitter en de rol van lidstaat. Een medewerker van Buitenlandse Zaken nam plaats in de stoel van lidstaat Nederland en bracht zo het standpunt van de lidstaat naar voren, terwijl Financiën als voorzitter optrad. En ten derde werd de bouwstenenbenadering gedurende de invulexercitie ook door steeds meer lidstaten die er aanvankelijk sceptisch tegenover stonden, gezien als een goed mechanisme om het krachtenveld rond de Financiële Perspectieven inzichtelijk te maken en kreeg daardoor uiteindelijk brede steun. Bij de lidstaten die de bouwstenenbenadering al eerder omarmden (de vijf andere van de 'zuinige zes'), heeft Nederland een goede indruk gemaakt.

Kortom, ondanks een mogelijke spanning tussen de objectieve rol van Nederland als voorzitter en die van lidstaat met een duidelijk belang op dit dossier is Nederland erin geslaagd voortgang op het dossier te boeken die in het belang was van lidstaat Nederland en werd tegelijk de geloofwaardigheid van een objectieve voorzitter behouden.

7 Werken aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het optreden van het Nederlandse voorzitterschap bij de totstandkoming van een nieuw meerjarenprogramma op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). Allereerst wordt aandacht besteed aan de belangrijkste inhoudelijke onderhandelingskwesaties op dit dossier (paragraaf 7.2). Vervolgens wordt ingegaan op de Nederlandse rolopvatting (paragraaf 7.3). Dan komt het proces van afstemming tussen de Haagse actoren met betrekking tot de Nederlandse inzet en strategie aan de orde (paragraaf 7.4). Voorts staat het optreden van Nederland in de Europese onderhandelingen centraal (paragraaf 7.5). In paragraaf 7.6 worden conclusies getrokken.

7.2 Het vraagstuk

Het opstellen van een meerjarenprogramma op het terrein van JBZ (later bekend als het Haags Programma)⁸⁴ was één van de blikvangers van het Nederlands voorzitterschap. Het Haags Programma legt de politieke richtsnoeren vast voor de periode 2004-2009 ter versterking van de drie dimensies van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht⁸⁵ (met aparte toevoeging van de externe dimensie van het JBZ-terrein). Het programma werd voorbereid door de Europese ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en vastgesteld door de Europese Raad van 4 en

84 Raad van de Europese Unie, *Het Haags Programma – Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de Europese Unie*, Publicatieblad C 53/1 van 3 maart 2005.

85 De vertaling van *Area of Freedom, Security and Justice* was voorheen de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en 'Rechtvaardigheid'. De minister van Justitie besloot tijdens het Nederlands voorzitterschap, na afstemming met België, om *Justice* voortaan als 'Recht' te vertalen.

5 november 2004.⁸⁶ Hoofdpunten uit het JBZ-meerjarenprogramma zijn onder meer:

- Harmonisatie van het asielbeleid in de vorm van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel
- Bestrijding van illegale immigratie
- Versterkt partnerschap met derde landen
- Gezamenlijk visumbeleid
- Basisbeginselen voor integratie
- Effectieve grensbewaking
- Snelle informatie-uitwisseling op basis van het beginsel van beschikbaarheid
- Versterkte operationele samenwerking tussen justitie, politie en veiligheidsdiensten
- Geïntensiveerde bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende georganiseerde misdaad
- Toewerken naar een Europese civiele en strafrechtelijke rechtsruimte op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning⁸⁷

Een ander belangrijk besluit dat onder het Nederlands voorzitterschap werd genomen was het per 1 januari 2005 van toepassing verklaren van de communautaire methode (waaronder gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad en medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement) op de beleidsterreinen vallend onder titel IV van het EG-Verdrag.⁸⁸

Ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

Samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken is mede vanwege de nauwe verbondenheid met de nationale soevereiniteit en de rechtstaat moeizaam op gang gekomen. Het Verdrag van Maastricht (1993) introduceerde de samenwerking op het gebied van justitie en politie en bracht die onder in de zogenaamde derde (intergouvernementele) Uniepijler.⁸⁹ Het Verdrag van Amsterdam (1999) formuleerde een nieuwe doelstelling van de Unie: 'Handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voor-

⁸⁶ Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Brussel, 4-5 november 2004.

⁸⁷ De op 17 december 2004 door de Europese Raad vastgestelde EU-drugsstrategie 2005-2012 is aan het 'Haags Programma' toegevoegd en maakt er onderdeel van uit.

⁸⁸ Het betreft visa-, asiel- en immigratiebeleid, alsmede beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen (artikelen 61-69 EG). Legale migratie bleef uitgezonderd.

⁸⁹ Al sinds midden jaren '70 vond buiten het institutionele kader van de Europese Gemeenschap informele intergouvernementele samenwerking plaats tussen lidstaten op de terreinen immigratie, asiel, politieke en justitiële samenwerking. In 1985 werd tussen een aantal lidstaten het Schengen-akkoord gesloten.

koming en bestrijding van criminaliteit'.⁹⁰ Krachtens de bepalingen van dit verdrag moest binnen vijf jaar na de inwerkingtreding ervan (2004) een eerste fase van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' tot stand worden gebracht. Deze ruimte omvat thema's als Europees burgerschap, asiel, migratie, integratie, grensbeheer, politieke samenwerking, justitiële samenwerking in civiele zaken en strafzaken, crisisbeheersing, drugsbestrijding, alsmede de externe dimensie van het Uniebeleid voor deze thema's. De opdracht tot het ontwikkelen van een zogenaamde JBZ-ruimte is door het Verdrag van Amsterdam gedeeltelijk in de eerste en gedeeltelijk in de derde pijler van de Unie ondergebracht en bevat dus zowel communautaire als intergouvernementele elementen.

In navolging van het Verdrag van Amsterdam en het in december 1998 in Wenen opgestelde Actieplan⁹¹ stelde de Europese Raad van Tampere in december 1999 een ambitieus meerjarenprogramma op in het kader van de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Dit zogenaamde Tampere Programma legde de politieke beleidslijnen gekoppeld aan concrete doelstellingen voor de periode 1999-2004 vast. Hiermee schiep de Europese Raad een eerste duidelijk kader voor de toekomstige JBZ-samenwerking. Met behulp van halfjaarlijks door de Commissie opgestelde scoreborden werd toegezien op de vorderingen en de tijdige uitvoering van de nodige maatregelen.⁹² Als gevolg van onder andere toegenomen terroristische dreigingen en aanhoudende asiel- en migratieproblemen, werd het Tampere Programma door de Europese Raden van Laken (2001), Sevilla (2002) en Thessaloniki (2003) van nieuwe impulsen voorzien.⁹³

Opvolging van Tampere

De keuze van het Nederlandse voorzitterschap om in de tweede helft van 2004 een nieuw meerjarenprogramma voor de JBZ-samenwerking op te stellen was niet vanzelfsprekend. Ten eerste volgde het opstellen van een nieuw meerjarenprogramma in 2004 niet automatisch uit de lopende Europese agenda. Het Tampere Programma uit 1999 had weliswaar een looptijd van vijf jaar, maar bevatte geen vernieuwingsclausule of het voornemen voor een opvolgend programma. Nederland zag in het

⁹⁰ Artikel 2, vierde streepje, EU-Verdrag.

⁹¹ Actieplan van de Raad en Commissie van 3 december 1998 over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, Pb C 19/1 23 januari 1999.

⁹² Sinds de Europese Raad van Tampere (1999) heeft de Commissie elk half jaar bij de Raad en het Europees Parlement een Mededeling ingediend: 'Scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie'.

⁹³ Na de terreuraanslagen in de VS (2001) werd veiligheid tot EU-prioriteit verheven en werden concrete anti-terrorisemaatregelen genomen, waaronder het Europees arrestatiebevel. In 2004 werd tevens een EU-coördinator Terrorisbestrijding aangesteld.

aflopen van de *deadlines* uit het Verdrag van Amsterdam en het Tampere Programma in 2004 niettemin een *window of opportunity* om in de tweede helft van 2004 een nieuw meerjarenprogramma op JBZ-terrein tot stand te brengen. Aanvankelijk was het vooral het ministerie van Buitenlandse Zaken dat in de totstandbrenging van zo'n programma een goed onderwerp zag waarmee het Nederlandse voorzitterschap zich in binnen- en buitenland kon profileren.

Een tweede reden waarom een nieuw programma niet vanzelfsprekend was vloeide voort uit het gegeven dat de voorgenomen wetgeving onder de JBZ-paragraaf van het Verdrag van Amsterdam en het Tampere Programma begin 2004 nog niet volledig tot stand was gekomen.⁹⁴ Aangezien de tenuitvoerlegging van maatregelen moeizaam verliep en de operationele samenwerking achterbleef bij de gestelde doelen, zou Nederland als voorzitter ook zonder nieuw programma met voldoende *left-overs* van Tampere te maken krijgen.

Een derde reden was het grondwettelijk verdrag. Pas in juni 2004, vlak voor het Nederlands voorzitterschap begon, bereikten de EU-lidstaten overeenstemming over een grondwettelijk verdrag voor Europa. Eind 2003 kon zelfs niet worden uitgesloten dat de IGC nog onder Nederlands voorzitterschap zou moeten worden afgerond. In dit verdrag werden veel kwesties geregeld op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken.⁹⁵ Na de politieke overeenstemming over dit verdrag dienden de lidstaten dit nog te ratificeren en het was op voorhand niet zeker dat dit vlekkeloos zou verlopen. De onzekerheid omtrent het inwerkingtreden van het nieuwe verdrag was van invloed op de standpunten van verschillende Nederlandse actoren en speelde een rol in de onderhandelingen over het Haags Programma (zie paragraaf 7.5).

Ten slotte was er een aantal factoren die invloed zouden kunnen hebben op het uitvoeren van de agenda. Zo was de Unie op 1 mei 2004 uitgebreid met tien nieuwe lidstaten, was er een nieuw Europees Parlement gekozen en had de Europese Commissie een demissionaire status. Ook deze factoren stelden beperkingen aan het vastleggen van de politieke ambities voor de komende jaren.

94 De Commissie wijdde dit in haar mededeling van 2 juni enerzijds aan politieke onwelwillendheid en anderzijds aan het unanimitévereiste voor besluitvorming in de JBZ-Raad dat een traag wetgevingsproces tot gevolg heeft, in combinatie met de beperkingen van de rol van het Europees Parlement als medewetgever, van de rol van het Hof van Justitie en van de Commissie op het terrein van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

95 De pijlerstructuur zou worden afschaft en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zou een communautair beleidsterrein worden. Besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid zou regel worden, met behoud van enkele uitzonderingen.

Om een nieuw meerjarenprogramma voor JBZ succesvol op de EU-agenda te plaatsen, was het creëren van draagvlak bij de lidstaten en de Commissie een vereiste. Ook was het noodzakelijk inzicht te krijgen in de uitvoering van het Tampere Programma. Op Nederlands verzoek deed de Commissie de toezegging om reeds in het voorjaar van 2004 met een evaluatie van het Tampere Programma te komen.⁹⁶ Met het Ierse voorzitterschap (eerste helft van 2004) werd overlegd om in de voorzitterschapsconclusies na afloop van de Europese Raad in juni een passage over een nieuw programma op te nemen. Het jaarprogramma en meerjarenprogramma van de Raad (zie hoofdstuk 4) voorzagen immers in de mogelijkheid van een opvolging van Tampere, waaronder het verzoek aan de Commissie om een evaluatie van het Tampere Programma. Gezien de hiervoor genoemde redenen werd lang gewacht met het naar buiten brengen van het voornemen om te komen tot een nieuw programma. In de Kamerbrief van 15 juni 2004 gaf de Nederlandse regering voor het eerst te kennen de Europese Raad in november 2004 een nieuw beleidsprogramma voor de komende jaren te willen laten vaststellen.⁹⁷ Op de Europese Raad van 17 en 18 juni 2004 kreeg het Nederlandse voorzitterschap het officiële verzoek om voor het eind van het jaar een nieuw meerjarenprogramma voor te bereiden.⁹⁸

Evaluatie van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst

In haar evaluatie van het Tampere Programma maakte de Commissie de balans op van de totstandbrenging van de eerste fase van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Tevens formuleerde de Commissie prioriteiten voor de JBZ-samenwerking voor de periode 2004-2009.⁹⁹ In de mededeling pleitte de Commissie voor een tweede meerjarenprogramma à la Tampere, dat in de tweede helft van 2004 met instemming van het Europees Parlement en de Raad zou moeten worden vastgesteld. Het gegeven dat niet alle doelstellingen en verplichtingen uit het Tampere Programma waren verwezenlijkt, was voor de Commissie geen reden om niet te pleiten voor een nieuw meerjarenprogramma.

De Commissie formuleerde in haar mededeling een groot aantal prioriteiten voor de ontwikkeling van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de

⁹⁶ Zie: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Halfjaarlijkse bijwerking van het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' in de Europese Unie (tweede halfjaar van 2003)*, Brussel, 30 december 2003 (COM(2003) 812 def).

⁹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Geannoteerde agenda Europese Raad van 17/18 juni 2004*, Brief van de minister en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 21501-20, nr. 249, Den Haag, 15 juni 2004.

⁹⁸ De Europese Raad verzocht de Raad apart om uiterlijk in december 2004 tot overeenstemming te komen over een nieuwe EU-drugsstrategie voor de periode 2005-2012 (zie: Europese Raad, *Conclusies van het voorzitterschap*, Europese Raad van Brussel, 17-18 juni 2004).

⁹⁹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst*, Brussel, 2 juni 2004, (COM(2004) 401 definitief).

komende vijf jaar. De voorstellen van de Commissie waren van invloed op de inzet van het voorzitterschap en namen een prominente plaats in bij de onderhandelingen over het Haags Programma. Vanaf het moment dat was besloten tot het opstellen van het Haags programma werd dan ook intensief samengewerkt tussen Nederland en de Commissie. Dit gold met name voor het beleidsterrein van asiel en migratie, een terrein waarop het initiatiefrecht niet bij de lidstaten maar bij de Commissie ligt. Op het terrein van asiel werd de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel als hoofddoel aangemerkt. In de optiek van het voorzitterschap zou juist dit thema als één van de blikvangers van het programma moeten dienen. Voorstellen, die later controversiële kwesties in de onderhandelingen bleken te zijn, waren onder meer de datum voor het totstandbrengen van een gemeenschappelijk asielstelsel, de oprichting van een Europese grenswacht en de mogelijkheid tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie.¹⁰⁰

Het grondwettelijk verdrag moest volgens de Commissie voor het vijfjarige programma een nieuw institutioneel kader bieden. Om echter niet op de nationale ratificatieprocedures en de inwerkingtreding (gepland op 1 november 2006) vooruit te lopen, moesten tot de inwerkingtreding de bestaande verdragen de rechtsgrondslag bieden. In dit kader pleitte de Commissie er ook voor zo spoedig mogelijk besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in te voeren en te voorzien in medebeslissingsrecht voor het Europees Parlement op alle resterende punten inzake asiel, migratie en grenzen. De Commissie, die de tekortkomingen van de bestaande institutionele structuur (qua besluitvorming en democratisch tekort) benadrukte, stelde voor om met behulp van een tussentijdse evaluatie de 'grondwetmaatregelen' alsnog uit te voeren. Dit voorstel moest in de onderhandelingen over het Haags Programma uiteindelijk een compromis over de omgang met het grondwettelijk verdrag mogelijk maken.

Meest prominente onderhandelingskwesties

Tijdens het Nederlands voorzitterschap is over het nieuwe meerjarenprogramma als één pakket van maatregelen onderhandeld. Hieronder wordt een aantal kwesties besproken die een prominente rol speelden in de onderhandelingen en/of in het interdepartementale coördinatieproces. Het omvat nadrukkelijk geen uitputtende lijst van kwesties die bij de onderhandelingen een rol speelden.

¹⁰⁰ H. van der Meulen en R. Toxopeus, *Met gezwindde spoed. Het Nederlands EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor Vrijheid, Veiligheid en Recht*, Den Haag: Clingendael, januari 2006, p. 19.

- *Meenemen van punten uit het grondwettelijk verdrag*

Het voorstel van het Nederlandse voorzitterschap om het grondwettelijk verdrag als algemeen uitgangspunt voor het JBZ-meerjarenprogramma te nemen, omdat de voltooiing van het ratificatieproces midden in de voorziene duur van vijf jaar van het programma zou vallen, stuitte bij diverse Europese ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op weerstand. Om te beginnen werd het omwille van de democratische legitimiteit en juridische zorgvuldigheid niet correct geacht om op de – nog onzekere – ratificatie van het grondwettelijk verdrag vooruit te lopen. Daarnaast waren in het grondwettelijk verdrag een aantal voorwaartse stappen op het terrein van JBZ gezet waaraan niet alle lidstaten zich wilde committeren zonder dat het totale verdrag in werking zou treden (de totstandkoming ervan was immers een proces van geven en nemen). Vooral op het terrein van justitiële en politieke samenwerking bleek men niet op de ratificatie van het grondwettelijk verdrag vooruit te willen lopen. Uiteindelijk werd als compromis in het Haags Programma verhelderd dat, hoewel het grondwettelijk verdrag als richtsnoer had gediend, de concrete uitvoering ervan gebaseerd zou blijven op de rechtsbasis in de bestaande verdragen zolang het grondwettelijk verdrag nog niet in werking was getreden. Wel zou voor diverse beleidsterreinen worden nagegaan of reeds met voorbereidend werk of studies kon worden begonnen en diverse beleidsvoornemens uit het grondwettelijk verdrag vermeld konden worden. De Commissie werd verzocht om uiterlijk bij het inwerkingtreden van het grondwettelijk verdrag verslag uit te brengen over de vorderingen en voorstellen te doen voor noodzakelijke aanvullingen die rekening hielden met de nieuwe rechtsgrondslag in het grondwettelijk verdrag.

- *Europees Openbaar Ministerie*

Het Nederlandse voorzitterschap vermeldde in een verkennend document van 9 juli 2004 de mogelijkheid van het oprichten van een Europees Openbaar Ministerie. Hetzelfde streven was reeds verwoord in het grondwettelijk verdrag, waarin de mogelijkheid werd geschapen om bij unanimitie daartoe te beslissen. Echter zelfs de vermelding van dat streven ging een aantal lidstaten te ver, zoals tijdens de onderhandelingen uit het felle verzet van enkele lidstaten bleek. Ook in Nederland was het voorstel controversieel. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was er voorstander van omdat het de weergave was van een ambitie van een grote meerderheid van lidstaten en op termijn de JBZ-samenwerking vooruit zou kunnen helpen. Het ministerie van Justitie daarentegen was tegenstander en meende dat hiermee werd vooruitgelopen op de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag. Mede op aandringen van een aantal voorstanders heeft Nederland een voorstel voor een Europees Openbaar Ministerie in het tekstvoorstel opgenomen. Uiteindelijk bleek er niet meer haalbaar dan een verzoek aan de Raad om zich, na

de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag, te beraden op de verdere ontwikkeling van Eurojust aan de hand van een voorstel van de Commissie.

- *Gemeenschappelijk Europees asielstelsel*

Ondanks dat de minimumnormen op weg naar een gemeenschappelijk asielbeleid (eerste fase) uit het Tampere Programma nog niet volledig waren geïmplementeerd en toegepast, heeft Nederland zich ingespannen om het tweede meerjarenprogramma te gebruiken om in 2010 een gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen. Dit perspectief was al in Tampere vastgelegd en werd door zowel de mededeling van de Commissie als in het grondwettelijk verdrag (artikel III-266) nog eens bevestigd. De politieke kwestie was niet zozeer de realisatie van een gemeenschappelijk asielbeleid, als wel de datum waarop dat zou moeten ingaan. Ondanks de inzet van Nederland op een evaluatie van de maatregelen van de eerste fase door de Commissie in 2006 en het bewerkstelligen van een gemeenschappelijk asielstelsel in 2010, bleek een evaluatie door de Commissie in 2007 en goedkeuring van de maatregelen voor de tweede fase voor het eind van 2010 het hoogst haalbare.

- *Toepassing van de communautaire methode¹⁰¹*

Naast de totstandkoming van het Haags Programma wordt het besluit over het per 1 januari 2005 toepassen van de communautaire methode op de onder titel IV EG vallende beleidsterreinen door velen als hét JBZ-succes van het voorzitterschap bestempeld. De opname van het asiel-, visum- en immigratiebeleid, evenals de civielrechtelijke samenwerking in de eerste (communautaire) pijler van de Unie bij het Verdrag van Amsterdam was onvolledig, in die zin dat deze beleidsterreinen uitgezonderd bleven van de communautaire besluitvormingsmethode. Voor een periode van vijf jaar zou de Raad nog met unanimiteit besluiten. Vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam kon door middel van een unaniem Raadsbesluit de codecisieprocedure op alle onder titel IV vallende gebieden, dan wel delen ervan, van toepassing worden verklaard (zie artikel 67 VEU). Nederland wilde tijdens het voorzitterschap de mogelijkheid aangrijpen om vooruitlopend op het grondwettelijk verdrag op basis van het bestaande EG-Verdrag al per 1 april 2005 besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad te bewerkstelligen. Een aantal lidstaten bood weerstand tegen toepassing van gekwalificeerde meerderheid op het terrein van legale migratie. Ondanks druk

¹⁰¹ De communautaire besluitvormingsmethode bevat de codecisieprocedure: een exclusief initiatiefrecht voor de Commissie, besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad, codecisie voor het Europees Parlement en toezicht van het Hof van Justitie. Het Europees Parlement krijgt op deze manier medebeslissingsrecht en wordt via deze methode medewetgever (zie: artikel 251 EG).

van onder meer de Commissie en het Europees Parlement kon het Haags Programma alleen met deze uitzondering worden aanvaard. In het Haags Programma werd de bepaling opgenomen dat de Raad uiterlijk 1 april 2005 een besluit zou nemen over de toepassing van de codecisieprocedure op alle maatregelen van titel IV. Tegen de verwachting in lukte het Nederland om op de valreep, aan het einde van het voorzitterschap in december, een besluit door de Raad te loodsen over toepassing van de codecisieprocedure per 1 januari 2005.¹⁰²

7.3 De Nederlandse rolopvatting

Het agenderen van een nieuw meerjarenprogramma

Het opstellen van een nieuw meerjarenprogramma op JBZ-terrein figureerde prominent in de regeringsnotitie over de accenten van het voorzitterschap¹⁰³, zonder dat deze verplichting voortvloeide uit het verdrag of het vorige meerjarenprogramma. Op dit dossier heeft Nederland dus duidelijk een agendazettende rol vervuld. De agendering van een nieuw meerjarenprogramma was een initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken¹⁰⁴, dat hiervoor vrijwel direct steun vond bij het ministerie van Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging in Brussel. Het motief hiervoor was niet zozeer het onderbrengen van specifiek Nederlandse belangen op JBZ-terrein, maar het profileren van het Nederlandse voorzitterschap met een thema (veiligheid) dat in Europa en ook in Nederland hoog op de politieke agenda stond. Een nieuw JBZ-programma zou de Europese en Nederlandse burger aanspreken en een belangrijke succesfactor van het voorzitterschap zijn. Het aflopen van het Tampere Programma en het verstrijken van de deadlines uit het Verdrag van Amsterdam bood Nederland een *window of opportunity*. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken wilden met de conclusies van de Europese Raad een aansprekend resultaat behalen, waarmee Nederland in Europa en de regering in Nederland politieke *goodwill* zou kunnen winnen. Het ministerie van Justitie gaf er aanvankelijk de voorkeur aan de bestaande voorstellen eerst af te ronden voordat aan een nieuw programma zou worden begonnen.

Toen er in de loop van de voorbereiding van het voorzitterschap overeenstemming was bereikt over de wenselijkheid van een meerjarenprogramma, bleek er een ver-

102 Besluit van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van het Verdrag vallen (2004/927/EG), Pb L 396/45 van 31 december 2004.

103 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 5, Den Haag, 28 mei 2004.

104 Dat wil zeggen de directie Integratie Europa (DIE) en het directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES). Het directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC) vond aanvankelijk een *follow-up* van 'Tampere' een te groot risico.

schil te bestaan in de wijze waarop dit tot stand diende te worden gebracht. Het ministerie van Justitie wilde samen met de andere lidstaten het programma vormgeven en was er daarom voorstander van dat de andere lidstaten een inbreng in het meerjarenprogramma zouden hebben en met voorstellen zouden kunnen komen. Terwijl Justitie koos voor een meer neutrale rol, wilden de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken het voorzitterschap een meer een initiërende rol laten vervullen. Een aansprekend meerjarenprogramma zou volgens deze ministeries het best bereikt kunnen worden door hoog in te zetten om aan het einde van de onderhandelingen op een acceptabel niveau uit te komen, uiteraard op basis van een zorgvuldige inschatting van het krachtenveld.

Inhoudelijke preferenties

In de ‘accentennotitie’ van de Nederlandse regering komen drie elementen van de Nederlandse inzet ten aanzien van het programma aan de orde: het nieuwe meerjarenprogramma zou door de Europese Raad van november moeten worden aangenomen; het programma zou praktisch van aard moeten zijn (een inhoudelijke voorkeur van Justitie); en voornemens van het grondwettelijk verdrag moesten als uitgangspunt dienen voor de bepaling van het ambitieniveau van het programma (een inhoudelijke voorkeur van Buitenlandse Zaken).

Het Nederlandse voorzitterschap koos ervoor om niet al bij de eerste bespreking van het onderwerp, in de JBZ-raad van 19 juli 2004, de Nederlandse inzet in een gedetailleerde notitie voor te leggen.¹⁰⁵ De regering kwam aan het begin van het voorzitterschap een notitie overeen die als ‘aanzet voor een discussie’ in deze JBZ-Raad moest dienen.¹⁰⁶ De notitie was mede gebaseerd op de eerder genoemde mededeling van de Commissie en op de visies van reeds geraadpleegde Europese lidstaten. Dat neemt niet weg dat ook beleidsaspecten kunnen worden onderscheiden die onderdeel waren van de eigen beleidspreferenties en inzet. Deze houden verband met de focus op thema’s die de Nederlandse regering als accenten binnen de reguliere JBZ-agenda had aangemerkt: bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, terugkeer, integratie, bescherming in de regio als onderdeel van de nadruk op de externe betrekkingen van het JBZ-beleid en versterkte justitie- en politiesamenwerking op het terrein van straf- en civielrecht.¹⁰⁷

105 Raad van de Europese Unie, *Vorbereitung van de politieke oriëntaties voor het meerjarenprogramma voor het totstandbrengen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, Brussel, 9 juli 2004 (11122/04 JAI 258).

106 Deze notitie werd aan de Tweede Kamer toegezonden bij de aanvullende geannoteerde agenda voor de Raad van 19 juli 2004 (TK 23 490, nr. 331, Den Haag 12 juli 2004).

107 Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 5, Den Haag, 28 mei 2004.

De minister van Justitie sprak in een debat met de Tweede Kamer over een driedeling in beleidsterreinen die Nederland in het meerjarenprogramma wilde onderbrengen: 1) immigratie, integratie en grensbewaking; 2) voortgang op het terrein van burgerlijk recht; en 3) voortgang op het terrein van strafrecht, justitiesamenwerking en politie. De minister gaf daarbij aan dat Nederland meende dat 'bij een aantal onderdelen, in het bijzonder politie en justitie, de komende jaren sterk de nadruk zou moeten liggen op het implementeren en vooral gebruiken van hetgeen de periode daarvoor tot stand was gekomen'.¹⁰⁸ Uit de keuze voor een driedeling in ambitieniveau blijkt de meer pragmatische visie van het ministerie van Justitie. Zo werd gesproken van een 'adequate en tijdige uitvoering en praktische samenwerking'. Ook werd opgemerkt dat het nieuwe meerjarenprogramma niet moest worden gezien als een programma dat was gericht op nieuwe wetgevingsinitiatieven. Dit in tegenstelling tot het Tampere Programma dat wel tot nieuwe wetgeving had geleid. De aankondiging dat het grondwettelijk verdrag, met haar wetgevende en besluitvormende vernieuwingen op JBZ-terrein, vooruitlopend op de inwerkingtreding als uitgangspunt werd genomen, duidde daarentegen op een veel verdergaande ambitie. Dit was echter een inhoudelijke voorkeur van het ministerie van Buitenlandse Zaken en niet van Justitie (zie paragraaf 7.4).

Naast de bovenstaande, meer algemene, onderwerpen had het ministerie van Justitie een specifiek punt waarvoor Justitie zich tijdens het voorzitterschap wilde inzetten, namelijk de introductie van 'het beginsel van beschikbaarheid van informatie'. Tot dan gebeurde deze uiwisseling tussen de lidstaten op vrijwillige basis. Justitie wilde het uitwisselen van gegevens met name inzake terrorisme en ernstige grensoverschrijdende criminaliteit een verplichtend karakter geven. Voor het ministerie van Binnenlandse Zaken golden 'de bescherming van de vitale infrastructuur' en 'de grensoverschrijdende politiesamenwerking' als prioriteit. Wat betreft de besluitvormingsprocedures zette het voorzitterschap zich in voor besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid op het gebied van asiel, migratie en grensbeheer.

Ook de coördinerende ministeries hadden zo hun stokpaardjes. In de visie van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken dienden de voornemens van het grondwettelijk verdrag als uitgangspunt te worden genomen. Daarmee werd in hun optiek niet vooruitgelopen op de ratificatie en inwerkingtreding van het verdrag. Het zou slechts een herhaling zijn van politieke intenties die de Europese staatshoofden en regeringsleiders ook al in het grondwettelijk verdrag

¹⁰⁸ Zie: Handelingen, TK 29 361 en 23 490, nr. 7.

hadden vastgelegd. Tot deze intenties behoorden ook een zekere mate van harmonisatie van het strafrecht en de mogelijkheid tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie. Dit ondanks het feit dat bekend was dat Justitie tegen harmonisatie van het strafrecht was en opname van een Europees Openbaar Ministerie in het meerjarenprogramma afwees. Het ministerie van Justitie meende dat er onder de lidstaten te weinig draagvlak voor was.

Op een aantal terreinen liepen de inhoudelijke voorkeuren van enerzijds Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en anderzijds Justitie wel parallel. Bijvoorbeeld ten aanzien van het door Buitenlandse Zaken bepleitte jaar 2010 voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat als blikvanger voor het Haags Programma moest dienen. Tevens bestond overeenstemming over het uitgangspunt dat het besluit ten aanzien van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming en codecisie op het asiel en migratie terrein onder het Nederlands voorzitterschap moest worden genomen. Het pleidooi van het ministerie van Justitie om op het terrein van visumverlening in derde landen maximale integratie na te streven in de vorm van gemeenschappelijke visumaanvraagkantoren, wekte de verbazing van de directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken en het directoraat-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, tot wiens competentie dit deelterrein behoort.¹⁰⁹

Strategie

De regering zette de strategie ten aanzien van het bewerkstelligen van het meerjarenprogramma uiteen in de voorzitterschapsnotitie. Het was de taak van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken om het programma in de vorm van ontwerpconclusies van de Europese Raad van 5 november 2004 voor te bereiden. In opeenvolgende Raadszittingen zou langs de weg van inventarisering en verdieping besluitvorming moeten plaatsvinden, een door het ministerie van Justitie bewust gekozen aanpak. Voor alle ministeries gold als prioriteit dat tijdens het Nederlands voorzitterschap tot conclusies moest worden gekomen, waar alle lidstaten zich in zouden kunnen vinden en die richting zouden geven aan het werk in de toekomst. De betrokken departementen verschilden echter van mening hoe het gewenste resultaat kon worden bereikt. Justitie richtte zich op een strategie, waarbij pas na meerdere consultaties een conceptprogramma aan de lidstaten zou worden voorgelegd. Dit ministerie koos ervoor om naar buiten toe een laag ambitieniveau uit te dragen en vervolgens de ambitie uit te bouwen. Deze tactiek,

¹⁰⁹ DPV is verantwoordelijk voor de externe dimensie van het JBZ-beleid. Het gaat dan om bescherming in de regio, terugkeerbeleid, terug- en overnameovereenkomsten en visumbeleid.

die Buitenlandse Zaken als ‘voorzichtig’ typeerde, werd door Justitie expliciet verbonden met de ervaring met ‘zwarte maandag’; het sneuvelen in de Raad van een zeer ambitieus voorstel tijdens het Nederlands voorzitterschap in 1991.¹¹⁰

Buitenlandse Zaken stond een andere strategie voor. Volgens dit ministerie, hierin gesteund door Algemene Zaken, moest met opzet hoger dan het gewenste resultaat worden ingezet, omdat in de onderhandelingen de ambitie nog naar beneden zou kunnen worden bijgesteld. Deze visie van de beide coördinerende ministeries werd ingegeven door het streven te komen met voor de Europese en Nederlandse burger aansprekende conclusies.

Uiteindelijk werd bewust gekozen voor een driefasenstrategie om het programma tot stand te brengen. Allereerst het verkennen van punten van overeenstemming over de grote lijnen, vervolgens een diepgaand debat over onopgeloste vraagstukken en tot slot afronding van het programma in de vorm van de ontwerpconclusies van de Europese Raad.

Analyse

Het is lastig om op dit dossier een eenduidige roloppvatting van het Nederlandse voorzitterschap aan te duiden. Dit heeft te maken met het feit dat, ondanks overeenkomsten op hoofdlijnen, verschillende Haagse departementen uiteenlopende visies hadden over wat Nederland inhoudelijk wilde bereiken en de wijze waarop dit moest gebeuren. Vooral tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken enerzijds en het ministerie van Justitie anderzijds bestond op deze punten een belangrijk verschil van inzicht. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken agendeerden een nieuw JBZ-meerjarenprogramma, als kans om het Nederlandse voorzitterschap te profileren, door een belangrijke stap voorwaarts te zetten op een beleidsterrein waarop door menigeen in Nederland en bij een meerderheid van de lidstaten een sterker Europees optreden werd verwacht. Zij streefden daarom inhoudelijk een hoog ambitieniveau na. Het ministerie van Justitie was niet direct overtuigd van de noodzaak van een meerjarenprogramma en schaarde zich pas later achter dit doel. Justitie koos daarbij voor een meer behoedzame benadering, waarbij een nieuw programma in nauwe samenspraak met de medelidstaten tot stand werd gebracht.

110 De directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken had ‘zwarte maandag’ van dichtbij meegemaakt.

Kortom, terwijl de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken politiek leiderschap wilde tonen, was de door Justitie voorgestane aanpak er een van een neutrale voorzitter. Deze situatie is te kenschetsen als ‘rolcompetitie’.

7.4 De Nederlandse beleidscoördinatie

In de reguliere coördinatie van het beleid op JBZ-terrein ligt de inhoudelijke verantwoordelijkheid vooral bij het ministerie van Justitie en gedeeltelijk bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en de directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹¹¹ De directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een coördinerende verantwoordelijkheid ten aanzien van het Nederlandse Europeabeleid.

Het idee om als voorzitter een nieuw meerjarenprogramma te agenderen kwam niet van de verantwoordelijke departementen, maar van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken. Hoewel de inhoudelijke voorbereiding van het Haags Programma grotendeels bij de vakdepartementen heeft gelegen, hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken er gedurende het hele voorbereidingsproces wel een grote bemoeienis mee gehad, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de algehele uitstraling van het voorzitterschap. De betrokkenheid van het ministerie van Algemene Zaken was gestoeld op de rol die de minister-president vervulde als voorzitter van de Europese Raad.

Het Tampere Programma kwam in 1999 tot stand door de regeringsleiders op de Europese Raad. In feite waren de vakdepartementen van de lidstaten er niet bij betrokken, hetgeen van hun kant als een soort overval werd ervaren. Ook het nieuwe meerjarenprogramma zou uiteindelijk op de Europese Raad worden vastgesteld. Maar vanaf het begin was duidelijk dat bij de totstandkoming van dit meerjarenprogramma de vakdepartementen een leidende rol zouden hebben.

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken vervulde de directie Integratie Europa (DIE) een coördinerende rol bij de voorbereidingen op dit dossier in het najaar van 2003. De directie probeerde al in een vroeg stadium de rol en inzet van Nederland in te schatten. Dit gebeurde in voortdurende samenspraak met de directeur-generaal Europese Samenwerking, de directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken en de themadirectie Personenverkeer en Migratie van dit

¹¹¹ Anders dan in de meeste andere lidstaten, vallen de meeste onderwerpen van de JBZ-Raad in Nederland onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie in plaats van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

ministerie. Daarnaast waren er contacten met de andere betrokken ministeries en de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU.¹¹²

De ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap

De ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap functioneerde in de aanloop naar en tijdens het voorzitterschap als coördinerend orgaan (zie hoofdstuk 5). Wanneer er JBZ-thema's op de agenda van de ministeriële stuurgroep stonden, namen de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken deel aan het overleg.¹¹³ Zo is het besluit om als voorzitter een nieuw meerjarenprogramma te agenderen, afgestemd in de ministeriële stuurgroep. Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken hadden hierbij een initiërende rol.¹¹⁴ Al eind 2003 werd besloten in beginsel te zullen streven naar een nieuw JBZ-meerjarenprogramma onder het Nederlands voorzitterschap. Zoals eerder opgemerkt was het ministerie van Justitie aanvankelijk niet overtuigd van de noodzaak ervan. Er lag immers nog genoeg werk op de plank dat diende te worden afgemaakt. In de loop van de tijd veranderde dit standpunt en in april 2004 schaarde ook dit ministerie zich achter een nieuw meerjarenprogramma, op voorwaarde dat het de leiding zou krijgen bij de totstandbrenging ervan.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken drongen in de ministeriële stuurgroep aan op het afronden van het programma op de Europese Raad van november. Een belangrijke overweging hierbij was dat voor de Europese Raad van december al het Turkijebesluit stond geagendeerd. Hoewel afronding in november een korte voorbereidingstijd met zich mee zou brengen (de Commissie zou haar mededeling op 2 juni presenteren) suggereerde Buitenlandse Zaken dat agendering in november een hoger ambitieniveau impliceerde, omdat het meerjarenprogramma bepalend zou zijn voor het welslagen van de Europese Raad.¹¹⁵ Justitie, dat als voorzitter van de JBZ-Raad voor de realisatie van een nieuw programma moest zorgen, vond deze periode te kort. Daarnaast werd betrokkenheid van de nieuwe Commissie wenselijk geacht en zou de nieuwe Commissaris voor Justitie en Binnenlandse Zaken pas in november aantreden.¹¹⁶ Ondanks deze

112 Zowel met de Permanent Vertegenwoordiger zelf als met de JBZ-coördinator op de PV EU.

113 De minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister-president maakten standaard deel uit van de ministeriële stuurgroep.

114 Als voorportaal voor de in de ministeriële stuurgroep te behandelen JBZ-onderwerpen was in de aanloop naar het voorzitterschap een overleg gestart tussen de betrokken (plaatsvervangend) directeuren-generaal van de ministeries Buitenlandse Zaken (DG Europese Zaken en DG Regiobeleid en Consulaire Zaken), Justitie (DG Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken) en Binnenlandse Zaken (DG Openbare Orde en Veiligheid) over de planning van het meerjarenprogramma. Buitenlandse Zaken en Justitie zaten om beurten deze groep voor, die o.a. de sonderingen voorbereide en het ambitieniveau besprak. De JBZ-coördinator op de permanente vertegenwoordiging nam deel aan deze overleggen.

115 Toch werd voor de zekerheid onder andere ook de Lissabonstrategie op dezelfde Europese Raad geagendeerd.

116 De Commissie vervult immers een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van het meerjarenprogramma.

bezwaren, die werden ondersteund door de permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie, besloot de ministeriële stuurgroep tot het agenderen op de Europese Raad van november. Hierop drong Justitie aan op een extra JBZ-Raad in de maand juli.

De ministeriële stuurgroep boog zich in het voorbereidingstraject ook over de vraag of, het korte najaarsvoorzitterschap in acht genomen, een nieuw meerjarenprogramma inclusief concrete maatregelen realistisch zou zijn. Justitie als vakdepartement was in principe voor een programma met echte actiepunten, maar achtte dit niet haalbaar. Hoewel Buitenlandse Zaken inzag dat het opnemen van concrete punten meer daadkracht zou tonen, bestond het gevaar dat deze ook vroegtijdig konden sneuvelen. Mede op advies van de Commissie¹¹⁷ werd gekozen voor het selectief onderbrengen van actiepunten en zou de Europese Raad de Commissie vragen de richtsnoeren tot een actieprogramma uit te werken.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken wilden begin 2004 al duidelijkheid over welke concrete resultaten Nederland tijdens het voorzitterschap met het meerjarenprogramma zou kunnen behalen en welke strategie ten aanzien van de lidstaten daarvoor geboden was. Volgens deze ministeries moest hiertoe, aan de hand van een politieke notitie met op hoofdlijnen de gewenste uitkomsten, nog voor het zomerreces besluitvorming in de Ministerraad plaatsvinden. DIE gaf de aanzet, door begin 2004 een eerste concept tot bepaling van het ambitieniveau aan de ministeriële stuurgroep voor te leggen. Gelet op de uiteenlopende visies van de lidstaten ten aanzien van het ambitieniveau¹¹⁸ en om aan Justitie (dat geen voorstander was van het nastreven van een algeheel hoog ambitieniveau) tegemoet te komen, suggereerde Buitenlandse Zaken in het programma een onderscheid in ambitieniveau aan te brengen, een zogenaamde ‘menuaanpak’. Op het terrein van asiel, migratie en grensbeheer zou verdere beleidsontwikkeling en regelgeving, inclusief efficiëntere besluitvormingsprocedures moeten worden nagestreefd. Daarentegen zou op het terrein van de samenwerking in civielrechtelijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen, maar vooral voor wat betreft de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, door het voorzitterschap op implementatie van de Tamperemaatregelen en verdergaande operationele samenwerking moeten worden ingezet.

117 De secretaris-generaal van de Commissie zou het voorzitterschap hebben gewaarschuwd dat gezien de korte voorbereidingstijd en de wisseling van de Commissie, het niet mogelijk was om de Europese Raad van november een gedetailleerd programma volgens het Tampere-model vast te laten stellen.

118 Gebleken uit sonderingen (zie paragraaf 7.5).

Ambtelijk Justitie kreeg van de ministeriële stuurgroep vervolgens de opdracht om op basis van de aanzet van Buitenlandse Zaken een document op te stellen ter bespreking op ministerieel niveau. Het document dat daar het resultaat van was, was voor Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken niet aansprekend genoeg. Naast het feit dat het als te omvangrijk werd gezien en dus niet geschikt zou zijn voor politieke besluitvorming, bevatte het stuk niet de overeengekomen 'driedeling' in ambitieniveau en was het niet in lijn met het krachtenveld zoals Buitenlandse Zaken dit op basis van sonderingen van de lidstaten inschatte. De door Justitie voorgestelde algehele inzet op implementatie van bestaande maatregelen en praktische samenwerking zou, mede tegen de achtergrond van de verwachte gezamenlijke aanpak ten aanzien van het terrorisme, volgens Buitenlandse Zaken niet aan de verwachtingen van de publieke opinie voldoen. Vervolgens heeft DIE het betreffende stuk aangepast. Met name op het terrein van asielbeleid moest in de optiek van Buitenlandse Zaken verdergaande integratie worden nagestreefd.

Justitie nam aan de vooravond van het voorzitterschap een leidende rol op dit dossier. In juni werd bij Justitie een ambtelijke projectgroep geformeerd, bestaande uit ambtenaren van verschillende directies, die op basis van inventarisaties van de lidstaten de inzet moest bepalen. Ook Binnenlandse Zaken nam deel, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken niet.¹¹⁹ De projectgroep bereidde de besluitvormingspunten voor het ministerieel JBZ-overleg (zie onder) voor, evenals de stukken voor de JBZ-Raad ten behoeve voor de algehele ministeriële stuurgroep. Daarnaast creëerden de bewindslieden van Justitie en Binnenlandse Zaken een structureel ministerieel overleg op het terrein van justitie en binnenlandse zaken.¹²⁰ Deze door Justitie ingestelde structuren namen het werk over van de in de eerste helft van 2004 functionerende werkgroep bestaande uit directeuren-generaal van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Buitenlandse Zaken.

De door Justitie opgerichte ambtelijke projectgroep speelde een centrale rol in het inzichtelijk maken van het krachtenveld en het op basis daarvan opstellen van de voorzitterschapstukken voor de JBZ-Raad. Ondanks de centrale rol die Justitie had ingenomen, bleef het meerjarenprogramma ook tijdens het voorzitterschap voor de ministeriële stuurgroep een belangrijk te volgen en te sturen onderwerp. Hoewel Justitie het Raadswerk voorbereidde, verschaftte de ministeriële stuurgroep voor Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken een permanente beïnvloedingsstructuur.

¹¹⁹ De voltallige projectgroep bestond uit vier ambtenaren van Justitie en één ambtenaar van Binnenlandse Zaken. Binnenlandse Zaken trok in het bijzonder het thema civiele bescherming en crisisbeheersing naar zich toe.

¹²⁰ De eerste bijeenkomst van dit ministerieel JBZ-overleg vond plaats op 23 juni 2004.

De strategie van Justitie was om tijdens de eerste JBZ-Raad in juli de lidstaten al een stuk voor te leggen dat op hoofdlijnen het nieuwe programma moest beslaan en de grootste gemene deler bevatte, aan de hand waarvan de lidstaten vervolgens hun visie konden geven. In het document werd de nadruk gelegd op ‘adequate en tijdige uitvoering en meer praktische samenwerking’.¹²¹ Wel is de hand van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, die een stevige ambitie voor ogen hadden, te herkennen in het uiteindelijke document, bijvoorbeeld ten aanzien van de voornemens met betrekking tot het grondwettelijk verdrag.

Invulling van het Haags Programma

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, was het doel van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken om de JBZ-onderwerpen waarvoor het grondwettelijk verdrag het uitgangspunt vormde, in de voorbereidingen van het meerjarenprogramma op te nemen. Volgens Justitie hoefde dit niet ten aanzien van alle JBZ-onderwerpen. Buitenlandse Zaken, inclusief de bewindslieden in de ministeriële stuurgroep, bleef op basis van de sonderingen het belang van een Europees Openbaar Ministerie benadrukken. Om deze zaken verwezenlijkt te krijgen was naast een grote inzet ook de nodige regie en ambtelijke en politieke afstemming vereist. DIE was van oordeel dat het de ambtelijke projectgroep van Justitie en Binnenlandse zaken daar nu juist aan ontbrak. Naar het oordeel van DIE kreeg deze directie ook geen duidelijke inzage in de posities van de lidstaten en de strategie op weg naar de Europese Raad.

Bij gebrek aan een door Justitie gepresenteerd stuk, bleef Buitenlandse Zaken ook zitten met de vraag of de conclusies van de Europese Raad wel aansprekend genoeg zouden zijn.¹²² De betreffende onzekerheid cumuleerde bij de voorbereidingen voor de informele Raad.¹²³ Buitenlandse Zaken maakte zich vooral zorgen of de verwachtingen van de lidstaten op strafrechtelijk terrein, in het bijzonder het Europees Openbaar Ministerie, niet hoger gespannen waren dan Justitie aangaf en over wat Justitie hiermee zou doen. Middels de presentatie van een notitie in de ministeriële stuurgroep door Algemene Zaken legden Buitenlandse Zaken en

121 Ambtelijk Justitie presenteerde in het JBZ-ministerieel overleg, zonder afstemming met Buitenlandse Zaken, een discussiedocument voor bespreking in de JBZ-Raad van 19 juli 2004.

122 Buitenlandse Zaken was van mening dat er een eerste concept van de Europese Raadsconclusies nodig was om de input voor de informele Raad te kunnen beoordelen en wachtte tevens op een krachtenveldanalyse van Justitie om de ambities en strategie nader te kunnen bepalen.

123 Tijdens de eerste JBZ-Raad van 19 juli vroeg het Nederlandse voorzitterschap de lidstaten, op basis van een door Nederland gepresenteerd discussiestuk, om een schriftelijke bijdrage. Op basis van de bijdragen, die uiterlijk 1 september door het voorzitterschap moesten zijn ontvangen (peildatum was 12 augustus), zou de Justitie- Binnenlandse Zaken projectgroep voor de verschillende deelterreinen een krachtenveldanalyse opstellen.

Algemene Zaken hun visie op de Nederlandse inzet op tafel. Justitie voelde zich hierdoor min of meer overvallen.

Analyse

Naar het oordeel van IOB kan ten aanzien van het tot stand brengen van het Haags Programma niet zonder meer van een effectieve bepaling van de Nederlandse inzet worden gesproken. Weliswaar kwamen Justitie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken in de ministeriële stuurgroep een driefasenaanpak overeen, er bleven echter belangrijke verschillen van inzicht bestaan ten aanzien van de inhoud en strategie.

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken namen het initiatief tot het opstellen van een nieuw meerjarenprogramma, een voornemen waar het ministerie van Justitie zich pas in april 2004 achter schaarde. Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken beschouwden dit programma als een kans om het voorzitterschap mee te profileren. Om die reden toonden zij een grotere betrokkenheid bij dit dossier dan normaal gesproken, op basis van hun coördinerende verantwoordelijkheden, zou mogen worden verwacht. Waar Justitie in de uitvoering van de overeengekomen aanpak in hun ogen tekort dreigde te schieten, benutten zij de ministeriële stuurgroep om te interveniëren. Dit is door Justitie eerder als hinderlijk dan als positief ervaren. Het verschil in rolopvatting, waarbij Justitie de rol van neutrale voorzitter voorrang gaf en Buitenlandse Zaken leiderschap wilde tonen, bleef ook tijdens het voorzitterschap bestaan. Gegeven deze verschillen heeft de ministeriële stuurgroep een zekere mate van regie mogelijk gemaakt, waarbij beide benaderingen – zij het met de nodige frustratie – konden worden verenigd.

7.5 Nederland en de onderhandelingen

Het creëren van draagvlak

Om het meerjarenprogramma met succes op de Europese agenda te zetten, moest Nederland om te beginnen draagvlak creëren bij de lidstaten en de Europese instellingen. Een eerste algemene verkenning van het krachtenveld vond plaats door middel van sonderingen via de ambassades eind 2003. De permanente vertegenwoordiging zocht in een vroeg stadium contact met de Commissie en peilde de meningen in het Coreper. Nadat geconstateerd was dat er een zeker draagvlak bestond, werd begin 2004 door een tweede, meer gerichte, sondering gepoogd de inhoudelijke ambities van de lidstaten op de verschillende terreinen van de ‘ruimte’ in kaart te brengen. Op basis hiervan moest, in de optiek van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, vervolgens de na te streven ambitie en

de te volgen strategie worden bepaald. Ambtelijk Buitenlandse Zaken (DIE samen met DPV) en Justitie legden contact met de Commissie met het oog op de Commissiemededeling, alsmede met het Raadsecretariaat. Daarnaast waren er contacten op DG en ministerieel niveau met de collega's bij de instellingen en de medelidstaten.

De voorzitterschapsstrategie

Op voorstel van Justitie zouden de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken in drie fasen de politieke richtsnoeren voor de Europese Raad voorbereiden, te weten: inventarisatie, verdieping en besluitvorming. Deze drie fases werden gekoppeld aan drie (informele) Raadszittingen. De gekozen methode, waarbij de traditionele tafelrondes werden vermeden en pas tijdens de laatste JBZ-Raad van eind oktober een conceptmeerjarenprogramma zou voorliggen, eiste van de eigen bewindslieden als voorzitter van de JBZ-Raad een actief optreden in het stimuleren van de discussie.

De onderhandelingen

De permanente vertegenwoordiging vervulde tijdens het voorzitterschap een spil-functie in de contacten met de Europese instellingen en met de lidstaten. Daarnaast onderhield Justitie als vakdepartement en voorzitter van de JBZ-Raad directe contacten met de instellingen.¹²⁴ De Commissie en het Raadssecretariaat verleenden assistentie bij het opstellen van het programma en probeerden daarbij hun visie weerspiegeld te krijgen. Het Europees Parlement werd door de bewindslieden over de voortgang van het onderhandelingsproces op de hoogte gehouden en een concept van het programma werd aan het Hof van Justitie voorgelegd.

De totstandbrenging van het Haags Programma verliep in drie opeenvolgende fasen: Bij de extra ingelaste JBZ-Raad van 19 juli 2004, die als formele start voor de voorbereidingen voor het meerjarenprogramma gold, zouden de standpunten van de lidstaten aan de hand van een expliciet verzoek om schriftelijke inbreng, worden geïnventariseerd. De informele JBZ-Raad van 30 september en 1 oktober die geheel aan het programma was gewijd, diende ter 'verdieping'. De veronderstelde punten van consensus zouden snel moeten worden afgehamerd en de focus in de onderhandelingen moest liggen op de twist- of nog onduidelijke punten. De laatste JBZ-Raad van 25 en 26 oktober moest voor een politiek akkoord over het meerjarenprogramma zorgen. De kern van deze strategie bestond uit het zo laat

¹²⁴ Op ambtelijk, DG en politiek niveau. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken hadden voor wat betreft het meerjarenprogramma geen directe contacten met de Europese instellingen.

mogelijk, pas op de laatste JBZ-Raad, aan de lidstaten voorleggen van een conceptprogramma.

Gezien de beperkte tijd die voor de Europese ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken beschikbaar was om een programma overeen te komen, koos het Nederlandse voorzitterschap er voor om de tijdrovende behandeling in de Raadswerkgroepen te minimaliseren. Dit was ook mogelijk omdat de werkzaamheden van de Raadswerkgroepen vooral uit het tot stand brengen van specifieke regelgeving betreffen en niet zozeer het opstellen van toekomstgerichte visionaire programma's. De keuze om het conceptprogramma niet in de Raadswerkgroepen te behandelen, zou echter de indruk kunnen wekken dat het voorzitterschap beoogde hen buitenspel te willen zetten. Om deze indruk weg te nemen, informeerde de directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGIIV) van het ministerie van Justitie voor aanvang van het voorzitterschap de leden van de betrokken werkgroepen omtrent de werkwijze van het voorzitterschap en zegde volledige inzage in de stukken toe.

a) *Inventarisatie*

De extra JBZ-Raad in juli diende ter inventarisatie van de posities van de lidstaten. Het voorzitterschap legde op deze bijeenkomst een notitie aan de lidstaten voor op basis van de reeds in het voorbereidingstraject verkregen informatie uit de sonderingen. Deze notitie diende als eerste discussiestuk – ter stimulering van ideënvorming – en tevens als basis voor de schriftelijke bijdragen.¹²⁵ Hoewel deze notitie tentatief was geformuleerd, waarbij de nadruk lag op *left-overs* en implementatie van regelgeving, ontbrak het de notitie niet aan ambitie. Zo werden bijvoorbeeld genoemd: het grondwettelijk verdrag als uitgangspunt, een gemeenschappelijk asielstelsel, besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid en een Europees Openbaar Ministerie. Dat nam niet weg dat de bewindslieden van Justitie en Binnenlandse Zaken tijdens de Raad hun collega-ministers duidelijk maakten dat de voorzitterschapsnotitie niet bedoeld was als een eerste concept voor een meerjarenprogramma.¹²⁶ In de notitie vroeg het voorzitterschap de lidsta-

¹²⁵ Raad van de Europese Unie, *Vorbereitung van de politieke oriëntaties voor het meerjarenprogramma voor het totstandbrengen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, Brussel, 9 juli 2004 (11122/04 JAI 258).

¹²⁶ Justitie had geprobeerd in het stuk een soort gemene deler onder te brengen op basis van sonderingen ten aanzien van de posities van de lidstaten. Onder druk van Buitenlandse Zaken lag de ambitie op aspecten hoog, bijvoorbeeld door het gestelde over het grondwettelijk verdrag en het Europees Openbaar Ministerie. Het stuk is gegroepeerd rondom vijf 'behoeften' voor het nieuwe programma: 1. Adequate toegang tot de rechter en bescherming van rechten; 2. Een gecoördineerde, samenhangende rechtelijke organisatie voor civiele en handelszaken die garant staat voor een doeltreffende rechtspraak en tenuitvoerlegging van beslissingen; 3. Doeltreffende capaciteit voor het reguleren van grensverkeer van personen en internationale orde; 4. Bescherming tegen externe en interne bedreigingen van de veiligheid en van de openbare en wettelijke orde; en 5. Verbeterde capaciteit om georganiseerde en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden.

ten hoe zij dachten over de algemene koers en de perspectieven van de schets die in de notitie werd gepresenteerd.¹²⁷ Deze wijze van werken leverde het voorzitterschap een zekere *goodwill* op; niet zo zeer vanwege de vergaande ambitie als wel door de gekozen methode. Voor ambtelijk Justitie in het bijzonder was het een *testcase* voor de gekozen strategie.

De voorzittende bewindslieden stimuleerden de discussie over de mate van Europese samenwerking.¹²⁸ Hierdoor, en via het formuleren van tussentijdse conclusies, konden de ‘consensuspunten’ als het ware al snel worden gedestilleerd. De expliciete opname van de mogelijkheid van een Europees Openbaar Ministerie stuitte in het bijzonder bij twee lidstaten op fel verzet. Daarnaast leek de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, als tweede fase in het harmonisatieproces, op korte termijn niet haalbaar.

Op basis van hetgeen in de informele Raad werd opgemerkt en op basis van de schriftelijke reacties die na de bijeenkomst bij het voorzitterschap binnenkwamen, werd beoogd inzicht te krijgen in het krachtenveld rond de verschillende onderwerpen. Dit bleek geen eenvoudige opgave aangezien de bijdragen van een aantal lidstaten aanvankelijk ontbraken. In de aanloop naar de informele Raad van 30 september en 1 oktober beoogde het voorzitterschap meer inzicht te verkrijgen door een breed scala aan bilaterale contacten. Naast contacten in JBZ-kring op hoogambtelijk (Raadswerkgroep) en politiek niveau werden in september de Nederlandse posten in de lidstaten verzocht informatie in te winnen.

b) *Verdieping*

Centraal onderdeel van deze fase was de informele Raad die op 30 september en 1 oktober in het Scheveningse Kurhaus werd gehouden en die geheel aan het meerjarenprogramma was gewijd. Omdat de JBZ-Raad van eind oktober de voorbereiding van de politieke richtsnoeren al zou moeten afronden, was het zaak voor het voorzitterschap om de bespreking toe te spitsen op de politiek gevoelige onderwerpen.

127 Voor 1 september 2004 werd een schriftelijke bijdrage verwacht.

128 Tijdens elke JBZ-Raad werd een tweedeling gemaakt tussen onderwerpen met betrekking tot asiel, migratie en grensbeheer en onderwerpen op het terrein van justitie en politie.

De gevoelige, dat wil zeggen de twist- en nog onduidelijke punten, werden door Nederland in 11 ‘fiches’ gepresenteerd:¹²⁹

- Verbetering uitwisseling van informatie tussen wethandhavingdiensten
- Terrorismebestrijding
- Crisisbeheersing
- Versterken functioneren Europol en Eurojust
- Comité interne veiligheid
- Internationaal familierecht
- Gemeenschappelijk Europees asielstelsel
- Verbetering van toegang tot duurzame oplossingen
- Solidariteitsmechanisme voor grensbewaking
- Partnerschap met derde landen
- Gemeenschappelijk visumbeleid

Deze fiches waren niet bedoeld als ontwerpconclusies, maar dienden ‘richtinggevend’ te zijn voor de discussie over de inhoudelijke geschilpunten. De veelheid van onderwerpen stelde hoge eisen aan het voorzitterschap wat betreft het enerzijds stimuleren van de discussie maar het anderzijds kort houden van interventies en het tijdig vaststellen van consensus. Dit was met name aan de orde bij het voorstel van één van de lidstaten om asielzoekers in de regio op te vangen, wat op grote weerstand bij andere lidstaten stuitte.

c) *Besluitvorming*

Na de informele Raad van 30 september en 1 oktober brak de fase aan waarin een conceptprogramma moest worden opgesteld dat in de JBZ-Raad zou worden goedgekeurd. Deze Raad zou bepalend zijn voor het uiteindelijke succes.

In minder dan twee weken schreef de projectgroep bij Justitie een eerste concept voor het Haags Programma en de conceptconclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad. Hierin werd commentaar van de Commissie, het Raadssecretariaat en het ministerie van Buitenlandse Zaken verwerkt. In deze periode (oktober) werd het programma tot tweemaal toe in het Coreper besproken en op basis hiervan voor de JBZ-Raad aangepast. Hoewel het streven er op was gericht de discussie te beperken, gebruikten lidstaten de laatste JBZ-Raad nog om verschillende punten naar voren te brengen. Dit betrof onder meer het verzet tegen de reikwijdte van

¹²⁹ Het Raadssecretariaat en de Commissie lieten in hun commentaar op de stukken voor de informele Raad blijken een hoog ambitieniveau na te streven. DIE greep dit aan om een hoog ambitieniveau voor te stellen: ‘als de stelling is dat het grondwettelijk verdrag bepalend is voor de ambities, dan moet het EOM worden opgenomen’.

besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. In het programma was opgenomen dat dit voor het gehele terrein van asiel, migratie en grensbeheer (titel IV van het EG-Verdrag) zou gelden, conform het gestelde in het grondwettelijk verdrag. Daarnaast lieten ook de felste tegenstanders van een Europees Openbaar Ministerie weer van zich horen. Het concept voor de JBZ-Raad bevatte, in tegenstelling tot de stukken voor de informele Raad en het eerste concept voor het Coreper in oktober, een voorzichtige formulering voor een Europees Openbaar Ministerie: ‘na inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag zou de Raad het kunnen overwegen’. Nederland zelf had geen eenduidig standpunt over het Europees Openbaar Ministerie: Buitenlandse Zaken was er op basis van de sonderingen voorstander van, Justitie niet.

Het voorzitterschap loodste de concepttekst voortvarend door de bijeenkomst en concludeerde dat er overeenstemming bestond over de concepttekst, die in het midden was uitgekomen van hetgeen de lidstaten wilden. Daarmee leken de voorbereidingen voor de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te zijn afgerond. Dit bleek echter niet geheel het geval. Hoewel over de meeste punten overeenstemming was bereikt, bleven nog enkele twistpunten voor de Europese Raad liggen. Daarmee kwam de vraag aan de orde of de resterende punten moesten blijven liggen tot aan de Europese Raad of dat gepoogd moest worden om deze punten in de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) tot een oplossing te brengen. Doel van vooral Buitenlandse Zaken was het programma met het predicaat dat er over alles overeenstemming was op de agenda van de Europese Raad te plaatsen. Aan de verwijzing naar een Europees Openbaar Ministerie – die als tegemoetkoming aan de tegenstanders na de oktober JBZ-Raad slechts impliciet in het programma werd vermeld – diende als compromistekst te worden vastgehouden. Dit gold eveneens de vermelding van het jaar 2010 met betrekking tot een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Een aantal lidstaten drong ook aan op het schrappen van de vermelding van het jaar 2010. Als uitruil kon aan deze lidstaten de gewenste uitzondering van legale migratie op gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming worden gegeven.

De wijze waarop de kwestie van de reikwijdte van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid ten aanzien van het asiel- en migratiebeleid moest worden omgegaan, leidde tot een controverse tussen het ministerie van Justitie enerzijds en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken anderzijds. Uit sonderingen van de permanente vertegenwoordiging bleek dat één lidstaat tijdens de Europese Raad aan de gewenste uitzonderingen zou vasthouden. Het voorzitterschap was bereid een concessie aan deze lidstaat te doen om zo tot overeenstem-

ming te komen. De vraag was echter of dit op de Europese Raad diende te gebeuren dan wel in de daaraan voorafgaande RAZEB. Hierover liepen de meningen uiteen. Buitenlandse Zaken – vanaf het begin pleitbezorger om van het Haags Programma een groot wapenfeit van het voorzitterschap te maken – koos de veilige weg. Dit ministerie wilde het meningsverschil reeds in de RAZEB regelen om het programma vervolgens ongeschonden naar de Europese Raad te kunnen sturen. Justitie daarentegen, gaf er de voorkeur aan de kwestie op de Europese Raad op te lossen. Dit was mede ingegeven door de overweging dat de aanvaarding van het programma op die wijze veel meer aandacht zou krijgen. Uiteindelijk kreeg Buitenlandse Zaken zijn zin en was het de minister van Buitenlandse Zaken die in de RAZEB van 2 november bij de bespreking van de ontwerpconclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad de toezegging deed.

Op de Europese Raad van 4 en 5 november werden de politieke richtsnoeren op het JBZ-terrein voor de komende vijf jaar vastgesteld, in de vorm van het Haags Programma. In zijn toespraak gaf de minister-president aan dat het programma een compromis bevatte tussen de standpunten van de lidstaten die sneller en verder wilden gaan en zij die eerst de resultaten wilden evalueren van de instrumenten die in het kader van Tampere waren aangenomen, alvorens over te stappen naar een nieuwe fase. De minister-president verwees vervolgens naar het Actieplan van de Commissie¹³⁰ waarin meer specifieke aspecten aan de orde zouden komen: ‘de Europese Raad zal de Commissie vragen in 2005 het programma verder uit te werken tot een actieplan met te nemen maatregelen waaraan duidelijke deadlines verbonden worden’. Omdat er al politieke overeenstemming bestond, is er tijdens de Europese Raad relatief weinig tijd aan het Haags Programma besteed. Wellicht droeg dit bij tot de beperkte aandacht van de media voor het Haagse Programma.¹³¹

Wat betreft de substantie van het Haags Programma boekte Nederland op de valreep van het voorzitterschap nog een succes. Op de Raad van 22 december 2004 werd het besluit genomen om de gekwalificeerde meerderheid al per 1 januari 2005 in te voeren, met uitzondering van legale migratie.¹³²

130 Zie: Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, *Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht*, 10 mei 2005, Brussel. COM (2005) 184 def.

131 De Europese Raad vond plaats twee dagen na de moord op Theo van Gogh. Hierdoor zou de publieke aandacht voor het Haags Programma hoe dan ook laag zijn geweest.

132 Besluit van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van dat Verdrag vallen (2004/927/EG). *Publicatieblad L 396/45 van 31 december 2004*.

7.6 Conclusies

Over het tot stand brengen van een meerjarenprogramma op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken tijdens het Nederlands voorzitterschap bestond in de aanloop naar het voorzitterschap verschil van mening tussen de Nederlandse ministeries. Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken wilden met een nieuw, ambitieus programma het voorzitterschap in Europa en in eigen land duidelijk profileren. Het boeken van vooruitgang ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid zou een gunstige uitstraling hebben op het Nederlandse voorzitterschap. Het programma diende dan ook Europees en nationaal aansprekend te zijn. Met het grondwettelijk verdrag als uitgangspunt voor de beleidsvoornemens, kon onder meer de mogelijkheid tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie in de tekst worden opgenomen. Het jaar 2010, een blikvanger van het programma, moest het streefjaar worden voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het ministerie van Justitie, als belangrijkste vakdepartement, stond daarentegen in eerste instantie twijfelachtig tegenover een nieuw JBZ-programma en toen het zich eenmaal achter deze doelstelling schaarde, nam het zich voor in de rol van neutrale voorzitter behoedzaam met de lidstaten gezamenlijk een nieuw programma tot stand te brengen. Hiermee was naar het oordeel van IOB sprake van rolcompetitie.

Beleidscoördinatie

Met betrekking tot de effectiviteit van de beleidscoördinatie wordt gekeken naar de vraag of de Nederlandse inzet *tijdig* was bepaald; bij de Nederlandse actoren *bekend* en *aanvaard* was en zonodig voldoende *flexibel* was.

Naar het oordeel van IOB kan niet zonder meer worden gesproken van een effectieve beleidscoördinatie, omdat zowel een tijdige als breed gedragen inzet ontbrak. Het initiatief om een meerjarenprogramma op te stellen was afkomstig van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken. Nadat het ministerie van Justitie (vakdepartement) zich na aanvankelijke aarzeling in april 2004 achter dit voornemen schaarde, is er zowel in aanloop naar als tijdens het voorzitterschap verschil van mening blijven bestaan tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken enerzijds en het ministerie van Justitie anderzijds. Dit betrof een aantal inhoudelijke ambities en de strategie voor het tot stand brengen van het programma. Het verschil van inzicht heeft er aan bijgedragen dat een gebrek aan vertrouwen ontstond dat op een aantal momenten tot spanningen heeft geleid.

Aangezien het ministerie van Justitie als voorzitter van de JBZ-Raad de onderhandelingen over het meerjarenprogramma leidde is het Nederlandse voorzitterschap wel eenduidig naar buiten toe opgetreden. In de laatste fase was Buitenlandse Zaken nog maar zijdelings betrokken bij de totstandkoming van het Haags Programma. Immers het DG-overleg, waarbij Buitenlandse Zaken was betrokken, werd opgeheven en vervangen door de inmiddels opgerichte projectgroep van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. De ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap 2004 verschaftte de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken echter een permanente beïnvloedingsstructuur, die zij op diverse momenten benutten.

Lange tijd is er verschil van inzicht blijven bestaan en er was geen sprake van louter coördineren: Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken gingen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de algehele uitstraling van het voorzitterschap verder dan hun reguliere coördinatietaak. Zij probeerden op verschillende niveaus bij te sturen vanuit het beoogde ambitieniveau en hun inschatting van het Europese krachtenveld. Meerdere malen benadrukten zij dat, gelet op het krachtenveld, een aspect als de mogelijkheid tot oprichting van een Europees Openbaar Ministerie in het programma zou moeten worden opgenomen. Ook over de te volgen strategie was er verschil van mening. Justitie wilde vooral een nauwe betrokkenheid van de lidstaten bij de totstandkoming van de concepttekst. Buitenlandse Zaken gaf er de voorkeur aan om als voorzitter, op basis van de sonderingen, een conceptprogramma op hoofdpunten te schrijven en dit op de onderhandelingstafel leggen. Uiteindelijk werd hierover overeenstemming bereikt en zijn de voorstellen in de vorm van fiches in de informele Raad in september besproken en vervolgens in een geconsolideerde vorm in de Raadszitting in oktober. Het verschil in inhoudelijke ambities tussen de departementen ebde pas weg toen op basis van de fiches duidelijk werd welke ambities in het Haags Programma tot de mogelijkheden behoorden. Wel ontstond bij het ministerie van Justitie bij tijd en wijle de indruk dat de coördinerende ministeries teveel op de stoel van Justitie gingen zitten.

Het Nederlandse optreden in de onderhandelingen

De vraag doet zich voor of het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen over het Haags Programma effectief is geweest. Voor de beoordeling hiervan kan gekeken worden naar het al of niet verwezenlijken van de volgende (in paragraaf 1.2) genoemde doelstellingen:

- Is er op een dossier voortgang geboekt.
- Zijn er Nederlandse belangen behartigd.
- Heeft Nederland zijn internationale imago bevorderd en als voorzitter *goodwill* gekweekt.

Nederland heeft met het vaststellen van het Haags Programma belangrijke voortgang geboekt op het terrein van de JBZ-samenwerking. De waardering hiervoor spreekt uit de keuze voor de naam die het programma op voorstel van de Commissie kreeg.

Ondanks de bijzondere omstandigheden in de tweede helft van 2004 (de recente uitbreiding en een demissionaire Commissie), de *left-overs* van Tampere en de onzekere ratificatie van het grondwettelijk verdrag, kon het nagestreefde ambitieniveau worden bereikt. Nederland is als een eerlijk makelaar behoedzaam in het krachtenveld opgetreden en heeft tegelijk een duidelijke lijn neergezet waar de lidstaten zich uiteindelijk achter konden scharen. De perikelen in het coördinatieproces hebben er niet toe geleid dat bij andere lidstaten de indruk ontstond dat het voorzitterschap niet eenduidig optrad.

Door de keuze van een menuaanpak kon op sommige terreinen, zoals het asiel- en migratiebeleid, een voortvarender aanpak worden gekozen, terwijl op terreinen met meer nationale gevoeligheden Justitie een behoudender koers kon varen, daarbij gesteund door het krachtenveld. De nationale gevoeligheden om te komen tot een meer Europese aanpak van met name het strafrecht bleek ook bij veel andere lidstaten een gevoelige zaak. Het Haags Programma geeft dan ook nauwelijks nieuwe impulsen op strafrechtelijk terrein. Voor het voorzitterschap betekende dit dat op het gebied van het strafrecht de moeilijke keuze tussen eigen belang en eerlijk makelaar niet hoefde te worden gemaakt. Een aspect op het gebied van het strafrecht waar wel voortgang is geboekt is het terrein van de informatie-uitwisseling. Deze uitwisseling vond tot dan toe op plaats op vrijwillige basis. Met de aanvaarding van het beginsel van beschikbaarheid voor informatie-uitwisseling werd op dit gebied een belangrijke stap voorwaarts gezet.

Op een enkel punt heeft Nederland een eigen voorkeur weten te verwezenlijken, zoals de opname van het jaar 2010 voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel en ten aanzien van het besluit om gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in te voeren.

Gegeven het feit dat een aantal JBZ-onderwerpen in Nederland grote belangstelling genoot, hebben Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken gepoogd het voorzitterschap met het Haags Programma nationaal te profileren. Ondanks de intentie om een aansprekend programma op te stellen, is het niet gelukt om met het Haags Programma nationaal de gewenste aandacht op de Nederlandse voorzittersrol te vestigen. Een van de redenen hiervoor was dat – met name door het ministerie van

Buitenlandse Zaken – als doel werd gesteld om overeenstemming over de laatste punten te bereiken tijdens de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) voorafgaand aan de Europese Raad. Hiermee kwam het programma minder in de schijnwerpers van de Europese Raad te staan, wat als een gemiste kans moet worden beschouwd.

De doelstelling van Justitie om als eerlijk makelaar op te treden is, gelet op het resultaat, bereikt. Door de lidstaten expliciet om een bijdrage te vragen, heeft Nederland de lidstaten (de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken) nauw bij de totstandbrenging betrokken. ‘Moeilijke’ lidstaten zijn bilateraal (op hoogambtelijk en politiek niveau) extra benaderd. Ook het feit dat Nederland niet al te vroeg een eerste conceptprogramma aan de lidstaten voorlegde, heeft sympathie gewekt. Nederland inventariseerde tijdens het voorzitterschap de reacties van de lidstaten en de Europese instellingen en deed op basis hiervan voorstellen. Het voorzitterschap had goed zicht op (de ontwikkeling van) het krachtenveld en kon daardoor gemaakte keuzes aan de lidstaten verantwoorden. Door de medelidstaten het gevoel te geven samen het Haags Programma te hebben opgesteld, heeft Nederland *goodwill* gekweekt.

De algehele tevredenheid over de totstandkoming is te verklaren door:

- een aanvankelijk laag verwachtingspatroon;
- de geringe tijd die beschikbaar was;
- het getoonde leiderschap; en
- de grote betrokkenheid van de lidstaten bij de totstandkoming.

De conclusie ten aanzien van het Nederlandse optreden in de onderhandelingen kan zijn dat er op een dossier voortgang geboekt, een aantal Nederlandse beleidspreferenties zijn bereikt en Nederland als voorzitter *goodwill* heeft gekweekt. Dit ondanks de coördinatieperikelen die er tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie bestonden ten aanzien van de ambitie en de strategie met betrekking tot de totstandbrenging van het Haags Programma.

8 Werken aan de uitbreiding van de Unie

8.1 Inleiding

Het ‘werken aan de uitbreiding’ vormde een van de vijf accenten van het Nederlandse voorzitterschap. Naast het goed integreren van de op 1 mei 2004 toetreden lidstaten, had Nederland onder andere de taak om de toetredingsonderhandelingen met Bulgarije en Roemenië voort te zetten en zo mogelijk af te ronden. Ook diende het besluit om al dan niet toetredingsonderhandelingen met Kroatië te starten te worden voorbereid. De meest in het oog springende en een voor het Nederlands voorzitterschap gezichtsbepalende kwestie betrof het besluit of de Unie toetredingsonderhandelingen zou kunnen beginnen met Turkije.

In dit hoofdstuk staat de rol van het Nederlandse voorzitterschap bij de onderhandelingen over het Turkijebesluit centraal. Paragraaf 8.2 bespreekt om te beginnen de belangrijkste onderhandelingskwesties. Vervolgens gaat paragraaf 8.3 in op de Nederlandse rolopvatting op dit dossier. Paragraaf 8.4 gaat in op het proces van beleidscoördinatie tussen de verschillende betrokken Nederlandse actoren. Paragraaf 8.5 bespreekt de rol die Nederland heeft gespeeld bij de onderhandelingen in aanloop naar en tijdens de Europese Raad van 16 en 17 december 2004. De concluderende paragraaf (8.6) beantwoordt de eerste twee hoofdonderzoeksvragen van deze evaluatie voor wat betreft dit onderhandelingsdossier.

8.2 Het vraagstuk

De toenadering tussen Turkije en de EU dateert al van 1959 toen de Turkse regering de Europese Economische Gemeenschap (EEG) verzocht om een associatieverdrag dat de basis moest vormen voor een toekomstig lidmaatschap. In 1964 trad de associatieovereenkomst tussen Turkije en de EEG in werking en in 1996 kwam een douane-unie tussen Turkije en de EU tot stand. De relaties tussen Turkije en

Europa werden door de jaren heen gehinderd door onder andere de militaire staatsgrepen in Turkije in 1960 en 1980, economische recessie, de gespannen verhoudingen tussen Turkije en Griekenland (lid sinds 1981) en de Turkse bezetting van het noordelijke deel van het eiland Cyprus.¹³³

De Europese Raad van Helsinki (december 1999) kende Turkije officieel de status van kandidaat-lidstaat toe. Turkije zou kunnen toetreden op basis van dezelfde voorwaarden als die welke voor de andere kandidaat-lidstaten golden. Hiermee was de principiële vraag of Turkije in aanmerking kwam voor toetreding formeel positief beantwoord. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen (december 2002) werd besloten dat wanneer de Europese Raad in december 2004, op basis van een rapport van de Commissie, zou besluiten dat Turkije voldeed aan de politieke criteria van Kopenhagen¹³⁴ de Unie onverwijld toetredingsonderhandelingen met Turkije zou starten.

Het besluit dat in december 2004 genomen moest worden, betrof derhalve strikt genomen slechts een positiebepaling van de Europese Raad ten aanzien van de vraag of Turkije aan de politieke criteria van Kopenhagen voldeed. Op de achtergrond speelden echter ook andere overwegingen een rol, zoals de grenzen van de uitbreiding, de geografische omvang van Turkije, het relatief lage welvaartsniveau van Turkije en, niet in de laatste plaats, de cultureel-religieuze dimensie. Een complicerende factor hierbij was dat het antwoord op de vraag of een kandidaat-lidstaat al dan niet voldoet aan de politieke criteria meestal geen evidente zaak is. Het gaat daarbij vaak, zo bleek in het verleden, om het 'in voldoende mate' voldoen aan, waarbij eerder wordt gekeken naar een ontwikkeling in de goede richting dan het bereiken van een absolute norm. De vraag of het glas halfvol of halfleeg is, laat dan ruimte voor politieke overwegingen.

De genoemde besluiten van 1999 en 2002 waren zonder al te veel publieke aandacht tot stand gekomen. Tijdens het Nederlands voorzitterschap in 2004 was de publieke opinie in veel lidstaten, ook in Nederland, erg kritisch ten aanzien van een Turks lidmaatschap. De meeste regeringen van de lidstaten ondersteunden echter het Turkse toetredingsproces en wilden de belofte van 2002 gestand doen. Hoewel het decemberbesluit niet ging over de daadwerkelijke toetreding van

133 Zie voor een overzicht van de betrekkingen tussen Turkije en de EU: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije van 1963 tot juni 2004*, Addendum bij Advies No. 37. Den Haag: AIV, juli 2004.

134 Deze werden in 1993 geformuleerd en houden in dat een kandidaat-lidstaat dient te beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en bescherming van de minderheden garanderen.

Turkije, zou een positief besluit het lidmaatschap van Turkije wel een stap dichterbij brengen.

Het advies van de Commissie

Zoals gezegd zou het decemberbesluit gebaseerd worden op een rapport van de Commissie. Dit rapport verscheen op 6 oktober 2004 en richtte zich met name op de vorderingen van Turkije op het gebied van de politieke hervormingen.¹³⁵ De Commissie constateerde dat op dit terrein aanzienlijke vooruitgang was geboekt, al moest een aantal wetten nog in werking treden en sommige zelfs nog worden aangenomen.¹³⁶ De rol van de strijdkrachten in het democratische bestel was teruggedrongen, de staatsveiligheidsrechtbanken waren afgeschaft en het primaat van internationaal recht boven nationaal recht was in de wet vastgelegd. Marteling kwam nog voor, maar niet meer systematisch en werd bestraft. Godsdienstvrijheid was vastgelegd in de grondwet en er was een begin gemaakt met het erkennen van culturele rechten voor Koerdische en andere minderheden. Het uiteindelijke oordeel van de Commissie luidde als volgt:

‘Gezien de algemene vorderingen bij de hervormingen meent de Commissie dat Turkije in voldoende mate voldoet aan de politieke criteria en beveelt zij aan dat de toetredingsonderhandelingen worden geopend, mits Turkije de in punt 1 genoemde wetgeving in werking doet treden.’¹³⁷

Parallel aan het jaarlijkse voortgangsrapport over Turkije publiceerde de Commissie in 2004 eenmalig een studie over de gevolgen van Turks lidmaatschap voor het beleid van de EU en kwesties die daaruit voortvloeiden.¹³⁸ Dit rapport was gericht op de zorg om het vermogen van de Unie om nieuwe lidstaten op te nemen. Gezien de scepsis bij een groot deel van de Europese bevolking beoogde deze impactstudie aan de Europese burgers te laten zien dat de EU oog had voor de gevolgen van Turkse toetreding.

¹³⁵ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Aanbeveling van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg naar toetreding*, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004)656 def., Brussel 6 oktober 2004.

¹³⁶ De eerste categorie betrof een nieuwe strafwet, een wet op verenigingen en een wet inzake beroepshoven. De tweede categorie betrof nieuw strafprocesrecht, wetgeving inzake de gerechtelijke politiek en een wet over de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.

¹³⁷ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Aanbeveling van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg naar toetreding*, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004)656 def., Brussel 6 oktober 2004, p. 10.

¹³⁸ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, Commission Staff Working Document, SEC(2004) 1202, Brussel, 6 oktober, 2004.

De Commissie beval een speciale onderhandelingsstrategie aan die de volgende elementen bevatte:

- Het opstellen van ijkpunten (*benchmarks*) voor het sluiten en, waar van toepassing, openen van onderhandelingshoofdstukken.
- Een ‘noodremstelsel’, waarbij in geval van ernstige en voortdurende schending van beginselen van vrijheid, democratie, mensenrechten, fundamentele vrijheden en rechtsstaat besloten moet kunnen worden de onderhandelingen op te schorten.
- Voor bepaalde beleidsterreinen zouden mogelijk lange overgangstermijnen nodig zijn, zoals specifieke regelingen voor structuur- en landbouwbeleid en lange overgangstermijnen voor het vrij verkeer van werknemers, of zelfs een clausule die het permanent mogelijk maakt vrijwaringsmaatregelen in te roepen om de arbeidsmarkt te beschermen tegen verstoring door de instroom van Turkse werkzoekenden.
- De toetredingsonderhandelingen zouden lang duren. In de Financiële Perspectieven 2007-2013 zou Turkse toetreding nog niet worden verdisconteerd.
- Intensivering van de politieke en culturele dialoog tussen Turkije en de EU.
- Het toetredingsproces van Turkije moest worden beschouwd als een proces met een open einde, waarvan de uitkomst niet van tevoren kan worden gegarandeerd. Toetreding was in beginsel het doel, maar de uitkomst kon ook een andere zijn.¹³⁹

De meest prominente onderhandelingskwesties

De aanbevelingen van de Commissie speelden een belangrijke rol in de onderhandelingen tussen de lidstaten in aanloop naar de besluitvorming op de Europese Raad van 16 en 17 december 2004. Onderstaande kwesties waren de meest prominente:

a) Voldoet Turkije aan de politieke Kopenhagencriteria

De besprekingen tussen de lidstaten waren vooral de eerste maand na publicatie van het Commissierapport gericht op de vraag of Turkije, zoals de Commissie stelde, in voldoende mate aan de politieke criteria van Kopenhagen voldeed. De discussie in de Raad (alsmede in de nationale parlementen en het Europees Parlement) spitste zich toe op de wetten die nog in werking moesten treden, de mate waarin marteling

¹³⁹ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Aanbeveling van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg naar toetreding*, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004)656 def., Brussel 6 oktober 2004, p. 10/11.

nog voorkwam, godsdienstvrijheid, de positie van de Koerden en andere minderheden en de positie van de strijdkrachten in Turkije.

b) Een startdatum voor de toetredingsonderhandelingen

De Europese Raad zou bij een positief besluit in december 2004 ‘onverwijld’ de toetredingsonderhandelingen met Turkije starten. Het was daarmee de vraag of de Europese Raad een datum moest noemen waarop de onderhandelingen zouden beginnen, en zo ja, welke datum. Sommige lidstaten wilden een datum zo dichtbij mogelijk, andere een datum eind 2005.

c) Doel en uitkomst van het onderhandelingsproces

Hoewel een positief besluit de toetreding van Turkije een stap dichterbij zou brengen, wilde een aantal regeringen niet de indruk wekken dat door het openen van onderhandelingen Turkse toetreding – vroeg of laat – een automatisme was. De formulering van de Commissie (toetreding is in principe het doel, maar de uitkomst staat per definitie niet vast) ging niet voor iedere lidstaat ver genoeg. Een enkele lidstaat wilde bijvoorbeeld alternatieven voor lidmaatschap in de conclusies van de Europese Raad opnemen. Andere vonden dat alleen toetreding de uitkomst kon zijn.

d) De noodremprocedure (mogelijke schorsing van de onderhandelingen)

Het opnemen van een noodremprocedure op zich was niet zeer omstreden. Lidstaten beschikken immers al over de mogelijkheid om de onderhandelingen te stoppen en deze mogelijkheid zou al worden geëxpliciteerd door de introductie van ‘ijkpunten’ voor het openen en sluiten van onderhandelingshoofdstukken.¹⁴⁰ De noodremprocedure moest de vrees wegnemen dat de dynamiek van eenmaal gestarte toetredingsonderhandelingen niet meer zou zijn te stoppen, ook als blijkt dat een kandidaat de politieke criteria serieus schendt. De onderhandelingen richtten zich op de nadere uitwerking van de noodremprocedure, zoals het benodigde aantal lidstaten om de Commissie tot een voorstel uit te nodigen en de procedure volgens welke de Europese Raad het besluit tot opschorting zou kunnen nemen.

e) Overgangsregelingen, speciale maatregelen en permanente vrijwaringsclausules

De Commissie voorzag dat op enkele terreinen, zoals het landbouwbeleid en structuurbeleid, wellicht specifieke regelingen nodig zouden zijn. Voor het vrij verkeer van werknemers werd zelfs een permanente vrijwaringsclausule gesugge-

¹⁴⁰ Die ijkpunten refereren aan de aanpassing van de wetgeving en een bevredigende prestatie bij de implementatie van het acquis en van de verplichtingen die uit de overeenkomsten met de Europese Unie voortvloeien.

reerd. Sommige lidstaten vonden dat Turkije met deze maatregel werd gediscrimineerd en een tweederangs lidmaatschap werd geboden. Andere lidstaten achtten deze maatregel juist cruciaal. Verder was er discussie over de vraag onder welke omstandigheden en volgens welke besluitvormingsregels deze maatregel ingeroepen moest kunnen worden. Daarnaast bestond lang verwarring over de vraag wat een permanente vrijwaringsclausule nu precies betekende.¹⁴¹

f) *Onderhandelingskader*

Een aantal lidstaten vond dat Turkije niet mocht worden gediscrimineerd ten opzichte van andere kandidaat-lidstaten (i.c. Kroatië). Een oplossing werd daarom gezocht in een onderhandelingskader dat voor alle kandidaat-lidstaten gelijk zou zijn. Sommige lidstaten vonden het echter niet terecht wanneer Kroatië met een strenger onderhandelingskader werd geconfronteerd dat duidelijk was geïntroduceerd met het oog op Turkije.

g) *De kwestie Cyprus*

De Republiek Cyprus – sinds 1 mei 2004 lid van de EU – werd door Turkije niet formeel erkend. Daarnaast bezette Turkije nog altijd het noordelijke deel van het eiland (zie box 8.1). Hoewel er formeel geen koppeling was tussen het toetredingsproces van Turkije en de oplossing van de Cypruskwestie, speelde de kwestie wel degelijk een rol van betekenis in de besluitvorming. Om te beginnen had Cyprus als lidstaat een veto over de start van de toetredingsonderhandelingen en elke verdere stap in het Turkse toetredingsproces. Cyprus kon daardoor voorwaarden verbinden aan zijn instemming, zoals formele erkenning door Turkije. Daarnaast zou een unieke situatie ontstaan als de EU zou onderhandelen met een kandidaat-lidstaat die een van de lidstaten niet erkent. Turkije had zelfs nog niet ingestemd met de uitbreiding van de douane-unie tussen Turkije en de EU met Cyprus. Wanneer Turkije het gewijzigde protocol waarin dit werd geregeld zou ondertekenen, zou dit een *de facto* erkenning van de Republiek Cyprus impliceren. Ondertekening zonder clausulering zou echter ook een Turkse erkenning zijn van het feit dat de Republiek Cyprus het gehele grondgebied van het eiland beslaat en dus strijdig zijn met de Turkse erkenning van de ‘Turkse Republiek Noord-Cyprus’. Het merendeel van de lidstaten vond dat dit probleem moest worden opgelost voordat toetredingsonderhandelingen konden starten. Cyprus kon daarbij als lidstaat op enige solidariteit rekenen. Sommige lidstaten waren erop tegen de Cypruskwestie op welke manier dan ook in verband te brengen met het starten van onderhande-

¹⁴¹ Het gaat om een permanent beschikbare mogelijkheid om de arbeidsmarkt (tijdelijk) af te schermen van Turkse werknemers, maar het werd door velen uitgelegd als een permanente uitsluiting van Turkse werknemers. In de praktijk zou dit op hetzelfde neer kunnen komen.

lingen met Turkije. De dreiging van een veto door Cyprus heeft tot en met de Europese Raad van december 2004 in de lucht gehangen.

Box 8.1 De kwestie Cyprus

Het eiland Cyprus verwierf in 1960 onafhankelijkheid van het Verenigd Koninkrijk. In 1963 braken gevechten uit tussen de Griekse en Turkse bevolkingsgroepen, waarna in 1964 een VN- vredesmacht op Cyprus werd gestationeerd die sindsdien daar is gebleven. Na 1963 gingen beide bevolkingsgroepen politiek hun eigen weg. De Turks-Cypriotische bevolking was voorstander van een confederatie; de Grieks-Cypriotische van een eenheidsstaat. Om de eenheid te forceren werd in de zomer van 1974 met steun van het Griekse kolonelsbewind een staatsgreep gepleegd tegen President Makarios. In reactie daarop viel Turkije het Noorden van Cyprus binnen, hetgeen resulteerde in een de facto verdeling van het eiland. Vervolgens vond er een omvangrijke emigratie van Turks-Cyprioten naar het noordelijk deel en Grieks-Cyprioten naar het zuidelijk deel plaats. Sindsdien beslaat het noordelijk deel van Cyprus ruim 37% van het eiland en het zuidelijk deel 63%. In 1983 riep het Turkse deel eenzijdig de onafhankelijkheid uit. De 'Turkse Republiek Noord-Cyprus' wordt alleen door Turkije formeel erkend.

Sinds 1974 zijn tal van internationale bemiddelingspogingen ondernomen, maar nog zonder definitief resultaat. De jongste ronde van onderhandelingen, onder leiding van de secretaris-generaal van de VN, resulteerde in het Annan-plan dat in een referendum aan beide gemeenschappen werd voorgelegd. Dit Annan-plan werd op 24 april 2004 door de Grieks-Cypriotische bevolking met 76% verworpen, maar door de Turks-Cypriotische bevolking met 65% aangenomen. Als gevolg van deze uitslag is Cyprus op 1 mei 2004 tot grote teleurstelling van de Europese Raad als een gedeelde staat tot de EU toegetreden, waarbij de jure het hele eiland is toegetreden, maar de facto alleen het zuiden (de toepassing van het *acquis communautaire* op het noorden is opgeschort).

De uitkomst van de onderhandelingen

De Europese Raad van 16 en 17 december 2004 besloot onder Nederlands voorzitterschap om onder voorwaarden toetredingsonderhandelingen met Turkije te starten. In navolging van de Commissie concludeerde de Europese Raad dat Turkije in voldoende mate voldeed aan de politieke criteria van Kopenhagen, mits Turkije nog een aantal wetten in werking deed treden. Verder zou Turkije, voordat de onderhandelingen konden aanvangen, moeten erkennen dat de republiek Cyprus deel uitmaakt van de Europese Unie middels het ondertekenen van het additionele

protocol bij de douane-unie tussen Turkije en de EU (het zogenaamde Ankara Protocol, dat voorzag in uitbreiding van de douane-unie tussen de EU en Turkije met de in 2004 toetreden nieuwe lidstaten). De onderhandelingen zouden dan in principe op 3 oktober 2005 geopend kunnen worden. Een strenger onderhandelingskader werd ontworpen, dat ook van toepassing zou zijn op de onderhandelingen met andere kandidaat-lidstaten.

- Hoewel de gezamenlijke doelstelling van de onderhandelingen toetreding is, betreft het ‘een open proces, waarvan de uitkomst niet vooraf kan worden gegarandeerd. Met inachtneming van alle criteria van Kopenhagen moet ervoor gezorgd worden dat, indien de kandidaat-lidstaat niet in staat is om volledig aan alle verplichtingen van het lidmaatschap te voldoen, de betrokken kandidaat-lidstaat door middel van zo hecht mogelijke banden volledig verankerd blijft in de Europese structuren.’
- Verder kan de Raad op initiatief van de Commissie besluiten de onderhandelingen te schorsen in het geval van een ernstige en voortdurende schending van de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat door de kandidaat-lidstaat.
- Ook kunnen lange overgangsperioden, afwijkingen, specifieke maatregelen of permanente vrijwaringsclausules worden overwogen voor gebieden als vrij verkeer van personen, structuurbeleid en landbouw. Het besluitvormingsproces ten aanzien van vrij verkeer van personen zou zoveel mogelijk ruimte moeten laten voor een maximale rol van de afzonderlijke lidstaten.¹⁴²

8.3 De Nederlandse rolopvatting

In het verleden heeft Nederland altijd de toenadering tussen Turkije en de EU toegejuicht en met diplomatieke middelen en pre-accessiehulp ondersteund. Daarbij gold als een belangrijk motief dat het bieden van een perspectief op toetreding de politieke hervormingen in Turkije (op het terrein van democratie, de rechtstaat en de mensenrechten) zou bevorderen en een oplossing van de Cypruskwestie dichterbij zou brengen. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen (december 2002) behoorde Nederland tot de lidstaten die – in tegenstelling tot de drie grootste lidstaten – nog geen datum voor het openen van toetredingsonderhandelingen wilden noemen. Nederland stelde het voldoen aan de politieke criteria boven de sterke Turkse wens voor een startdatum. Als compromis werd een nieuw beslismoment

¹⁴² Zie: Europese Raad (2004), *Conclusies van het voorzitterschap*, Brussel 16-17 december 2004, alinea 23.

(rendez-vousdatum) vastgesteld voor december 2004, tijdens het Nederlands voorzitterschap.

In aanloop naar het Turkijebesluit van december 2004 heeft de Nederlandse regering lange tijd geen uitgesproken standpunt ingenomen. Tot 6 oktober 2004 was het officiële standpunt dat Nederland niet vooruit wilde lopen op het rapport van de Commissie en tot die tijd dan ook geen politieke uitspraken deed.¹⁴³ Het vooruitlopen op de uitkomst en een te uitgesproken positie zou immers de voorzittersrol van Nederland ernstig kunnen bemoeilijken. Tegelijk ontbrak binnen het kabinet nog overeenstemming over het eigen Nederlandse standpunt ten aanzien van het Turkijebesluit.

Bij diverse gelegenheden hebben de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken erop gewezen dat het besluitvormingsproces over Turkije ‘eerlijk’ moest verlopen. Dat betekende dat de spelregels zoals afgesproken in 2002 niet tussentijds konden worden gewijzigd, dat Turkije scherp zou worden beoordeeld op de gestelde criteria en dat Turkije geen nieuwe eisen mocht krijgen opgelegd. Verder mocht het feit dat Turkije overwegend een moslimland was, een besluit over toetreding niet in de weg staan.¹⁴⁴ Als voorzitter, zo liet de regering in de accentennotitie van 28 mei 2004 weten, zette Nederland in op een rechtvaardige en duurzame besluitvorming, die recht deed aan de feiten en opvattingen die leefden in de lidstaten. Het besluit in december moest ‘duurzaam’ zijn in de zin dat het besluit door alle partijen zou worden gedragen, geen verdere besluitvorming behoefde en ook na de Europese Raad op consensus kon blijven rekenen.¹⁴⁵

Ook na het verschijnen van het Commissierapport sprak de regering zich nog niet duidelijk uit over haar eigen standpunt. Wel toonde de regering zich in haar appreciatie van het Commissierapport tevreden met feit dat het rapport uitvoeriger was dan in voorgaande jaren. Daarnaast achtte de regering het terecht dat de Commissie aandacht besteedde aan de ernstige vragen en zorgen die in Nederland en de andere lidstaten bestonden over een Unie waarvan Turkije lid zou zijn. De grootste zorgen voor Nederland betroffen: 1. de houdbaarheid van het Nederlandse immigratiebeleid en 2. de gevolgen voor de EU van het Turkse lidmaatschap, met

143 Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beantwoording Kamervragen Van Baalen, Rouvoet en Van der Staaij*, Kamervragen met antwoord, TK nr. 1993, Den Haag, 29 juli 2004.

144 Zie o.a. J.P. Balkenende, toespraak voor het Europees Parlement, Straatsburg, 21 juli 2004; B. Bot, *Priorities of the Dutch EU Presidency*, toespraak bij de presentatie van de Nederlandse voorzitterschapprioriteiten, Brussel, 23 juni 2004; A. Nicolai, ‘Turkey and the EU’, toespraak op het symposium *Turkey and the EU: looking beyond prejudice*, Maastricht, 4 april 2004; A. Nicolai, *De EU, Turkije en de Islam*, toespraak, Den Haag, 5 juli 2004.

145 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 5, Den Haag, 28 mei 2004.

name in financiële zin. De suggesties en opvattingen van de Commissie hierover moesten volgens de regering duidelijk worden verbonden aan de beslissing in de laatste maanden voor de Europese Raad in december. Nederland achtte lange overgangsregelingen en permanente vrijwaringsclausules een adequaat instrument om eventueel versturende effecten van de toetreding tot de Unie te verminderen. Ook de aanbeveling van een noodremstelsel (opschorting) werd door de regering in positieve zin genoemd.¹⁴⁶

De regering omarmde met andere woorden de door de Commissie voorgestelde strengere onderhandelingsstrategie. Tegelijk benadrukte Nederland als voorzitter dit dossier een objectieve en neutrale behandeling te willen geven. ‘Nederland zal als Voorzitter van de Unie, op basis van de thans voorliggende Commissiedocumenten op een objectieve en neutrale wijze en in overleg met alle andere lidstaten, gaan toewerken naar het besluit van de Europese Raad in december. Om te beginnen zal in oktober geïnventariseerd worden hoe de andere lidstaten de rapportage van de Commissie waarderen en welke richting zij zien voor de besluitvorming in december’.¹⁴⁷

Op 8 november gaf de regering voor het eerst aan dat zij zou kunnen instemmen met een positief besluit ten aanzien van Turkije, maar onder voorwaarden. In een brief aan de Tweede Kamer¹⁴⁸ bleek de regering ‘in beginsel van mening dat, conform de aanbeveling van de Commissie, door de Europese Raad een positief besluit kan worden genomen’. Het moest echter gaan om een ‘integraal besluit’, dat onlosmakelijk maatregelen diende te bevatten over strikte controle op praktische implementatie van wetgeving, de noodremprocedure, de bepalingen van het onderhandelingskader, e.d. Over al deze elementen was nog nadere standpuntbepaling nodig. Het was voor Nederland essentieel dat de regelingen omtrent het personenverkeer het Nederlandse integratie- en immigratiebeleid niet doorkruisten en dat voorafgaand aan een eventuele toetreding een forse hervorming van de Europese financiën zou plaatsvinden.

Analyse

De spanning tussen de rol als voorzitter en de rol als lidstaat was op het dossier

¹⁴⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Uitbreiding van de Europese Unie*, TK 23 987, nr. 41, Den Haag 15 oktober 2004.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Kamerbrief inzake reactie op motie Van der Staaij c.s. (29800V, nr. 46)*, TK 29800 V, nr. 61, Den Haag, 8 november 2004. Op 1 november vroeg de Tweede Kamer het kabinet om een uitgebreid standpunt inzake Turkije, voorafgaand aan het Tweede Kamerdebat over de Staat van de Unie op 9 en 10 november 2004. Op 8 november stuurde de regering derhalve haar voorlopige standpunt. Het definitieve standpunt op 23 november, een dag voor het algemeen overleg over de uitbreiding.

van het Turkijebesluit duidelijk aanwezig. De inzet van het Nederlandse voorzitterschap was een 'eerlijk' besluitvormingsproces en een 'duurzaam' besluit. Hieruit valt op te maken dat Nederland dit dossier als voorzitter overwegend objectief en neutraal tot een goed einde wilde brengen. Tegelijk waren er binnenlandse belangen die de regering niet kon veronachtzamen. Het feit dat Nederland het voorzitterschap vervulde, verschaftte een rechtvaardiging om een lange tijd geen uitgesproken nationaal standpunt in te nemen. Pas in november 2004 ging de regering in principe akkoord met een positief besluit, maar verbond daar wel een aantal voorwaarden aan, zoals langdurige onderhandelingen, strenge monitoring van de voortgang en de mogelijkheid om op de noodrem te trappen, financiële en beleidshervorming voordat Turkije kan toetreden en een permanente vrijwaring Clausule voor vrij personenverkeer. Er moest voortdurend worden gebalanceerd tussen de rol van objectieve voorzitter en die van lidstaat met grote belangen.

8.4 De Nederlandse beleidscoördinatie

Uitbreiding van de Unie is een dossier waar doorgaans de meeste Haagse ministeries bij betrokken zijn. De gevolgen voor beleidsterreinen als economie, financiën, landbouw, justitie, milieu etc. zijn immers groot. De vraag of met een land toetredingsonderhandelingen kunnen worden gestart is echter van meer buitenlands-politieke aard en het ministerie van Buitenlandse Zaken is dan vakdepartement. In de voorbereiding van het Turkijebesluit als voorzitter namen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken dan ook het voortouw. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken waren dat vooral de directie Integratie Europa (DIE) en de directie West en Midden-Europa (DWM), beide van het directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES). De betrokkenheid van Algemene Zaken (de raadsadviseurs voor internationale en Europese zaken) was gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de minister-president, die als voorzitter van de Europese Raad dit dossier tot een goed einde moest brengen. Tegelijk was het Turkijebesluit dermate belangwekkend dat dit dossier op grote betrokkenheid van de gehele Ministerraad kon rekenen.

In het vooruitzicht van het Nederlands voorzitterschap is even overwogen om een van de betrokken bewindslieden als aanspreekpunt of 'trekker' voor het Turkije-dossier te benoemen. Hierdoor zou alle informatie gecentraliseerd zijn en het spreken met één stem verzekerd. De betrokken actoren werden het echter niet eens over wie deze rol moest vervullen. Ter voorbereiding op het voorzitterschap kreeg vanaf eind 2003 een informeel overleg tussen ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging

van Nederland bij de Europese Unie een meer regulier karakter en is dit overlegverband zich ook met de coördinatie van het Turkijedossier gaan bezighouden. Vanaf voorjaar 2004 namen ook de dossierhouders Turkije van Buitenlandse Zaken deel aan dit overleg.¹⁴⁹ Het overleg had geen formele inbedding, maar functioneerde op praktische gronden. Deze informele werkgroep bereidde de strategie van het voorzitterschap ten aanzien van het Turkijebesluit voor en fungeerde zo, althans voor wat betreft het Turkijedossier, als ambtelijk voorportaal van de ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap.

De ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap richtte zich in algemene zin, maar ook wat betreft het Turkijedossier, voornamelijk op de praktische en specifiek aan het voorzitterschap gerelateerde taken, zoals het uitwisselen van informatie en het maken van een taakverdeling tussen de bewindslieden in het onderhandelingsproces. Besluitvorming vond er in principe niet plaats.¹⁵⁰ Men kan dan ook niet zeggen dat de ministeriële stuurgroep de besluitvorming in het kabinet overnam of 'voorkookte'. Wel stelde het gescheiden circuit van ambtelijke werkgroep en ministeriële stuurgroep de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de permanente vertegenwoordiging in staat om een benadering als voorzitter uit te werken, zonder dat dit werd belast door het gebrek aan overeenstemming in het voltallige kabinet. De ambtenaren van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de EU zaten inhoudelijk op één lijn. Zij werkten een strategie uit, waarvoor zij politieke autorisatie zochten, en kregen, bij hun bewindslieden.

De bepaling van het Nederlandse regeringsstandpunt inzake het Turkijevraagstuk is met volledige betrokkenheid van het hele kabinet tot stand gekomen. Het Turkijebesluit is diverse malen besproken in de Ministerraad. Voor de eerste keer op 3 oktober 2003, waar een eerste verkennende notitie werd besproken. Omdat een aantal ministers toen nog hun bedenkingen uitte over een EU-lidmaatschap van Turkije, werd er gevraagd om een nieuwe, uitgebreidere notitie. De notitie van 6 februari 2004 stelde een voorlopige positie voor waarbij Nederland zich zou committeren aan het besluit van de Europese Raad van Kopenhagen 2002 en het Commissierapport van oktober zou afwachten. Tot die tijd zouden geen politieke uitspraken worden gedaan, mede om de voorzittersrol niet te bemoeilijken. Verder

149 Deelnemers waren de dossierhouders Turkije, directeur Integratie Europa en de directeur-generaal Europese Samenwerking, de permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de EU en twee raadsadviseurs van het ministerie van Algemene Zaken.

150 Wel zijn de conceptconclusies van de Europese Raad er op een enkel punt nog aangepast. De passage waarin de financiële hervormingen van de Unie als voorwaarde werd gesteld voor de mogelijke toetreding van Turkije werd nog iets aangescherpt.

kon het kabinet zich de daarop volgende maanden buigen over de accenten die Nederland zou willen inbrengen in het geval de onderhandelingen zouden worden gestart na een positief besluit in december.¹⁵¹ Eerdere versies van deze notitie waren eerder besproken met de bewindslieden van Buitenlandse Zaken en in de Coördinatiecommissie op hoog ambtelijk niveau (CoCo-HAN).

In eigen land had het Nederlandse voorzitterschap te maken met de media, het parlement en de burgers. De Nederlandse bevolking stond over het algemeen sceptisch ten aanzien van Turks EU-lidmaatschap, hoewel minder negatief dan het Europees gemiddelde.¹⁵² De politieke partijen in Nederland waren intern diep verdeeld. Een groot deel van het Turkijedebat speelde zich dan ook af binnen in plaats van tussen de politieke partijen.¹⁵³ Het idee van een nationale informatie-campagne over het Turkijebesluit is overwogen, maar niet doorgezet. Het Turkijedebat in Nederland was waarschijnlijk al een van de best geïnformeerde, gezien het grote aantal rapporten en adviezen over de cultureel/religieuze, economische en financiële consequenties van Turks EU-lidmaatschap dat verscheen.¹⁵⁴

De Tweede Kamer heeft in een aantal debatten uitgebreid stilgestaan bij het Turkijebesluit, de eerste keer op 1 november 2004.¹⁵⁵ De Tweede Kamer was erg verdeeld over het Turkijevraagstuk, maar een meerderheid was in principe voorstander van het openen van toetredingsonderhandelingen.¹⁵⁶ In het debat op 1 november werd een – door bijna alle partijen gesteunde – motie ingediend, waarin de Nederlandse regering werd verzocht om uiterlijk 8 november een ondubbelzinnig standpunt ten aanzien van Turkije in te nemen. Opvallend genoeg was

151 Na afloop van het voorzitterschap gaf de minister van Buitenlandse Zaken in een interview met De Telegraaf aan dat hij het overtuigen van zijn collega-ministers op het vraagstuk van Turkije een van de moeilijkste dingen tijdens het voorzitterschap vond. 'Adrenaline stroomt bij mij nog volop', *De Telegraaf*, 23 december 2004.

152 Volgens een peiling van Maurice de Hond was eind december 2004 48% van de Nederlanders voor en 46% tegen het starten van toetredingsonderhandelingen, maar slechts 35% van de ondervraagden hoopten dat de onderhandelingen tot een succes zouden leiden. De Eurobarometers uit 2004 gaven nog geen informatie over voor- en tegenstanders van Turks lidmaatschap. Eurobarometer 64 (herfst 2005) geeft aan dat 41% van de Nederlanders voor Turks EU-lidmaatschap was (52% tegen), terwijl slechts 31% van de Europeanen voorstander was (55% tegen). Nederland nam hiermee de vierde plaats in.

153 Zie voor een uitgebreide beschrijving van de debatten binnen de Nederlandse politieke partijen: European Stability Initiative, *The Dutch debate on Turkish accession*, ESI series: Beyond Enlargement Fatigue? Part 1, www.esiweb.org, 24 April 2006.

154 Zo verschenen o.a. rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), het Centraal Planbureau (CPB), de Sociaal-Economische Raad (SER) en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI).

155 Zie *Verslag van een Begrotingsoverleg*, d.d. 1 november 2004, TK 29800 V, nr. 53, Den Haag, 3 november 2004.

156 De ChristenUnie, de SGP en de Groep Wilders uitte bezwaren tegen Turks lidmaatschap vanwege het overwegend islamitische karakter van het land. Het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links en de SP waren in principe voorstander van toetreding, maar stelden – per partij wisselende – voorwaarden aan het openen van toetredingsonderhandelingen. Zie ook: S. Hollander, *The accession of Turkey to the European Union: The Political decision-making process on Turkey in the Netherlands*, Webpublications 29, The Hague: WRR, June 2007.

hierbij de (eerste) overweging van de kamer dat ‘het Voorzitterschap van de Europese Unie een heldere en controleerbare stellingname van de Nederlandse regering niet in de weg [mocht] staan’.¹⁵⁷ In het volgende debat van de Tweede Kamer, op 10 november 2004, richtte de discussie zich vooral op het vervullen van de politieke Kopenhagencriteria, zoals het eerbiedigen van de mensenrechten, de vrijheid van godsdienst en het voorkomen van marteling, alsmede op de Cypruskwestie en de voorwaarden die Nederland zou moeten verbinden aan het van start kunnen gaan van toetredingsonderhandelingen.¹⁵⁸ Bij dat debat werd een motie ingediend, waarbij de kamer de mening verkondigde dat toetredingsonderhandelingen slechts denkbaar waren indien aan drie voorwaarden zou zijn voldaan, te weten: 1. de onderhandelingen onverwijld worden opgeschort indien Turkije de afspraken op het gebied van de mensenrechten niet nakomt; 2. vrij verkeer van personen bij toetreding geen automatisme is, maar een separaat en unaniem besluit vergt over dat vrije verkeer en de toe te passen overgangstermijnen, waarbij een permanente vrijwaringsclausule niet wordt uitgesloten; en 3. de Unie bij de mogelijke toetreding van Turkije haar landbouw- en structuurbeleid en financiën drastisch moet hebben hervormd om Turkije op te kunnen nemen.¹⁵⁹ En verder werd de regering opgeroepen om nog tijdens het Nederlandse voorzitterschap werk te maken van een oplossing van de Cypruskwestie.¹⁶⁰ Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 24 november 2004, dat bijna geheel werd gewijd aan het Turkijebesluit, werd nog eens duidelijk dat een meerderheid van de kamer een positief besluit zou steunen, maar alleen indien aan bepaalde voorwaarden werd voldaan. De regering zag zich daarmee met een strikt mandaat op pad gestuurd.

Analyse

De bepaling van de inzet van Nederland als voorzitter en de bepaling van het standpunt van Nederland als lidstaat waren twee gescheiden processen. De coördinerende ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken waren op dit dossier vakdepartement en normaal gesproken verantwoordelijk voor de standpuntbepaling. Het innemen van een standpunt als lidstaat was nu, gezien het grote politieke belang van deze kwestie, veelvuldig een onderwerp in de Ministerraad. Het afstemmen van de inzet als EU-voorzitter gebeurde via een aparte structuur, waarin de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene

157 Zie: *Motie van het lid Van der Staaij c.s.*, TK 29800 V, nr. 46, Den Haag, 1 november 2004.

158 Zie: *Debat over de Staat van de Unie en de op 4 en 5 november in Brussel gehouden Europese Top*, TK nr. 21, pag. 1213-1241, Den Haag, 24 november 2004.

159 Zie: *Motie van de leden Van Baalen en Timmermans*, TK 29803, nr. 13, Den Haag, 10 november 2004, aangenomen op 16 november 2004.

160 Zie: *Motie Van der Laan en Van Baalen*, TK 29803, nr. 17, Den Haag, 7 december 2004, aangenomen op 7 december 2004.

Zaken alsmede de permanente vertegenwoordiging nauw samenwerkten. Belangrijke overleggen in dit verband waren de ad hoc ambtelijke werkgroep en de ministeriële stuurgroep EU-voorzitterschap.

Het lang ontbreken van een standpunt als lidstaat inzake het Turkijevraagstuk (dit kwam pas in november 2004, enkele weken voor de Europese Raad tot stand) heeft de bepaling van een inzet als voorzitter niet gehinderd. In afwachting van de besluitvorming in het kabinet kon worden gewerkt aan een benadering die het Europese krachtenveld zo goed mogelijk weerspiegelde, maar tegelijk rekening hield met de zorgen die in Nederland leefden omtrent de toetreding van Turkije. Het uiteindelijke standpunt van de regering (onderhandelingen ja, maar onder strikte voorwaarden) gaf het voorzitterschap niet de volledige vrijheid om de onderhandelingen geheel objectief te leiden. Een aantal aspecten, zoals het kunnen beschermen van de Nederlandse arbeidsmarkt en de financiële hervormingen van de Unie voorafgaand aan Turkse toetreding, moesten terugkeren in de conclusies om het resultaat voor lidstaat Nederland aanvaardbaar te maken.

8.5 Nederland en de onderhandelingen

Deze paragraaf begint met een schets van het Europese krachtenveld met betrekking tot het Turkijebesluit, waarna een chronologische beschrijving van de onderhandelingen volgt. De paragraaf sluit af met een analyse van de rol van het Nederlandse voorzitterschap in de onderhandelingen.

*Het Europese krachtenveld*¹⁶¹

Veel Europese burgers stonden in 2004 sceptisch tegenover een Turks EU-lidmaatschap, hetgeen onmiskenbaar invloed had op de opstelling van een aantal lidstaten. Oostenrijk gold als de felste tegenstander van Turks lidmaatschap. Het bracht de meeste bezwaren naar voren en hamerde op strenge condities. Verder pleitte Oostenrijk voor een alternatief voor lidmaatschap, zoals een ‘geprivilegieerd partnerschap’. Frankrijk vormde samen met Oostenrijk de kern van de actieve weerstand tegen een vanzelfsprekende toetreding van Turkije. Tegelijk was Frankrijk daarin minder fel en minder uitgesproken. Interne verdeeldheid speelde daarbij een rol. Frankrijk was niet tegen toetredingsonderhandelingen, maar wilde andere opties dan EU-lidmaatschap bespreekbaar houden. Ook had het moeite met een vroege startdatum voor de onderhandelingen met Turkije, uit angst dat die start

¹⁶¹ De beschrijving van het krachtenveld is gebaseerd op krantenartikelen en media-analyses gemaakt door het ministerie van Buitenlandse Zaken en geverifieerd in interviews met betrokken onderhandelaars van diverse lidstaten. Deze interviews werden afgenomen door onderzoekers van DECIDE BV.

zou interfereren met het referendum in Frankrijk over het grondwettelijk verdrag voor Europa.

Turkije kon rekenen op de steun van een aantal lidstaten zoals België, Duitsland, Griekenland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Het Verenigd Koninkrijk was de grootste voorstander van Turks lidmaatschap en trachtte elke belemmering hiervoor weg te nemen. Samen met Duitsland voerde het VK een actieve lobby voor Turkije. De Duitse oppositie, relevant vanwege naderende verkiezingen, zat meer op de lijn van Oostenrijk. Ook Italië en Spanje waren voorstander van Turks lidmaatschap. Zij wilden geen uitzonderingspositie voor Turkije, maar stelden zich passiever op.

Van de andere ‘oude’ lidstaten met een gematigde positie zaten Denemarken en Luxemburg dicht in de buurt van het Oostenrijkse standpunt. Zweden, Finland, Portugal en Ierland stonden positief tegenover toetreding en spraken zich ook uit tegen permanente vrijwaringsclausules.

De meeste nieuwe lidstaten hadden een positieve houding tegenover Turks lidmaatschap. Omdat ze zelf net waren toegetreden was er een gevoel van solidariteit met Turkije. Ook vonden ze het niet rechtvaardig als Turkije anders zou worden behandeld dan landen die in het verleden waren toegetreden. In de besluitvorming stelden de nieuwe lidstaten (met uitzondering van Cyprus) zich over het algemeen terughoudend op. Zij zagen hun posities gedekt door die van andere lidstaten.

Griekenland en Cyprus verdienen vanwege hun bijzondere relatie met Turkije aparte vermelding. Cyprus eiste erkenning van Turkije voorafgaand aan de Europese Raad van 16-17 december 2004. Het was duidelijk dat Cyprus de Turkse wens tot toetreding aangreep om erkenning door Turkije af te dwingen. Griekenland, dat in de jaren tachtig nog fel gekant was tegen Turkse toetreding, veranderde eind jaren negentig van positie. Griekenland was in 2004 uitgesproken voorstander van Turkse toetreding. Wel benadrukte het de noodzaak van goede nabuurschapsrelaties en inspanningen die moesten leiden tot het beëindigen van grensgeschillen. Griekenland was solidair met Cyprus. Turkije diende Cyprus formeel te erkennen, maar niet al voor 17 december.

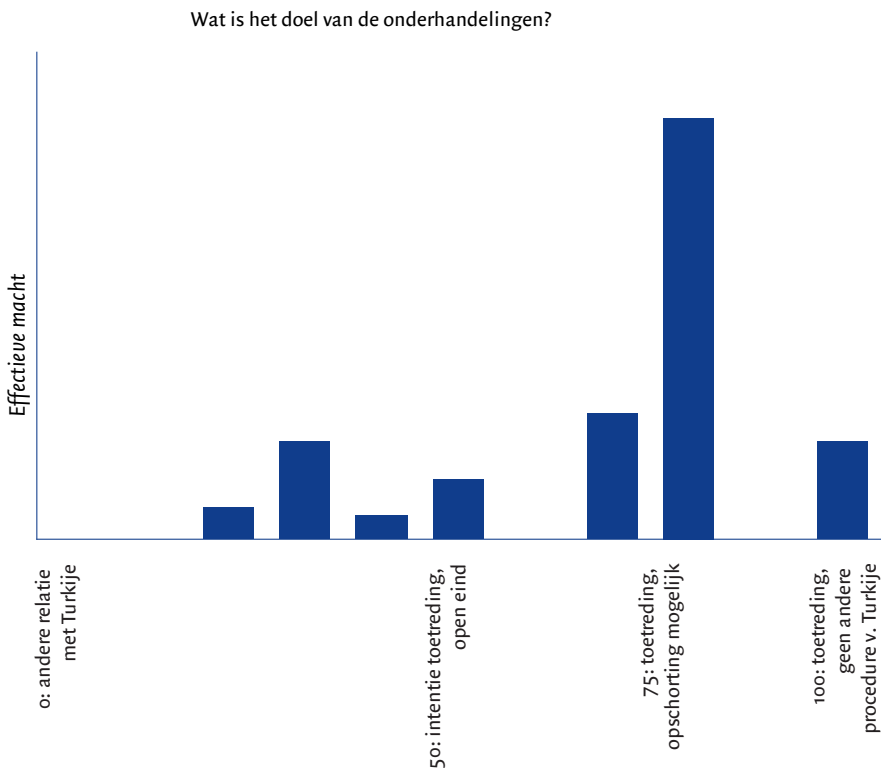
In het kader van de DECIDE-analyse die voor deze evaluatie is verricht, is voor de drie belangrijkste onderhandelingskwesties een overzicht van het krachtenveld

gemaakt. Deze kwesties zijn eerst op basis van interviews geïdentificeerd als de meest controversiële kwesties.¹⁶² Het betreft de kwesties:

- Wat is het doel van de onderhandelingen met Turkije?
- Dient Turkije Cyprus als staat te erkennen?
- Dienen voor Turkije speciale regels voor het vrije verkeer in het leven te worden geroepen?

In figuren 8.1 tot en met 8.3 wordt het Europese krachtenveld met betrekking tot deze kwesties grafisch weergegeven. Daarbij is gekeken naar de standpunten van de lidstaten, de intensiteit van de standpunten en relatieve machtsverhoudingen van de lidstaten (zie bijlage 6 voor een toelichting op de gehanteerde methodologie).

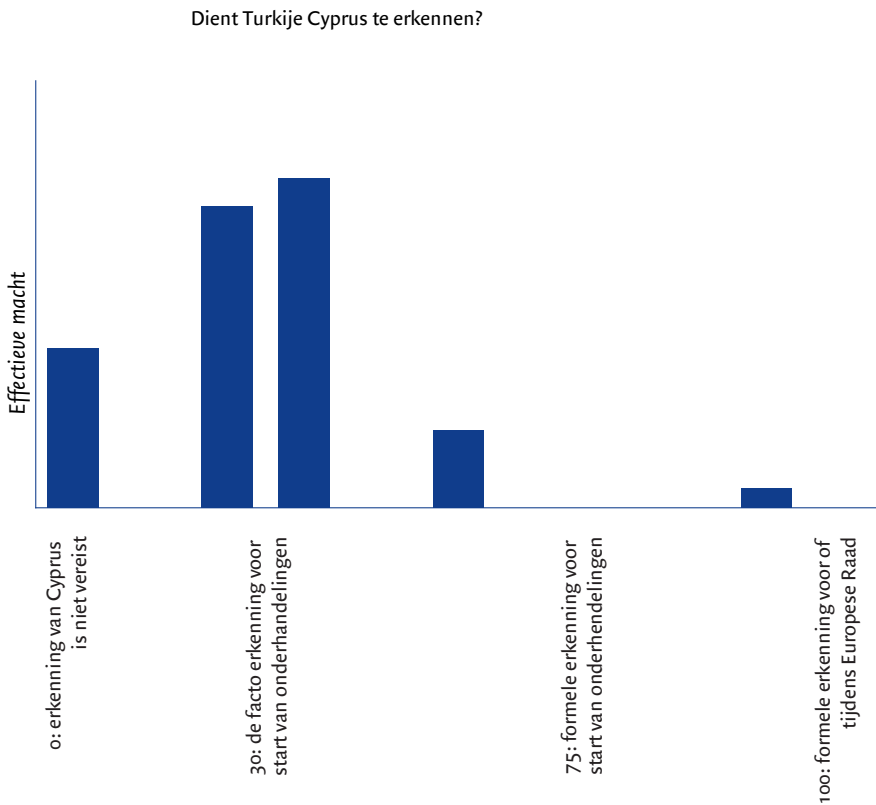
Figuur 8.1 Verdeling van effectieve macht over de standpunten op kwestie 1

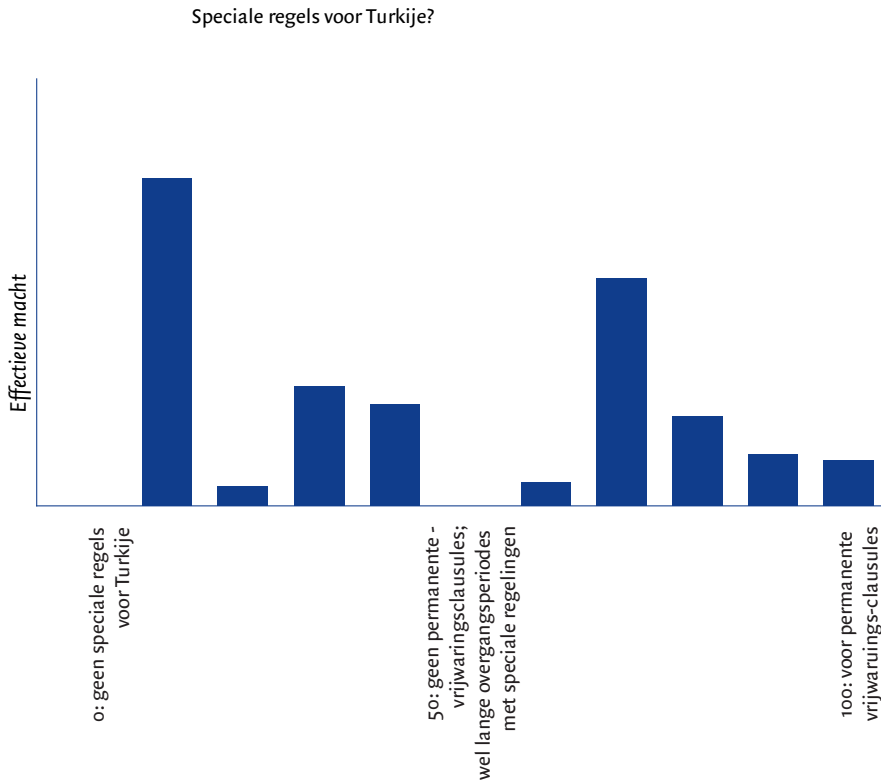


¹⁶² Het rapport van DECIDE BV heeft een vertrouwelijk karakter, vanwege de vergaande explicitering daarin van de standpunten van de lidstaten.

Wat opvalt is dat bij de kwesties 1 (doel van het onderhandelingen) en 2 (moet Turkije Cyprus erkennen?) zich een vrij brede consensus aftekende, terwijl bij kwestie 3 (speciale regels voor Turkije met betrekking tot de interne markt) het krachtenveld sterk verdeeld was. Dit kan worden verklaard doordat de gevolgen van kwestie 1 en 2 voor de meeste lidstaten extern zijn (bij kwestie 1 zijn de gevolgen voor Turkije en bij kwestie 2 voor Turkije en Cyprus). Bij kwestie 3 voelen alle lidstaten de gevolgen van de regelingen waaronder Turkije kan toetreden, al zullen verschillende lidstaten daar op een andere manier gevoelig voor zijn.

Figuur 8.2 Verdeling van de effectieve macht over de standpunten op kwestie 2



Figuur 8.3 Verdeling van effectieve macht over de standpunten op kwestie 3

Het rapport van de Commissie

In de aanloop naar het Commissierapport van 6 oktober over Turkije heeft Nederland op politiek en ambtelijk niveau nauw contact met de Commissie onderhouden over de inhoud van het rapport. Uiteraard waren er in die periode meerdere lidstaten die hun wensen bij de Commissie neerlegden, maar aangezien de Commissie voor de verdere besluitvorming afhankelijk is van een Raadsvoorzitter is zij voor de argumenten van die lidstaat extra gevoelig. De toon van het Commissierapport ten aanzien van de politieke vorderingen in Turkije, alsmede de voorgestelde bepalingen ten aanzien van het onderhandelingskader (noodremprocedure, open einde, financiële hervorming van de Unie, lange overgangsmaatregelen en permanente vrijwaringsclausules), weerspiegelden dan ook in sterke mate de Nederlandse ideeën hieromtrent. Het was daarom niet verwonderlijk dat de Nederlandse regering het Commissierapport later als ‘een goede basis voor de besluitvorming in december’ typeerde.

De Raadswerkgroepfase

De Commissie was in het eerste stadium na de rapportage nog actief betrokken om uitleg te geven over gedetailleerde vragen omtrent de voortgang van Turkije op het gebied van de politieke criteria. Vanaf eind oktober werd het dossier duidelijk overgenomen door het voorzitterschap.¹⁶³ Nederland gebruikte de fase van de Raadswerkgroepen in oktober en begin november om de standpunten van de lidstaten te inventariseren. Tijdens de bespreking van het Commissierapport in de Raadswerkgroep werd niet alleen duidelijk in hoeverre de lidstaten de analyse van de Commissie over de vorderingen van Turkije deelden, maar ook welke houding zij ten aanzien van een eventueel Turks lidmaatschap innamen. Naarmate duidelijker werd dat het moeilijk was om af te wijken van het oordeel van de Commissie verschoof de discussie binnen de Raad zich steeds meer richting het onderhandelingskader voor Turkije, waarop ook de meeste aanbevelingen van de Commissie betrekking hadden. Tevens maakten de Nederlandse ambassades in alle lidstaten in deze periode rapportages over hoe in het betreffende land werd gedacht ten aanzien van het Turkijebesluit.

Medio oktober keerde de premier terug uit het ziekenhuis en nam hij zijn taak als voorzitter van de Europese Raad weer op zich. Op 25 oktober 2004 stuurde hij zijn Europese collega's een brief, waarin hij de Nederlandse benadering toelichtte. Op korte termijn zou de verantwoordelijke persoon voor uitbreiding van elke lidstaat worden benaderd om kennis te nemen van de overwegingen en gedachten die op dat moment bij de lidstaten leefden aangaande de kandidaat-lidstaten en de in december te nemen besluiten. Daarna zou de minister-president op basis van de beschikbare informatie persoonlijk contact opnemen met de geadresseerden om de Europese Raad van december voor te bereiden. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) van 22 november zou de voorbereiding ter hand nemen, aldus de brief.¹⁶⁴ De Europese Raad van 4 en 5 november zou geen inhoudelijke bespreking aan het uitbreidingsdossier wijden.

Tussen 23 november en begin december heeft de minister-president zijn Europese collega's gebeld. Vervolgens heeft hij in de twee weken voorafgaand aan de Europese Raad de meest betrokken lidstaten bezocht. Begin december bracht de staatssecretaris voor Europese Zaken een bezoek aan Ankara voor een ontmoeting

¹⁶³ Waar nodig is samengewerkt met het Raadssecretariaat. Zo zijn de ontwerpconclusies van de Europese Raad met het oog op de consistentie met eerdere Raadsconclusies voorgelegd.

¹⁶⁴ In feite sprak de RAZEB van 22-23 november slechts in procedurele zin over de agenda van de Europese Raad. Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 22-23 november 2004*, TK 21501-02, nr. 595, 30 november 2004.

met de Turkse minister van Buitenlandse Zaken. Dit was vooral in het kader van het ‘*management of expectations*’. De premier en zijn Turkse ambtsgeenoot ontmoetten elkaar begin december voor een diner in Brussel.

De eerste ontwerpconclusies van het voorzitterschap

Het Nederlandse voorzitterschap verspreidde zijn eerste ontwerpconclusies voor de Europese Raad op 29 november 2004. Deze waren duidelijk geënt op de Commissieaanbevelingen van 6 oktober, maar bevatten enkele aanscherpingen. De tekst verwelkomde om te beginnen de voortgang van Turkije op de politieke Kopenhagencriteria. Verder werd het Turkse besluit om het aangepaste douane-protocol te tekenen – er dus vanuit gaande dat Turkije hiertoe aangezet kon worden – verwelkomd.

Het Nederlandse voorzitterschap introduceerde een onderhandelingskader dat voor alle kandidaat-lidstaten gold, dus ook voor Kroatië, en niet speciaal voor Turkije. Wel was duidelijk dat dit onderhandelingskader was gericht op Turkije. Het Nederlandse voorzitterschap wist dat dit voor Turkije alleen acceptabel was als het niet werd gediscrimineerd. Tegelijk strookte een algemeen strenger onderhandelingskader met de wens van lidstaat Nederland voor een striktere procedure bij de uitbreiding van de Unie.

De aanbeveling van de Commissie met betrekking tot overgangsperiodes, specifieke maatregelen en permanente vrijwaringsclausules werd overgenomen. Het Nederlandse voorzitterschap scherpte de tekst van de Commissie zelfs nog iets aan door te benadrukken dat de besluitvorming omtrent het vrij verkeer van werknemers ‘ruimte moest laten voor een maximale rol voor de lidstaten’. Hiermee werd aangegeven, niet in de laatste plaats met het oog op de zorgen van lidstaat Nederland, dat lidstaten hun immigratiebeleid in eigen hand hielden.

Terwijl de Commissie voorstelde dat de onderhandelingen pas konden worden afgesloten nadat de Financiële Perspectieven 2014 waren vastgesteld, ging het voorzitterschap iets verder door te stellen dat toetreding van Turkije een ‘structurele hervorming van de inkomsten en uitgaven van de Unie inhoudt’. Ook met deze formulering werd een zorg van lidstaat Nederland, namelijk die om de financiële gevolgen van Turks lidmaatschap, geadresseerd.

De noodremprocedure (de mogelijkheid om de onderhandelingen op te schorten), zoals voorgesteld door de Commissie, werd in de tekst opgenomen. Nederland voegde een procedureel aspect toe. De Commissie kan een voorstel voor opschor-

ting doen op eigen initiatief, maar daartoe ook gedwongen worden door een derde van de lidstaten.

Op twee plaatsen was een tekst tussen aanhalingstekens geplaatst. Daar zou pas tijdens de Europese Raad een besluit over worden genomen. Dit betrof allereerst het principebesluit om al dan niet toetredingsonderhandelingen te starten, inclusief het noemen van een startdatum. Verder was het doel van de onderhandelingen (uitsluitend toetreding of mogelijk ook iets anders) opengelaten, dat wil zeggen de formulering van de Commissie was tussen aanhalingstekens in de tekst opgenomen.

Coreper en de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

Het doel van de besprekingen in het Coreper en de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) was om het zoveel mogelijk eens te worden over de ontwerpconclusies, opdat de Europese Raad zich kon toeleggen op de lastigste kwesties.¹⁶⁵

Op verzoek van een aantal lidstaten werd de passage over de hervormingen in Turkije aangescherpt. Ondanks kanttekeningen van enkele lidstaten hield het voorzitterschap vast aan zijn voornemen om het 'principebesluit' (wel of niet openen van onderhandelingen) en het doel van de onderhandelingen (toetreding of ook alternatieven) te parkeren tot de Europese Raad. Met betrekking tot het principebesluit kon het voorzitterschap ervan uitgaan dat geen enkele lidstaat behalve mogelijk Oostenrijk of Cyprus zich daartegen zou verzetten.

De kwestie van de startdatum werd in bilaterale overleggen opgelost. Het besluit van Kopenhagen 2002 sprak van het 'onverwijld' openen van de onderhandelingen. De Franse president had echter moeite met die belofte, uit vrees dat onderhandelingen met Turkije, waartegen in de Franse publieke opinie veel weerstand bestond, van invloed zou zijn op het referendum in Frankrijk over het grondwettelijk verdrag voor Europa. Doordat een aantal lidstaten die wel snelle onderhandelingen voorstonden gevoelig waren voor dit argument, waren zij bereid tot een compromis. Reeds voor de top van 16 en 17 december werd er overeenstemming bereikt over een datum in de tweede helft van 2005.

De Cypruskwestie kwam uitgebreid aan bod in het Coreper en de RAZEB, waar het

¹⁶⁵ Het Coreper besprak de conceptconclusies op 1, 8 en 9 december; de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB) op 13 december.

Nederlandse voorzitterschap vasthield aan de tekst zoals die was. Wel kwam er een langere en meer substantiële paragraaf over de verbetering van de Turkse nabuurschaprelaties, waarmee met name Griekenland tevreden werd gesteld. De minister-president bezocht de Cypriotische premier op 7 december en op dezelfde dag zijn Griekse ambtgenoot.

Een aantal lidstaten en de Commissie tekenden bezwaar aan tegen het voornemen om het strengere onderhandelingskader, dat duidelijk was opgesteld met het oog op Turkije, op alle kandidaat-lidstaten toe te passen. Het voorzitterschap was echter niet bereid alternatieven te overwegen, in de overtuiging dat dit het enig werkbare compromis was. Op die manier kon Turkije niet tegenwerpen dat het werd gediscrimineerd.

Met betrekking tot de tekst over de noodremprocedure werd slechts gediscussieerd over het benodigde aantal lidstaten om de Commissie tot een initiatief te dwingen en de betrokkenheid van het Europees Parlement.

De voorstellen voor overgangperiodes, specifieke maatregelen en permanente vrijwaringsclausules voor landbouw, structuurfondsen en het vrij verkeer van personen werden uitvoerig besproken, waarbij met name het idee van permanente vrijwaringsclausules zware kritiek kreeg van een grote groep lidstaten. Het voorzitterschap toonde zich bereid om nog eens te kijken naar de formulering, maar wilde de kern ervan handhaven. Het was niet bereid om de kwestie over te laten aan de Europese Raad. De betekenis van de permanente vrijwaringsclausules was niet voor iedereen duidelijk. Volgens sommigen werd Turkije permanent uitgesloten van belangrijke elementen van de interne markt en kreeg Turkije hiermee een tweederangs lidmaatschap aangeboden. Het voorzitterschap kon echter uitleggen dat het een permanente mogelijkheid betrof om tijdelijke vrijwaringsmaatregelen in te roepen tegen Turkije. Met behulp van deze 'constructieve ambiguïteit' kon het Nederlandse voorzitterschap een harde formulering handhaven die vooral in Nederland zelf goed lag.

Ook de tekst omtrent het vereiste van financiële hervormingen voordat Turkije zou kunnen toetreden, ontmoette veel weerstand bij de andere lidstaten. Het voorzitterschap verzachtte daarop de formulering, waarin vervolgens werd gesproken van 'mogelijke' financiële hervormingen.

Het voorzitterschap werkte achter de schermen met de grote lidstaten aan een compromis over het doel en de uitkomst van de onderhandelingen met Turkije.

Om Turkije aan boord te houden, wilde het voorzitterschap ten eerste een duidelijke verklaring dat het doel van de onderhandelingen toetreding was. En ten tweede wilde het voorzitterschap een verwijzing naar onderhandelingen als een proces met een ‘open einde’. Door het eerste punt zouden Turkije en de lidstaten die minder kritisch stonden ten aanzien van het starten van onderhandelingen akkoord kunnen gaan met het tweede punt als een triviale feit. Dat tweede punt was nodig om de meer kritische lidstaten tevreden te stellen. Daarnaast deed Nederland een tekstvoorstel met de strekking dat indien de onderhandelingen met een kandidaat-lidstaat zouden stuklopen, deze door middel van ‘zo hecht mogelijke banden volledig verankerd zou worden in de Europese structuren’. Op 13 december bezocht de minister-president de Duitse bondskanselier en de Franse president, waarbij hij te horen kreeg dat beide landen het voorzitterschap op dit punt steunden.

*De Europese Raad van 16 en 17 december 2004*¹⁶⁶

De Europese Raad aan het eind van elk voorzitterschap staat in het teken van het vaststellen van de ‘conclusies van het voorzitterschap’ als sluitstuk van wat de voorbije zes maanden aan voortgang is geboekt. De Europese Raad ter afsluiting van het Nederlands voorzitterschap 2004 begon met een werkdiner op 16 december en stond bijna geheel in het teken van het Turkijebesluit.

Het voorzitterschap beperkte de discussie tijdens het diner tot de twee nog openstaande alinea’s over de startdatum en het doel van de onderhandelingen, alsmede de Cypruskwestie. Over de startdatum hoefde niet meer te worden onderhandeld, aangezien er via bilaterale overleggen al een compromis was bereikt over de datum van 3 oktober 2005. Ten aanzien van het doel van de toetredingsonderhandelingen was er geen discussie over het uiteindelijke doel (toetreding) of het proces (open einde), maar wel over wat er zou gebeuren als de onderhandelingen zouden stuklopen. Het voorzitterschap had met Frankrijk en Duitsland een compromis bereikt. Er was nog maar één lidstaat die een ‘geprivilegieerd partnerschap’ als mogelijke alternatieve uitkomst vermeld wilde zien, maar deze lidstaat was nu alleen komen te staan en zag in dat deze wens niet meer haalbaar was.

Ten aanzien van de Cypruskwestie zette het voorzitterschap in op een geloofwaardige toezegging van Turkije om het douaneprotocol te tekenen als voorwaarde om toetredingsonderhandelingen te beginnen. Na raadpleging van de Commissie had het voorzitterschap een verklaring opgesteld, waarin de ondertekening van

¹⁶⁶ Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de gang van zaken tijdens de Europese Raad: Peter Ludlow, *Dealing with Turkey: The European Council of 16-17 December 2004*, Eurocomment Briefing Note Vol 3 N.7, Brussels, 2005.

het douaneprotocol door Turkije voorafgaand aan het starten van de onderhandelingen werd verwelkomd. Hoewel Cyprus' wensen aanvankelijk verder gingen, zette het deze niet door. Zodoende kon de minister-president op de persconferentie die avond medelen dat wat betreft de Europese Raad de plooiën waren gladgestreken en een akkoord over Turkije was bereikt.

Na afloop van de persconferentie ontmoette een delegatie van het voorzitterschap de Turkse delegatie. Turkije maakte bezwaar tegen enkele punten in de ontwerpconclusies en met name tegen de door Turkije te ondertekenen verklaring met betrekking tot Cyprus. Nog diezelfde avond en nacht en de vrijdagochtend is er tussen de Turkse delegatie en het voorzitterschap onderhandeld over een ook voor Turkije acceptabele formulering van de conclusies. Het Nederlandse voorzitterschap koos ervoor om de Turkse eisen niet met de voltallige Europese Raad, maar met een kleinere groep te bespreken, bestaande uit Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Griekenland en later ook Cyprus. Hier werden onder andere nieuwe formuleringen overeengekomen met betrekking tot de ondertekening van het douaneprotocol en de nabuurschapbetrekkingen van Turkije.

Aan het eind van vrijdagochtend ontving de Europese Raad de secretaris-generaal van de Verenigde Naties in zijn midden. Tijdens deze bijeenkomst ontving het voorzitterschap het bericht dat de Turkse delegatie niet akkoord was met de laatste voorgestelde tekst en dreigde zonder akkoord uit Brussel te vertrekken. Aangezien de Nederlandse minister-president als voorzitter van de vergadering de zaal onmogelijk kon verlaten, voegden de Britse premier en de Duitse bondskanselier zich bij de Turkse premier. Op verzoek van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken voegde even later ook de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken en twee van zijn delegatieleden zich bij het overleg. Vanaf dat moment had het voorzitterschap de regie weer in handen. Tijdens dit overleg werd overeenstemming bereikt over een formulering die voor Turkije acceptabel was.

's Middags kwam de voltallige Europese Raad weer bijeen om de amendementen die het gevolg waren van het overleg met de Turken te bespreken, waarbij de Cypruskwestie het centrale discussiepunt vormde. Het voorzitterschap wist uiteindelijk Cyprus over te halen om in te stemmen met het compromis. Daarna werd de tekst die Turkije had geaccepteerd ondertekend door de aanwezige Turkse minister van staat, de Nederlandse staatssecretaris voor Europese Zaken en de Europees Commissaris voor uitbreiding.

Analyse

Als Raadsvoorzitter heeft Nederland een sleutelrol vervuld in de onderhandelingen over het besluit om met Turkije toetredingsonderhandelingen te starten.

Nederland drukte een belangrijk stempel op het eindresultaat, onder andere door reeds in een vroegtijdig stadium contact te zoeken met de Commissie. Zo kon Nederland samen met de Commissie de elementen identificeren waarop het besluit van december 2004 gebaseerd zou dienen te worden, daarbij rekening houdend met het Europese krachtenveld, maar ook met de zorgen die in Nederland leefden ten aanzien van Turkse toetreding.

Nederland heeft zich op verschillende manieren actief vergewist van het Europese krachtenveld. Middels bezoeken op politiek en ambtelijk niveau werden alle lidstaten bezocht door het voorzitterschap, waarbij ook steeds het Turkijebesluit aan bod kwam. Voorafgaand aan het voorzitterschap bezocht de premier alle nieuwe en een aantal oude lidstaten. Ook tijdens het voorzitterschap maakte de premier een ronde langs enkele Europese hoofdsteden en maakte hij een belronde langs zijn collega's. De Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden stelden rapportages op en maakten nieuwsoverzichten met betrekking tot het Turkijedebat in de betreffende lidstaat. Tijdens de besprekingen in de Raadswerkgroepen werden de standpunten van de overige lidstaten actief geïventariseerd. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken werd een schema met de standpunten bijgehouden.

Het enige verwijt dat men het voorzitterschap op basis van de gebeurtenissen op de Europese Raad zou kunnen maken, is dat het de ondergrens van Turkije ten aanzien van de Cypruskwestie niet goed heeft ingeschat. De vraag die zich dan aandient is of het voorzitterschap niet beter voorafgaand aan de Europese Raad aan een compromis met betrekking tot de Cypruskwestie had kunnen werken. Immers, nu is zowel een veto van Cyprus als een breuk met Turkije geriskeerd. Het is echter onwaarschijnlijk dat er voldoende compromisbereidheid was zonder de politieke druk die uitging van het momentum van de Europese Raad. Vanuit dat perspectief kan ook de ongekend felle onderhandelingsstijl van de Turkse delegatie worden verklaard. Er moest zichtbaar voor het resultaat worden gevochten om ermee thuis te kunnen komen.

Nederland heeft als voorzitter een aantal cruciale coalities gesmeed en met succes gebruik gemaakt van de *powerplay* van de grote lidstaten. Zo werd achter de schermen met de grote lidstaten aan compromissen gewerkt, waardoor zich in de Europese Raad voldoende kritische massa voor besluitvorming vormde. Wat tijdens de Europese Raad van december 2004 nieuw was, was dat een belangrijk deel van

de onderhandelingen buiten de Europese Raad plaatsvond. Een aantal lidstaten heeft daarover na afloop zijn ongenoegen geuit. Wat daarbij ook tot frustratie leidde was dat het voorzitterschap lang met een niet-lidstaat onderhandelde, terwijl de Europese Raad al die tijd niet bij elkaar kwam. Het is tegelijk lastig in te zien hoe het voorzitterschap dit had kunnen vermijden. Alle kwesties plenair bespreken was in een EU van 25 ondoenlijk geworden, zoals ook uit latere Europese Raden sindsdien blijkt. En een signaal aan Turkije van ‘slikken of stikken’ was ook geen optie.

Tijdens de uitvoerige discussies met betrekking tot het Turkijebesluit hield het Nederlandse voorzitterschap bij tijd en wijle stevig vast aan de compromisteksten. Soms niet in de laatste plaats omdat de formulering een zorg adresseerde die (ook) in Nederland leefde.

Het besluit van de Europese Raad geldt als een goede afloop van het onderhandelingsproces. Wel kan bij de duurzaamheid van het besluit (een doelstelling van het voorzitterschap) een kanttekening worden geplaatst. Zo is de ondertekening van het douaneprotocol door Turkije naar de toekomst doorgeschoven. Deze kwestie heeft in de aanloop naar 3 oktober 2005 (de datum voor de start van de onderhandelingen) opnieuw voor grote problemen gezorgd. Een ander punt is de vraag of het perspectief van Turkije op toetreding door dit besluit daadwerkelijk is verbeterd. Vooraf kon Turkije rekenen op snelle onderhandelingen als het aan de politieke criteria voldeed. Met het besluit van de Europese Raad is een strenger onderhandelingskader afgesproken met een noodremprocedure, het element ‘open einde’ is nieuw en Turkije kan lang worden uitgesloten van belangrijke fondsen en elementaire onderdelen van de interne markt. Dit kan echter niet alleen het Nederlandse voorzitterschap worden aangerekend, aangezien het ook andere lidstaten over de streep moest trekken.

De analyse met het DECIDE-model die in opdracht van IOB is uitgevoerd, laat zien dat op twee van de drie geanalyseerde onderhandelingskwesties de feitelijke uitkomst van de besluitvorming dichter in de buurt ligt van de standpunten van de lidstaten die sceptisch stonden tegenover Turkse toetreding dan wat op basis van het krachtenveld zou mogen worden verwacht. Het betreft kwesties 1 (Wat is het doel van de onderhandelingen?) en kwestie 3 (Speciale regels voor Turkije?). Op kwestie 2 (Dient Turkije Cyprus te erkennen?) weerspiegelt de werkelijke uitkomst de door het model berekende uitkomst.¹⁶⁷

¹⁶⁷ Zie voor de verdeling van het krachtenveld op de drie kwesties, figuren 8.1, 8.2 en 8.3. Zie bijlage 6 voor de werkelijke uitkomsten.

Er zijn twee mogelijke verklarende factoren voor deze uitkomst te noemen. De eerste is gelegen in het karakter van het vraagstuk. Dit wordt namelijk gekenmerkt door een zogenaamd *reversion point*. Hiervan is sprake als sommige deelnemers een belang hebben (of op zijn minst geen nadeel hebben) bij het uitblijven van consensus, terwijl andere daar wel nadeel van ondervinden. Doordat bij het uitblijven van consensus de tegenstanders van Turkse toetreding in feite niet veel te verliezen hadden, maar de voorstanders van onderhandelingen met Turkije des te meer, waren deze voorstanders gedwongen om toegeeflijk te zijn op het terrein van de voorwaarden, om überhaupt de onderhandelingen met Turkije van start te kunnen laten gaan.

Een tweede mogelijke verklaring houdt verband met de rol van Nederland als voorzitter. Zoals bleek uit de beschrijving van het verloop van de onderhandelingen is het Nederlandse voorzitterschap erin geslaagd om, gebruikmakend van haar 'formuleringsmacht', een aantal Nederlandse wensen in de conclusies te laten terugkeren. Te noemen zijn de invoering van een noodremprocedure en de permanente vrijwaringsclausules voor het vrij verkeer van werknemers. De berekeningen van het DECIDE-model laat zien dat de feitelijke uitkomst iets meer in de richting gaat van het Nederlandse standpunt dan op basis van het krachtenveld wordt berekend.

Nederland heeft internationale waardering gekregen voor het tot een goed einde brengen van de Europese besluitvorming over een onderwerp dat de lidstaten, maar ook Nederland zelf, sterk verdeelde. De succesvolle besluitvorming bezorgde het Nederlandse voorzitterschap een positief sluitstuk.¹⁶⁸ Het Turkijebesluit zelf werd door verschillende actoren zeer uiteenlopend gewaardeerd, afhankelijk van hun houding tegenover Turkse toetreding. In de Turkse media overheerste de blijdschap met het groene licht, maar werden ook zorgen geuit over de rol die de Cypruskwestie nog zou gaan spelen. De harde en kritische opstelling van Nederland heeft Turkije verrast. Wel toonde Turkije waardering voor de wijze waarop Nederlandse voorzitterschap de onderhandelingen heeft geleid.

8.6 Conclusies

Het Turkijevraagstuk was een gezichtbepalend dossier van het Nederlandse voorzitterschap. Niet alleen vanwege het grote belang van het vraagstuk, maar ook vanwege de enorme verdeeldheid waarmee het voorzitterschap te maken had, in

¹⁶⁸ 'Low profile Dutchman goes out with a bang', *Financial Times*, 20 december 2004.

Europa, in eigen land en zelfs in het eigen kabinet. Daarnaast moest met Turkije zelf rekening worden gehouden. Het voorzitterschap moest dus schaken op veel verschillende borden tegelijk.

Beleidscoördinatie

Met betrekking tot de effectiviteit van de beleidscoördinatie wordt gekeken naar de vraag of de Nederlandse inzet *tijdig* was bepaald; bij de Nederlandse actoren *bekend* en *aanvaard* was en zonodig voldoende *flexibel* was.

Op dit dossier golden de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken als vakdepartement, maar gezien het belang van het vraagstuk waren zij verzekerd van de betrokkenheid van het hele kabinet. Het kabinet was echter lang verdeeld over het vraagstuk en bepaalde pas enkele weken voor de Europese Raad onder welke voorwaarden het akkoord kon gaan met een positief besluit. In afwezigheid van een kabinetsstandpunt met betrekking tot Turkije werkten ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken en de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de EU aan een (voorlopige) voorzitterschapstrategie. Zij zochten hiervoor politieke autorisatie bij hun bewindslieden en kregen die. De speciaal voor het voorzitterschap in het leven geroepen coördinatiemechanismen (videoconferentie, ministeriële stuurgroep) stelden hen in staat om, ongehinderd door het uitblijven van overeenstemming in het kabinet, invulling te geven aan de rol van voorzitter. De bewindslieden van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken benadrukten bij diverse gelegenheden een eerlijke besluitvorming en een duurzaam besluit over Turkije. Verder zou Nederland als neutrale voorzitter naar besluitvorming in december toewerken. Tegelijk probeerden zij hun collega's in het kabinet op één lijn te krijgen. Ook de Tweede Kamer was verdeeld ten aanzien van het openen van toetredingsonderhandelingen. Pas toen de Kamer eind november de regering het mandaat gaf om onder voorwaarden akkoord te gaan met toetredingsonderhandelingen konden de bewindslieden zich ten volle op hun voorzitterstaak richten. Het strikte standpunt van Nederland als lidstaat verhinderde een flexibele opstelling als voorzitter. Op basis van de gehanteerde indicatoren – een tijdige, bekende en aanvaarde en zo nodig flexibele inzet – beoordeelt IOB de coördinatie als onvoldoende effectief.

Het Nederlandse optreden in de onderhandelingen

De tweede onderzoeksvraag van deze evaluatie betreft die naar de effectiviteit van Nederland als voorzitter en als lidstaat in de Europese onderhandelingen. Voor de beoordeling hiervan wordt gekeken naar het al of niet verwezenlijken van de

volgende doelstellingen:

- Is er voortgang geboekt.
- Zijn er Nederlandse belangen behartigd.
- Heeft Nederland zijn internationale imago bevorderd en als voorzitter *goodwill* gekweekt.

Door middel van het tot stand brengen van besluitvorming in december 2004 heeft het Nederlandse voorzitterschap gedaan wat er van haar werd verwacht en dus voortgang geboekt. Door middel van een vroegtijdige inbreng bij de Commissie, een gedegen analyse van het krachtenveld en een belangrijke rol in het smeden van coalities tussen de belangrijkste lidstaten heeft Nederland een belangrijke bijdrage geleverd aan het resultaat. Bij de duurzaamheid van het besluit kunnen enkele kanttekeningen worden geplaatst, aangezien de ondertekening door Turkije van het douaneprotocol naar de toekomst werd verschoven. Daarnaast is het de vraag of het Turkse perspectief op toetreding als gevolg van het strengere onderhandelingskader er wel beter op is geworden. Een strenger onderhandelingskader was echter noodzakelijk om in de Europese Raad tot een besluit te komen.

De belangrijkste zorgen van (lidstaat) Nederland hebben in de conclusies van het voorzitterschap een plek gekregen. Op het gebied van vrij verkeer van werknemers zijn permanente vrijwaringsclausules mogelijk, waarbij de lidstaten zelf kunnen beslissen over het invoeren daarvan. Verder is er een strenger onderhandelingskader opgezet dat op alle toekomstige uitbreidingen van toepassing is. Dit was in lijn met de meer terughoudende opstelling van Nederland ten aanzien van verdere uitbreiding van de Europese Unie. De Nederlandse inzet op een financiële hervorming van de Unie voordat Turkije kan toetreden is niet gerealiseerd. Wel kan Turkije pas toetreden na consensus over de Financiële Perspectieven van na 2013, waardoor Nederland invloed kan uitoefenen op de kosten die een Turkse toetreding met zich meebrengt.

Het resultaat van de Europese Raad heeft Nederland als voorzitter internationale waardering opgeleverd. Er was vooral lof voor de wijze waarop Nederland dit, ook binnenlands lastige, dossier tot een goed einde heeft gebracht.

9 Organisatorische en logistieke aspecten

9.1 Inleiding

Dit hoofdstuk evalueert de wijze waarop Nederland de organisatorische en logistieke taken in het kader van het EU-voorzitterschap heeft vervuld. Het criterium van doelmatigheid staat hierbij centraal, waarmee dit hoofdstuk antwoord geeft op onderzoeksvraag 3 van de evaluatie. Om te beginnen gaat paragraaf 9.2 in op de keuze voor een subsidiair organisatiemodel, waarbij de oprichting van een centrale projectorganisatie en de taakverdeling tussen deze organisatie en de departementen centraal staan. Paragraaf 9.3 bespreekt vervolgens de besluitvorming met betrekking tot de in Nederland te organiseren evenementen. Paragraaf 9.4 gaat in op de werkwijze van de centrale projectorganisatie. Paragraaf 9.5 evalueert de wijze waarop het subsidiaire model in de praktijk heeft gefunctioneerd. Paragraaf 9.6 gaat in op het budget voor het Nederlands voorzitterschap. Paragraaf 9.7 trekt conclusies en komt tot een eindoordeel over de doelmatigheid van de organisatie.

9.2 De keuze voor een subsidiair model

De organisatorische en logistieke taken die het EU-voorzitterschap met zich meebrengt zijn talrijk en divers. Zo moet er een kalender voor het voorzitterschap worden opgesteld, een website worden gemaakt, tolken, locaties en beveiliging voor ambtelijke en politieke bijeenkomsten worden geregeld, inkomende delegaties, journalisten en andere aanwezigen moeten worden geaccrediteerd, persfaciliteiten worden verzorgd en nog veel meer. Anno 2004 was elk Haags departement bij het EU-voorzitterschap betrokken, hetgeen betekende dat elk ministerie te maken kreeg met organisatorische en logistieke taken.

Voor de organisatie van het vorige EU-voorzitterschap van Nederland in 1997 was gekozen voor een decentraal model aan de hand van het principe ‘de gastheer betaalt en bepaalt’. Dit betekende dat de organisatie en financiering van elk evenement geheel voor rekening kwam van het betrokken departement. Het voordeel hiervan was dat departementen onafhankelijk waren en er daardoor duidelijkheid bestond omtrent de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er waren echter ook nadelen verbonden aan dit model, zoals een gebrek aan overzicht, hogere kosten voor het voorzitterschap als geheel, omdat onvoldoende gebruik werd gemaakt van schaalvoordelen, en een gebrek aan uniformiteit. Een ander nadeel was dat de soms zeer grote extra werklast (contact met de EU, pers, protocol, facilitaire zaken e.d.) bovenop het normale takenpakket kwam van de medewerkers die tevens verantwoordelijk waren voor het inhoudelijke beleid. Dit trok een zware wissel op veel beleidsmedewerkers.

Met deze lessen in het achterhoofd vond op het ministerie van Buitenlandse Zaken reeds vanaf februari 2001 de eerste gedachtevorming over de organisatie van het voorzitterschap 2004 plaats. In een eerste notitie uit juli 2001, opgesteld binnen de directie Integratie Europa, werd voorgesteld om de mogelijkheid van een andere aanpak te onderzoeken.¹⁶⁹ Recente voorzitterschappen, zoals Finland in 1999 en Zweden in 2001, hadden voor de organisatie van evenementen in eigen land goede ervaringen opgedaan met een centrale projectorganisatie.¹⁷⁰ De voordelen bestonden onder andere uit kostenbeheersing (schaalvoordelen), een uniforme uitstraling, reactievermogen en een snelle en eenvoudige liaison met de verschillende Europese instanties en de permanente vertegenwoordiging in Brussel.

De plannen voor een dergelijke aanpak met een centrale projectorganisatie werden opgenomen in de *Notitie EU-voorzitterschap 2004*, die het kabinet in november 2002 goedkeurde.¹⁷¹ De centrale projectorganisatie zou bepaalde taken centraal regelen, terwijl andere taken en verantwoordelijkheden bij de departementen bleven liggen. De centrale projectorganisatie zou worden ondergebracht bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, gezien de coördinerende verantwoordelijkheid van dit ministerie voor Europese aangelegenheden. Deze projectorganisatie moest een faciliterende en coördinerende rol gaan vervullen met betrekking tot evenementen op bewindslidenniveau, terwijl de organiserende ministeries zelf verantwoordelijk

169 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *EU-voorzitterschap 2004: Een eerste aanzet tot een plan van aanpak*, version définitive, Den Haag, 25 juli 2001.

170 Deze verschilden wel iets van karakter. De organisatie in Zweden bestond uit tientallen medewerkers en was verantwoordelijk voor alle evenementen. De organisatie in Finland was beperkter van omvang.

171 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie EU-voorzitterschap 2004*, Den Haag, november 2002.

bleven voor hun eigen bijeenkomsten. Dit vanuit de erkenning dat een meer centrale aanpak noodzakelijk was, maar tegelijk rekening houdend met de autonomie die ministeries in de Nederlandse verhoudingen hebben.

De taakverdeling tussen de centrale projectorganisatie en de departementen zou een ‘subsidiar model’ volgen, geoperationaliseerd als: ‘decentraal regelen wat kan, centraal regelen wat beter kan.’ De diensten van de centrale projectorganisatie zouden zich in principe beperken tot evenementen in Nederland op bewindslieden-niveau. De precieze taakafbakening tussen de centrale projectorganisatie en de departementen zou gaandeweg duidelijker moeten worden. In ieder geval zouden volgens de voorzitterschapnotitie de aspecten accreditatie, beveiliging, ICT, de kalender van voorzitterschapsevenementen, publieksvoorlichting, tolken, vertalingen en een voorzitterschapskursus voor ambtenaren centraal moeten worden geregeld. De mogelijkheid werd opengelaten om ook andere aspecten centraal te regelen als daartoe aanleiding bestond. Aspecten als locatiekeuze, hotelaccommodatie, protocol en voorlichting over specifieke beleidsonderwerpen werden geacht minder gebaat te zijn bij een centrale aansturing en beter te kunnen worden geregeld onder directe verantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon. Wel konden overwegingen van beveiliging en openbare orde nopen tot een nauwgezette coördinatie tussen de ministeries en de centrale projectorganisatie. Verder werd niet uitgesloten dat ook op andere aspecten door ministeries zou worden samengewerkt als dat kostenbesparend zou zijn. De projectorganisatie zou volgens de voorzitterschapnotitie tevens verantwoordelijk zijn voor de organisatie van de bijeenkomsten van de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken.

Het voorstel voor het gebruik van een centrale projectorganisatie kwam vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken. Door het voorstel al vroeg door het kabinet te laten bekrachtigen, waarbij het gebruikelijke interdepartementale voortraject in korte tijd werd doorlopen, werd voorkomen dat een uitgebreide interdepartementale discussie over details teveel van de voorbereidingstijd zou opslokken. De meeste departementen erkenden de ratio achter het besluit om bepaalde zaken centraal te regelen, al stonden sommigen wat gereserveerd tegenover de rol die een centrale projectorganisatie zou kunnen spelen. Zij namen een afwachtende houding aan ten aanzien van hoe de centrale projectorganisatie in de praktijk zou functioneren.

Plaatsbepaling van de centrale projectorganisatie

Nadat de Ministerraad had ingestemd met de voorzitterschapnotitie, kreeg het ministerie van Buitenlandse Zaken de taak om een centrale projectorganisatie op

te richten. De positie die de projectorganisatie binnen het departement moest krijgen was niet meteen duidelijk. Twee opties zijn overwogen: De eerste was onder de secretaris-generaal. Het ging immers om een interdepartementale opdracht van groot belang. Dit vereiste de nodige ambtelijke afstemming op hoog niveau, alsmede intensieve samenwerking met de centrale facilitaire dienst, de directie Kabinet en Protocol en de directie Voorlichting. Deze onderdelen vallen direct onder de (plaatsvervangend) secretaris-generaal van het ministerie, die tevens de HGIS-fondsen beheert waar ook de centrale projectorganisatie uit werd gefinancierd.¹⁷² De tweede optie, waarvoor uiteindelijk werd gekozen, was om de coördinatie van de organisatie onder de directeur-generaal Europese Zaken te plaatsen, aangezien de coördinatie van het Europese beleid door de directie Integratie Europa ook onder zijn bevoegdheid valt. Dit zou de communicatie tussen de medewerkers die verantwoordelijk waren voor het inhoudelijke beleid en de medewerkers die verantwoordelijk waren voor de organisatie ten goede komen.

Uitwerking van het subsidiaire model

De voorzitterschapnotitie merkte reeds de aspecten aan die zich voor een centrale aanpak kwalificeerden. In later overleg tussen de centrale projectorganisatie en de departementen is besloten om ook de ontwikkeling van het logo, sponsoring, de website, culturele evenementen alsmede de aanbesteding voor aankledingmaterialen, drukwerk, geschenken en promotieartikelen, vervoer, liaisons, tolken en de voorzitterschaps cursus aan de centrale projectorganisatie over te laten. Bij dat overleg is ook nog eens bevestigd dat de departementen zelf de conferentielocaties, hotelaccommodaties, catering en audiovisuele apparatuur voor hun rekening zouden nemen.

De centrale projectorganisatie zou primair optreden ter ondersteuning en facilitering van de ministeriële evenementen van de departementen, met andere woorden als een *shared services center*. Verder was de logistieke en organisatorische coördinatie van alle voorzitterschapsactiviteiten van het ministerie van Buitenlandse Zaken een taak van de centrale projectorganisatie. Daaronder vielen met name het opstellen en beheren van de kalender en het beheren van het EU-voorzitterschapsbudget van dit ministerie. De centrale projectorganisatie inventariseerde daarvoor de activiteiten van directoraten-generaal, directies en posten en de financiële gevolgen daarvan.¹⁷³

172 Bij het Nederlands EU-voorzitterschap in 1997 viel de coördinatie van organisatorische taken ook onder verantwoordelijkheid van de plaatsvervangend secretaris-generaal en de directeur Kabinet en Protocol van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

173 Ministerie van Buitenlandse Zaken 2002, op.cit., p. 6/7.

9.3 Voorzitterschapsevenementen in Nederland

Een lidstaat die het voorzitterschap vervult, dient een groot aantal bijeenkomsten in eigen land te organiseren. Voorbeelden zijn de EU-toppen met bijvoorbeeld Rusland, India en China en inkomende bezoeken van EU-instellingen. De formele bijeenkomsten van de Raad vinden traditioneel plaats in Brussel en Luxemburg. Daarnaast is het gebruikelijk dat het voorzitterschap – in eigen land – tevens een aantal informele raden organiseert. Sinds de tweede helft van 2003 vinden de reguliere bijeenkomsten van de Europese Raad (de Europese staatshoofden en regeringsleiders) plaats in Brussel. Als het voorzitterschap een informele bijeenkomst van de Europese Raad wil beleggen dient ook deze in eigen land plaats te vinden. De kosten van informele raden – die bij formele raden worden gedragen door het Raadssecretariaat – komen voor rekening van het voorzitterschap.¹⁷⁴ Sinds enige jaren wordt geprobeerd het aantal informele raden te beperken. De Europese Raad van Helsinki (1999) stelde het maximum op 5. Tijdens enkele aan het Nederlandse voorafgaande voorzitterschappen lag het gemiddelde aantal evenwel hoger, op circa 8 informele raden. Daarnaast heeft zich een praktijk ontwikkeld van ministeriële conferenties en seminars in het voorzittende land, die niet aan een maximum gebonden zijn en slechts in naam en status afwijken van de informele raden.

De lopende agenda waar Nederland als voorzitter mee te maken zou krijgen was in de aanloop naar het voorzitterschap nog lang onzeker (zie hoofdstuk 4). Zo was aanvankelijk het aantal lidstaten dat de EU in de tweede helft van 2004 zou tellen nog niet duidelijk. Anderhalf jaar voor aanvang kon Nederland zich erop instellen een Unie van 25 lidstaten te gaan voorzitten. Dit had consequenties voor het vinden van geschikte vergaderlocaties. Ook hield Nederland, gezien de onzekere afloop van de Conventie en de intergouvernementele conferentie (IGC) over het grondwettelijk verdrag, aanvankelijk rekening met een Europese topbijeenkomst in Nederland ter afsluiting van de IGC. Daarnaast werd de mogelijkheid van een informele Europese Raad in Nederland opgehouden. Nederland ging daarmee uit van een maximalistische planning, met bijbehorend budget. Naarmate het voorzitterschap dichterbij kwam, werd de kans dat Nederland een bijeenkomst in het kader van de IGC moest organiseren steeds kleiner, zodat de planning werd bijgesteld naar nog maar één (informele) Europese Raad in Nederland. Uiteindelijk heeft ook die niet plaatsgevonden.

¹⁷⁴ Het Raadssecretariaat stelt per voorzitterschap voor maximaal vijf informele raden tolken beschikbaar.

Verdeling van ministeriële bijeenkomsten

Door het aannemen van de *Notitie EU-Voorzitterschap* in november 2002 beperkte het kabinet het aantal informele raden dat Nederland zou organiseren tot acht. Later, in maart 2003, besloot het kabinet dat een negende informele Raad kon plaatsvinden. Andere ministeriële bijeenkomsten werden niet uitgesloten, maar zouden plaatsvinden onder de titel ‘informele ministeriële bijeenkomst’.

Eind 2002 en begin 2003 begonnen de diverse ministeries met het maken van plannen voor hoe zij hun voorzitterschap zouden vormgeven. Medio 2003 lagen niet minder dan dertig voorstellen voor ministeriële evenementen op tafel. Het ministerie van Buitenlandse Zaken drong aan op het terugdringen van het aantal ministeriële evenementen. Op 31 oktober 2003 kreeg de staatssecretaris voor Europese Zaken de opdracht van de Ministerraad om tot een verdeling te komen van maximaal vijftien informele ministeriële evenementen. Aan de negen informele raden zouden dus zes ministeriële bijeenkomsten worden toegevoegd. Dit aantal bood niet alleen iedere minister de gelegenheid om zijn eigen evenement te organiseren, maar was ook gelijk aan het hoogste aantal dat een voorzitterschap tot dusverre ooit had georganiseerd, te weten Italië in 2003. Een oplossing werd gevonden in een indeling in vier categorieën:

- informele raden (9)
- informele ministeriële bijeenkomsten (6)
- gerelateerde bijeenkomsten, op ambtelijk niveau (5), en
- overige bijeenkomsten en evenementen (6)

Evenementen in de laatste categorie konden wel op ministerieel niveau bijeen komen, maar werden niet op de kalender van het voorzitterschap geplaatst, omdat zij daar feitelijk los van konden worden gezien.

Nadat de coördinatiecommissie op hoogambtelijk niveau (CoCo-HAN) de lijst met voorstellen wist te reduceren tot twintig kon de staatssecretaris op 21 november 2003 de Ministerraad een voorstel voorleggen dat echter nog niet geheel tegemoet kwam aan de eis van vijftien bijeenkomsten. Pas na overleg tussen de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris voor Europese Zaken en de minister-president kon de definitieve verdeling in december 2003 worden vastgesteld.¹⁷⁵

175 Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zette in op drie informele raden. Uiteindelijk werd voor Sociale Zaken een extra formele Raad ingelast.

Het binnen de perken houden van het aantal ministeriële evenementen heeft veel coördinatie-inspanningen gevergd en is uiteindelijk op een creatieve wijze gerealiseerd. De vraag dient zich aan of het besluit tot een maximum aantal ministeriële evenementen niet eerder genomen had kunnen worden, bijvoorbeeld voordat de departementen gingen nadenken over hun voorzitterschapprogramma. Dit was echter lastig aangezien een sterke aanleiding daartoe ontbrak zolang er nog geen concrete voorstellen waren ontwikkeld. Het is dan eerder zaak om de departementen aan te sporen tijdig plannen te maken. Wel was uit het verleden bekend dat wanneer departementen eenmaal beginnen met plannen, de voornemens boven het haalbare uitstijgen. De politieke druk om de departementen, die nu eenmaal een grote mate van autonomie kennen, in hun voornemens te beperken, is dan echter nog onvoldoende.

9.4 Het functioneren van de centrale projectorganisatie

Personele bezetting

In maart 2003, twee maanden later dan gepland, ging de centrale projectorganisatie van start onder de naam Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004 (CPEU). De centrale projectorganisatie heeft gedurende een cruciale periode van haar bestaan te kampen gehad met onderbezetting. Volgens de *Notitie EU-voorzitterschap 2004* van november 2002 had in januari 2003 een kernteam van vijf medewerkers moeten beginnen, waarna het aantal medewerkers snel zou dienen toe te nemen tot acht. CPEU startte echter in maart 2003 met drie medewerkers, waaronder de projectdirecteur. In juli 2003 waren zes functies vervuld en in november van dat jaar negen. Pas in maart 2004 was de bezetting met twaalf medewerkers in overeenstemming met de gestelde doelen.

De oorzaken van deze onderbezetting zijn uiteenlopend. Om te beginnen bleek het bijzonder lastig om buiten de jaarlijkse overplaatsingsronde bij het ministerie van Buitenlandse Zaken goede medewerkers bij directies weg te halen. De ambtelijke top en de personeelsdienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken hadden onvoldoende oog voor het grote belang bij het welslagen van de CPEU en het afbreukrisico dat hier voor Buitenlandse Zaken vis-à-vis de vakdepartementen aan kleefde. Tegelijk wordt CPEU zelf verweten te weinig prioriteit te hebben gelegd bij het opstellen van de functieprofielen die nodig waren voor een goede vacaturevervulling. CPEU heeft niet overwogen om medewerkers van andere departementen in het kernteam op te nemen, vanuit de overtuiging dat Buitenlandse Zaken zelf in staat zou moeten zijn om CPEU te bemensen. Met het oog op de benodigde

specifieke deskundigheid zijn een logistiek coördinator, twee inkoopdeskundigen, een secretaresse en een administratief medewerker op tijdelijke basis ingehuurd.

Als gevolg van het gebrek aan personeel kwam de dienstverlening van CPEU aan de departementen traag op gang, in het bijzonder ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van aanbestedingen. Door tijdgebrek waren medewerkers niet voldoende ingewerkt en moesten zij veel gaandeweg leren. Ondanks de enorme inzet en welwillendheid van projectmedewerkers, ontbrak het vaak aan kennis en kunde voor zo'n omvangrijk project. Meer en beter ingewerkt personeel bij CPEU was volgens veel betrokkenen geen overbodige luxe geweest.

De werkwijze van CPEU

De werkwijze van CPEU viel uiteen in twee fasen. In de eerste fase van voorbereiding ging CPEU thematisch te werk. De projectmedewerkers van de CPEU waren elk verantwoordelijk voor een of meerdere thema's, zoals accreditatie, tolken en beveiliging. Om gebruik te maken van de expertise die zich binnen de vakdepartementen bevond en om de departementen in staat te stellen mee te beslissen over de behoeftestelling, werden 'interdepartementale taakgroepen' ingesteld.

Naarmate het voorzitterschap dichterbij kwam, begon de CPEU zich te richten op de organisatie van concrete evenementen. Ministeries kregen voor hun evenementen elk een projectmedewerker toegewezen die in dienst van het departement stond, zodat binnen elke departementale projectorganisatie 1 persoon volledig op de hoogte was van de centraal te regelen aspecten. Doordat deze projectmedewerkers voor meerdere departementen tegelijk actief waren, konden zij ervaringen gebruiken bij een ander departement. Tegelijk werden de projectmedewerkers hierdoor dermate zwaar belast dat zij niet altijd tijd hadden voor het beantwoorden van vragen van de departementen of het deelnemen aan de vergaderingen van departementale projectorganisaties.

Volgens sommige departementen heeft de omschakeling van themagericht naar evenementgericht (met andere woorden een kanteling van organisatiematrix, zie figuur 9.1) te lang op zich laten wachten, waardoor zij lang voor verschillende aspecten bij verschillende mensen te rade moesten gaan. Tegelijkertijd moest een te grote doublure van thematische kennis worden voorkomen. Het optimale kantelpunt is dan ook lastig te bepalen en varieert per ministerie, afhankelijk van wanneer een evenement plaatsvond.

Figuur 9.1 De organisatiematrix

	Project 1: 'Gymnich'	Project 2: Informeel JBZ	Project 3: Informeel Ecofin	Etc.
Accreditatie				
Tolken				
Liaisons				
Beveiliging				
Transport				
ICT				
Etc.				

Voor de organisatie van bijeenkomsten van de minister-president vormde de centrale projectorganisatie zelf projectteams onder haar leiding, bestaande uit medewerkers van Buitenlandse Zaken (facilitaire dienst, protocol, voorlichting en ICT), van Algemene Zaken (protocol en beveiliging) en zondig eigen projectmedewerkers. Volgens de voorzitterschapnotitie zou dit ook voor bijeenkomsten van de minister van Buitenlandse Zaken gelden. Aangezien dit echter tot ongelijkheid met de andere departementen zou leiden, is later besloten dat het ministerie zelf de informele bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken ('Gymnich') en van de ministers van Ontwikkelingssamenwerking organiseerde en betaalde, met de gebruikelijke ondersteuning van CPEU.

Het coördinatorenoverleg

Voor de afstemming tussen CPEU en de projectorganisaties van de departementen werd in april 2003 het 'coördinatorenoverleg' in het leven geroepen. Dit bood een platform om de taakafbakening tussen de centrale projectorganisatie en departementen nader te bepalen, de activiteiten onderling af te stemmen en relevante informatie uit te wisselen. Het overleg vond aanvankelijk eens in de drie weken plaats, in 2004 eens in de twee weken en vanaf september 2004 weer eens in de drie á vier weken.

Een van de eerste zaken die het coördinatorenoverleg besprak, was de vraag welke aspecten centraal en welke decentraal geregeld moesten worden. Zo is tot de eerdergenoemde taakuitbreiding van CPEU gekomen (zie paragraaf 9.2). Ook de mate van inspraak van de departementen bij de centraal te regelen aspecten kwam aan bod. Zo werden de departementen uitgenodigd om middels taakgroepen deel

te nemen aan het uitvoeren van de aanbestedingen voor drukwerk, geschenken en promotieartikelen, ICT en vervoer. De planning en voortgang van aanbestedingen kwam geregeld aan de orde. Ook zijn aspecten als het talenregime, de inzet van tolken, accreditatie en sponsoring besproken. CPEU stelde richtlijnen op voor uitnodigingenbeleid, gebruik van drukwerk, geschenkenuitgifte en logogebruik die in het coördinatorenoverleg onder de aandacht werden gebracht.

In de voorbereidingsfase kwamen vooral horizontale thema's aan de orde. Projectmedewerkers deden er verslag van activiteiten van de thematische taakgroepen, terwijl soms ook andere sprekers werden uitgenodigd om over relevante onderwerpen te praten, zoals de politie. In de uitvoeringsfase stelde het coördinatorenoverleg de CPEU en de departementen in staat het vooraf uitgestippelde beleid bij te stellen (accreditatie en het talenregime). Daarnaast wisselden departementen informatie uit over het verloop van evenementen om zodoende van elkaars ervaringen te leren. Ook deden coördinatoren via het overleg een beroep op de centrale projectorganisatie of collega's van departementen om bij onvoorziene omstandigheden bij te springen, bijvoorbeeld door cadeaus of promotiemateriaal uit eigen voorraad beschikbaar te stellen. Alle departementen hebben het coördinatorenoverleg als bijzonder nuttig ervaren voor het uitwisselen van ervaringen en het stellen van vragen.

9.5 Evaluatie van het subsidiaire model

Een beoordeling van het subsidiaire model dient rekening te houden met het feit dat een dergelijke aanpak voor de eerste keer is toegepast. Het werk van CPEU is in dat opzicht zeer vernieuwend en in sommige gevallen, zoals interdepartementale aanbestedingen, zelfs baanbrekend geweest.

Bij de evaluatie van het gekozen subsidiaire organisatiemodel staan de doelstellingen die voor CPEU zijn geformuleerd centraal. Deze doelstellingen betreffen:

- 1) Het behalen van *schaalvoordelen* door noodzakelijke goederen en diensten centraal te verwerven;
- 2) het bevorderen van een *uniforme uitstraling* van het voorzitterschap;
- 3) het verzekeren van een *minimale kwaliteit van dienstverlening* aan inkomende delegaties, bezoekende media alsmede de organisatie zelf; en
- 4) het bevorderen van *samenhang in alle activiteiten* in het kader van het voorzitterschap door het opstellen en beheren van een centrale voorzitterschapkalender.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Zie: CPEU Jaarverslag 2003/Jaarplan 2004 en CPEU Jaarverslag 2004/Jaarplan 2005 CPEU.

In deze paragraaf worden diverse centraal geregelde aspecten beoordeeld aan de hand van de eerste drie doelstellingen (schaalvoordelen, uniforme uitstraling en kwaliteit). Daarbij dient in het oog te worden gehouden dat het belang van elk van deze drie doelstellingen per aspect varieert.¹⁷⁷

Voor de beschrijving van de diverse aspecten is veelvuldig gebruik gemaakt van het eindverslag van de centrale projectorganisatie.¹⁷⁸

Aanbestedingen

Aanbestedingen voor aankledingmaterialen, liaisons, tolken, drukwerk, geschenken en promotieartikelen, ICT en vervoer werden centraal verzorgd. De liaisons, tolken en de voorzitterschapskursus waren ten behoeve van alle departementen en kwamen volledig ten laste van het centrale voorzitterschapbudget. Het drukwerk, de geschenken en promotieartikelen, ICT en vervoer zouden de departementen uit hun eigen budget bekostigen. Daarbij zouden zij in hun behoeftestelling ook ambtelijke evenementen voorzien. CPEU betaalde alleen de overheadkosten voor deze aanbestedingen. Het doel van centrale aanbesteding was om de meest gunstige prijs te bereiken, maar ook de kwaliteit en uniforme uitstraling waren van belang. Tevens zou worden voorkomen dat departementen zelf tijd, geld en energie zouden steken in vergelijkbare aanbestedingen.

CPEU voerde de aanbesteding van goederen en diensten die ten laste kwamen van het centrale voorzitterschapbudget zelfstandig uit. Wel werden de ministeries hierover geraadpleegd via de taakgroepen en geïnformeerd tijdens het coördinatorenoverleg. Voor de centrale aanbesteding van goederen en diensten die ministeries zelf moesten betalen, verlangden zij de nodige medezeggenschap. CPEU leidde de aanbestedingen, maar de departementen werden nadrukkelijk verzocht deel te nemen aan de taakgroepen, tendercomité's en het aanbestedingsteam, die de uitvoering voor hun rekening namen. De taakgroepen bepaalden de kwantitatieve en kwalitatieve behoeften. Het tendercomité werkte dat uit tot een concrete aanbesteding die door CPEU werd gepubliceerd, na toetsing door een aanbestedingsteam op inkooptechnische en juridische aspecten. De taakgroep beoordeelde de ontvangen offertes en het aanbestedingsteam toetste op zijn beurt de gemaakte selectie voordat CPEU tot gunning overging. CPEU sloot raamcontracten met de geselecteerde leveranciers, waarin leveringsvoorwaarden en tarieven

¹⁷⁷ De vierde doelstelling heeft een dermate afwijkend karakter dat hij niet als beoordelingscriterium wordt gehanteerd. Ook in de rest van de evaluatie wordt hij buiten beschouwing gelaten.

¹⁷⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Een goed halfjaar: Verslag van de Centrale Projectorganisatie EU 2004*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.

werden vastgelegd. Op basis van deze overeenkomsten sloten de departementen voor concrete bestellingen deelcontracten met dezelfde leveranciers en betaalden hen ook rechtstreeks.

Departementen die dat wilden, konden nauw bij de aanbestedingen betrokken zijn. Toch was niet voor alle departementen duidelijk bij welke aanbestedingen zij wel of niet mochten aanzitten. Verder ontbrak ook binnen veel departementen de expertise voor een waardevolle inbreng. De deelname varieerde dan ook sterk per ministerie. De geringe betrokkenheid van sommige ministeries leidde tot onduidelijkheid over de details van gesloten contracten.

Beoordeling: Het interdepartementaal aanbesteden van een aantal aspecten was baanbrekend. Hierdoor is om te beginnen bespaard op de overheadkosten in vergelijking met een volledig decentrale aanbesteding. In een aantal gevallen zijn grote schaalvoordelen behaald doordat een lage stuksprijs en een constante kwaliteit kon worden gerealiseerd. Dit geldt echter niet voor alle aspecten (ICT en vervoer) en soms in mindere mate dan mogelijk was. Om te beginnen zijn de aanbestedingen als gevolg van de personele onderbezetting bij CPEU te laat begonnen. Hierdoor zijn sommige contracten onder hoge tijdsdruk afgesloten met een matig resultaat. Daarnaast heeft een aantal departementen de deelname in taakgroepen en tendercomité's als arbeidsintensief en organisatorisch onoverzichtelijk gekenschetst. De procedure was democratisch, maar daardoor tijdrovend. De kosten van coördinatie moeten dan ook niet worden onderschat. En ten derde heeft prijsconcurrentie niet altijd plaatsgevonden doordat vanwege de omvang van de aanbesteding het aantal mogelijke aanbieders soms zeer klein werd. Een ander gevolg van interdepartementale aanbesteding was dat per sector slechts één bedrijf profiteerde van het Nederlands voorzitterschap.

Aankledingsmaterialen

De inkoop van aankledingsmaterialen (bewegwijzering, achterwanden, vlaggen en andere uitingen met het logo) was aanvankelijk niet als centraal te regelen aspect genoemd. Toch stemden de departementen in met het voorstel van CPEU, om op die manier een uniforme uitstraling en schaalvoordelen te behalen. CPEU inventariseerde de hoeveelheid artikelen die de departementen voor hun geplande evenementen nodig dachten te hebben en kocht het benodigde materiaal.

Beoordeling: Vooral de uniforme uitstraling van het voorzitterschap heeft veel baat gehad bij het gebruik van een herkenbare aankleding bij alle evenementen. Verder zijn schaalvoordelen behaald door dezelfde sets voor meerdere bijeenkomsten te

gebruiken. De centrale aanpak van dit aspect heeft de departementen geld en moeite bespaard.

Accreditatie

De accreditatie van deelnemers en journalisten was een taak voor CPEU. Ten eerste omdat het beheer van persoonsvertrouwelijke gegevens eenduidig hoorde te zijn. Ten tweede dienden politie- en veiligheidsdiensten voor het screenen alle gegevens volgens eenzelfde stramien en een vaste procedure geleverd te krijgen. Ten derde zou een centraal databestand herhaalde invoer en screening voorkomen van personen die voor meerdere evenementen zouden moeten worden geaccrediteerd. Tenslotte zou een uniforme vormgeving, kwaliteit en beveiliging van de toegangspassen vereist zijn.

Een taakgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Rijksvoorlichtingsdienst, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het Korps Landelijke Politie Diensten en beveiligingsambtenaren van alle departementen, bepaalde in november 2003 aan welke eisen de accreditatie moest voldoen. In plaats van een aanbesteding werd de opdracht direct gegund aan een samenwerkingsverband tussen de facilitaire diensten van enkele ministeries, waaronder die van het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat bezig was de beveiligingsactiviteiten bij de rijksoverheid te bundelen, het Interdepartementale Projectbureau Beveiliging (IPB). Het IPB leverde het personeel en het management voor het centrale accreditatiebureau en schreef voor de hard- en software een tender uit. De CPEU schreef in overleg met de AIVD, de politie en de beveiligingsambtenaren een handleiding voor het accreditatieproces.

Bij de eerste voorzitterschapsactiviteiten bleek het accreditatieproces tekortkomingen te vertonen die moeilijk konden worden verholpen. Het verwerken van de persoonsgegevens was beneden niveau. Vooral de nieuwe eis van het gebruik van foto's op toegangspassen leverde problemen op. Daarbij was er onvoldoende capaciteit voor projectmanagement. Ook hadden de beveiligingsambtenaren en het organiserende ministerie niet voldoende en niet tijdig genoeg zicht op wie er op een locatie aanwezig zouden zijn. Hierdoor liep de screening door politie en AIVD vertraging op, waardoor de toegangspassen pas op de locatie zelf konden worden uitgedeeld. De lange wachttijden die zodoende ontstonden, wekten bij velen irritatie.

Na zware kritiek van de politie en de departementen heeft CPEU het management van het centrale accreditatiebureau naar zich toegetrokken en enkele fundamen-

tele wijzigingen doorgevoerd. Vanaf augustus 2004 kreeg ieder departement voor elk evenement een account manager binnen het centrale accreditatiebureau aangewezen. Deze begeleidde het hele accreditatieproces voor een evenement. Verder wezen alle departementen voor elke bijeenkomst een verantwoordelijke persoon aan, hetgeen de communicatie tussen het centrale accreditatiebureau en het departement aanzienlijk heeft verbeterd. Ook de invoer van gegevens werd op een andere leest geschoeid. Zowel voor de account managers als voor de invoer van de gegevens heeft CPEU voor eigen rekening nieuw tijdelijk personeel geworven. Ook heeft CPEU voor eigen kosten de hard- en software laten aanpassen. Na deze ingrepen verliep de accreditatie naar tevredenheid.

Beoordeling: De kwaliteit van de accreditatie was tijdens de eerste twee maanden van het voorzitterschap van onacceptabel niveau. Na de ingrepen van CPEU verliep de accreditatie vanaf september naar behoren. Met de keuze om niet uit te besteden aan een organisatie met ervaring op het gebied van accreditatie, maar 'in te besteden' bij een relatief onervaren organisatie is een risico genomen, gezien het grote belang dat op politiek niveau werd gehecht aan de beveiliging van de bijeenkomsten. Aangezien al het aanwezige personeel op een vergaderlocatie moet zijn gescreend en geaccrediteerd, zou de accreditatie veel makkelijker zijn verlopen indien was gekozen voor een beperkt aantal vergaderlocaties. De vrije locatiekeuze voor departementen (zie onder) heeft zodoende geleid tot een extra zware werklust.

Beveiliging

De beveiliging tijdens het voorzitterschap betrof aspecten als externe beveiliging (de handhaving van de openbare orde en veiligheid bij evenementen), interne beveiliging (van de locatie van een bijeenkomst), persoonsbeveiliging, verkeers-technische begeleiding (motorescortes) en accreditatie. Het Nationaal Coördinatie Centrum van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stelde enkele leidraden voor deze aspecten op om richting te geven aan de beveiligingsactiviteiten van lokale overheden en de organiserende ministeries. Deze leidraden zijn enkele keren besproken in het coördinatorenoverleg. De rol van CPEU was met name coördinerend, dat wil zeggen het samenbrengen van actoren en het bevorderen van de onderlinge communicatie. CPEU was verantwoordelijk voor de accreditatie en beheerde de activiteitenkalender. Daarnaast kwamen de meerkosten voor openbare orde en veiligheid ten laste van het centrale voorzitterschapsbudget. De beveiligingskosten waren de grootste kostenpost van het Nederlandse voorzitterschap (zie ook paragraaf 9.6).

Beoordeling: Door de centrale afspraken over beveiliging en goede onderlinge communicatie is de beveiliging van de evenementen efficiënt verlopen. Een decentrale aanpak had zeker meer tijd en inspanning gevergd van alle partijen. De efficiënte inzet van mensen en middelen ten behoeve van openbare orde zijn verminderd doordat departementen werden vrijgelaten in de keuze van vergaderlocaties.

Briefings

CPEU heeft een reeks van briefings georganiseerd voor ambassades in Den Haag over de in Nederland te organiseren evenementen van de departementen. Deze briefings vonden plaats op het ministerie van Buitenlandse Zaken, soms meerdere op een dagdeel. De inhoud van de briefing werd geheel aan de departementen overgelaten. Zelf verzorgde CPEU de eerste algemene briefing voor de ambassades, waarbij zij inging op de organisatiestructuur van het Nederlands voorzitterschap, de accreditatieprocedures, de veiligheidsaspecten en de gang van zaken bij aankomst en vertrek van delegaties.

Beoordeling: De keuze om de briefings van de ambassades volgens een vast stramien en op een vaste locatie te houden heeft bijgedragen aan een uniforme uitstraling en kostenbesparing voor het voorzitterschap als geheel.

Drukwerk

Hoewel aanvankelijk niet aangemerkt als een centraal te regelen aspect, besloten de departementen op voorstel van CPEU om drukwerk centraal in te kopen. CPEU heeft namens alle ministeries een Europese aanbesteding gepubliceerd. De sjablonen op basis van het logo werden samen met de departementen ontwikkeld. Om een tijdige levering mogelijk te maken, plaatsten de departementen in april 2004 hun bestelling bij de drukker via de CPEU. De drukker leverde de producten medio mei bij de departementen af. In augustus 2004 vond, wederom via CPEU, een tweede bestelling plaats.

Beoordeling: De uniforme uitstraling van het voorzitterschap heeft baat gehad bij het gebruik van identiek drukwerk. Ook werd een goede kwaliteit geleverd tegen een redelijke prijs. De beperking tot slechts twee bestelmomenten (vooraf en in augustus) heeft tot voorraadproblemen geleid, zowel tekorten als overschotten kwamen voor. De centrale aanpak van dit aspect was kosteneffectief en heeft de departementen geld en moeite bespaard.

Geschenken en promotieartikelen

Hoewel aanvankelijk buiten het takenpakket van de centrale projectorganisatie, stemde de departementen in met een centrale aanbesteding voor geschenken en promotieartikelen. De departementen konden meebeslissen over de samenstelling van het assortiment van artikelen. CPEU heeft zich daarbij ingespannen om het assortiment enigszins beperkt te houden. Net als bij het drukwerk bestelden de departementen bij nader inzien via de CPEU in plaats van rechtstreeks hun afname.

Beoordeling: De uniforme uitstraling en herkenbaarheid van het voorzitterschap hebben veel baat gehad bij het gebruik van identieke geschenken en promotieartikelen alsmede de richtlijnen voor de uitgifte daarvan. Daarnaast heeft de centrale aanbesteding van de geschenken en promotieartikelen geleid tot een lage stuksprijs. Net als bij het drukwerk hebben zich ten aanzien van geschenken enkele voorraadproblemen voorgedaan. De kwaliteit van de meeste producten was hoog.

ICT

De aanbesteding voor informatie- en communicatietechnologie (ICT) gebeurde interdepartementaal. De tender voor ICT viel uiteen in twee delen, te weten ICT-faciliteiten (stroomvoorziening, telefoon, fax, printer, internet en de verzorging van op- en afbouw) en e-mailaccounts. De departementen betaalden zelf voor de ICT-faciliteiten, terwijl de centrale projectorganisatie uit haar budget e-mailaccounts voor alle bijeenkomsten vergoedde. Voor de ICT-faciliteiten werden twee bedrijven geselecteerd die met elkaar moesten concurreren voor de laagste prijzen. Dat wilde zeggen dat zij per evenement moesten offeren, waarop het betreffende departement tot gunning kon overgaan.

Beoordeling: De centrale aanbesteding van ICT-voorzieningen heeft een uniforme en hoogwaardige kwaliteit opgeleverd. De werkplekken zijn door de delegaties en de pers als zeer gebruikersvriendelijk ervaren. De kosten voor veel departementen waren echter ook hoog. De beoogde prijsconcurrentie tussen de twee geselecteerde bedrijven kwam aanvankelijk niet van de grond. Tot frustratie van departementen die vroeg in het voorzitterschap hun evenementen hadden, bleken de prijzen halverwege het voorzitterschap wel te kunnen dalen tot zo'n 50%. Ook het per evenement opnieuw moeten selecteren is door departementen als hinderlijk ervaren. Schaalvoordelen zijn op het gebied van ICT niet aan te tonen. De kosten voor ICT waren lager uitgevallen als meer evenementen op dezelfde locatie hadden plaatsgevonden.

Locaties

Volgens de voorzitterschapnotitie van november 2002 was het beter de departementen vrij te laten in hun keuze van een geschikte locatie voor hun evenementen, zowel op ministerieel als op ambtelijk niveau. Toen CPEU haar werkzaamheden begon en een taakuitbreiding werd afgesproken, waren de departementen al bezig de beste locaties voor zichzelf te regelen. Zij namen daarin een weinig coöperatieve houding in. De departementen waren meer in onderlinge concurrentie om de beste locaties dan dat er werd samengewerkt om schaalvoordelen te behalen. Door de uitbreiding naar 25 lidstaten is het aantal geschikte locaties beperkt, gezien de vereisten van capaciteit, kwaliteit, bereikbaarheid en beveiliging. Onafhankelijk van elkaar kozen departementen vaak voor (de omgeving van) Den Haag, Maastricht, Rotterdam en Amsterdam, vanwege de nabijheid van een vliegveld. Waar toch werd gekozen voor meer perifere locaties leverde dit vrijwel steeds organisatorische en logistieke complicaties op.

Beoordeling: Het vrijlaten van de locatiekeuze heeft de kosten van het voorzitterschap opgedreven en negatieve consequenties gehad voor de efficiënte organisatie van evenementen. Om te beginnen is er bij de huur van conferentieruimten, hotels en catering geen schaalvoordeel behaald. Ten aanzien van locaties die meermaals werden afgehuurd was meer samenwerking tussen de afnemende departementen mogelijk geweest, al dan niet met een coördinerende rol voor CPEU. Zo is er niet getracht tot voordelige prijsafspraken te komen, bijvoorbeeld met locaties waar verschillende informele raden plaatsvonden. En ten tweede heeft het gebruikmaken van zoveel verschillende locaties meer inzet gevergd van politie en particuliere beveiligers. Ook schaalvoordelen op andere aspecten zoals ICT, vervoer en accreditatie zijn door de vrije locatiekeuze beperkt.

Liaisons

Net als bij voorgaande voorzitterschappen werden aan delegaties van aankomst tot vertrek *liaison officers* toegevoegd. Dit zijn doorgaans studenten die een delegatie faciliteren en de schakel vormen tussen de organisatie van een bijeenkomst en de delegatie. CPEU verrichtte de aanbesteding zelfstandig en selecteerde uit drie belangstellenden één bedrijf voor de levering van liaisons voor het hele voorzitterschap. Door zoveel mogelijk te werken met dezelfde mensen hoopte de centrale projectorganisatie de uniformiteit en samenhang van het voorzitterschap te bevorderen en de opgebouwde ervaring met begeleiding van delegaties te behouden.

Beoordeling: Het gebruikmaken van één bedrijf voor *liaison officers* droeg bij aan een uniforme uitstraling. Het feit dat er slechts eenmaal hoefde te worden aanbesteed

leverde een schaalvoordeel op, al vond er gezien de omvang van de opdracht weinig prijsconcurrentie plaats. Een voordeel was dat de groep van liaisons slechts één keer hoefde te worden getraind en in de loop van het voorzitterschap een zekere routine opbouwde. De kwaliteit van de liaisons varieerde, met name op het gebied van talenkennis en servicegerichtheid. Het spreekt voor zich dat departementen het liefst steeds gebruik maakten van de beste liaisons, wat niet altijd mogelijk bleek. Structurele problemen hebben zich niet voorgedaan.

Logo

Een logo van hoge kwaliteit moest het Nederlandse voorzitterschap herkenbaarheid geven en helpen de gewenste uniforme uitstraling te verschaffen. De centrale projectorganisatie startte in september 2003 met de voorbereidingen om tot een logo-ontwerp te komen. Algemeen uitgangspunt was dat het logo moest aansluiten bij de internationale reputatie van Nederland op het gebied van grafisch ontwerp. Meer in het bijzonder zou het typisch Nederlandse karakteristieken moeten uitstralen: directheid, nuchterheid en eenvoud. Het ontwerp diende een breed publiek aan te spreken en ook na het voorzitterschap bruikbaar te zijn, bijvoorbeeld bij publiciteitscampagnes over Europa. Tenslotte was praktische toepasbaarheid een belangrijk criterium. Drie ontwerpstudio's werden uitgenodigd om een ontwerp in te dienen en zijn geïnformeerd over de achtergronden en thema's van het voorzitterschap. Een jury van deskundigen heeft een ontwerp geselecteerd. Het logo is ook als basis genomen voor de huisstijl die consequent is toegepast bij alle aankledingmaterialen, drukwerk, geschenken en promotieartikelen en verpakkingen.



Het officiële logo van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004

Beoordeling: Het centrale logo van het Nederlandse voorzitterschap is een groot succes gebleken. De verwerking ervan in diverse toepassingen heeft sterk bijgedragen aan de herkenbaarheid en uitstraling van het Nederlands voorzitterschap. Het gekozen logo werd en wordt algemeen als een creatief en helder ontwerp

beschouwd. Departementen verwerkten het logo graag in allerlei toepassingen. Het gebruik van het logo was echter aan regels gebonden. Het ontwikkelen van een centraal logo had evidente schaalvoordelen, al was dit geen oogmerk. Wel hebben sommige departementen, bijvoorbeeld voor specifieke evenementen, aanvullende logo's ontwikkeld.

Sponsoring

Het is een in Europa geaccepteerde gewoonte dat lidstaten die het EU-voorzitterschap organiseren daarbij gebruik maken van sponsors. Het gaat dan om bedrijven die kosteloos zaken als transportmiddelen, communicatieapparatuur, audiovisuele apparatuur, telefoonverkeer, vliegtickets of catering verzorgen ten behoeve van evenementen in het kader van het voorzitterschap. In ruil hiervoor kunnen zij zich afficheren met het voorzitterschap. Dit kan een significante kostenbesparing voor de overheid opleveren. Een aantal aan het Nederlandse voorafgaande voorzitterschappen leverde dat zo'n 2 tot 3 mln euro op (zo'n 2,5% van hun totale organisatiebudget). Ook Nederland heeft voor zijn voorzitterschap gepoogd sponsors te werven. Een bedrijf dat het voorzitterschap sponsorde in natura ter waarde van 300.000 euro mocht zich als tegenprestatie 'officieel leverancier van het voorzitterschap' noemen. Hun logo's konden desgewenst discreet op de website en publicaties van het voorzitterschap worden geplaatst. Sponsors mochten echter geen producten met het voorzitterschapslogo op de markt brengen. Verder kwamen alleen bedrijven die hun ondernemingen op maatschappelijk verantwoorde wijze voerden voor sponsoring in aanmerking. Ondanks het geaccepteerde gebruik ervan in Europa en de gestelde voorwaarden kwamen vanuit de Tweede Kamer vragen met betrekking tot de integriteit van sponsoring van het voorzitterschap.¹⁷⁹

De centrale projectorganisatie stelde in november 2003 de mogelijkheid tot sponsoring officieel bekend via de Kamers van Koophandel, brancheorganisaties en VNO-NCW. Dit leverde echter geen succesvolle aanbiedingen op. Als mogelijke redenen hiervoor werden genoemd de keuze voor indirecte acquisitie, de economische situatie waardoor bedrijven terughoudend waren ten aanzien van sponsoring en de afwezigheid van een groot evenement in Nederland dat veel media-belangstelling zou wekken, zoals een Europese Raad.¹⁸⁰ De berichtgeving in de media leverde nog enkele aanbiedingen op, maar de meeste hiervan betroffen in

¹⁷⁹ Kamervragen van het lid De Wit (SP) aan de minister-president, minister van Algemene Zaken, en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Europese Zaken) over het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie, TK nr. 1767, Den Haag 15 juli 2003.

¹⁸⁰ Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beantwoording vragen van het lid Timmermans over de sponsoring van het Nederlandse EU-voorzitterschap*, TK nr. 685, Den Haag 28 januari 2004.

feite geen sponsoring, maar kortingen, of voldeden in ander opzicht niet aan de gestelde voorwaarden. Uiteindelijk hebben slechts twee sponsors op bescheiden schaal bijgedragen aan het voorzitterschap.¹⁸¹

Voor een aantal aspecten waren inmiddels aanbestedingen gepubliceerd, waardoor de mogelijkheid tot sponsoring werd beperkt. Bedrijven bleken meer geïnteresseerd in het sponsoren van specifieke evenementen dan van het voorzitterschap als geheel. Dit behoorde wel tot de mogelijkheden, maar is niet vroegtijdig en helder gecommuniceerd.

Beoordeling: Het centraal regelen van sponsoring lag voor de hand gezien de goede ervaringen van de aan het Nederlandse voorafgaande voorzitterschappen. Op die manier zijn de contacten met de brancheorganisaties in één hand, worden aanbiedingen gelijk beoordeeld en kunnen sponsorcontracten onder dezelfde voorwaarden worden gesloten. Er is een aantal redenen te noemen waardoor de beoogde sponsoring van het Nederlandse voorzitterschap niet van de grond is gekomen. De belangrijkste was dat er bij het bedrijfsleven weinig animo bestond om zich te afficheren met het Nederlands EU-voorzitterschap. Het politieke klimaat in 2003 en de kritische houding in Nederland tegenover de Europese Unie waren daarbij weinig stimulerend. Daarnaast kan de negatieve sfeer rond het onderwerp sponsoring als gevolg van de Kamervragen en de mediaberichten remmend hebben gewerkt. Zelfs sommige departementen hielden reserves tegenover sponsoring, ook al was hiertoe op kabinetsniveau besloten. Kortom, het klimaat voor sponsoring was zeer ongunstig. Het is dan ook niet uitgesloten dat een centrale aanpak in een andere context wel succesvol had kunnen zijn. Tegelijk zijn er andere factoren die de sponsoring hebben belemmerd. Het bedrijfsleven is slechts indirect en te laat benaderd. Doordat de aanbestedingsprocedures voor de centraal te regelen aspecten inmiddels waren gestart, was sponsoring van een aantal belangrijke aspecten niet meer mogelijk. Daarnaast heeft het signaal dat bedrijven werden uitgenodigd om het hele voorzitterschap te sponsoren, terwijl ook het sponsoren van een individueel evenement tot de mogelijkheid behoorde, remmend gewerkt. Voor veel bedrijven bleek de grens van 300.000 euro om zich te mogen afficheren met het voorzitterschap te hoog. Ook is het voorgekomen dat een sponsoraanbieding centraal niet kon worden gehonoreerd omdat het een aspect betrof dat door de vakdepartementen zelf werd geregeld. Indien departementen op eigen kracht

¹⁸¹ Microsoft heeft de softwarelicenties beschikbaar gesteld voor alle computers die bij bijeenkomsten in Nederland zijn ingezet. Als tegenprestatie is een screensaver van Microsoft met alle EU-vlaggen geïnstalleerd. KPN heeft voor alle liaison officers een mobiele telefoon met beltegoed beschikbaar gesteld en wilde hiervoor geen tegenprestatie.

sponsors hadden gezocht, dan had dit in de context van het voorzitterschap van 2004 wellicht tot een iets beter resultaat kunnen leiden.

Talenregime

Het voorzitterschap bepaalt het talenregime voor de informele raden en overige bijeenkomsten in eigen land. Vanwege de uitbreiding met tien lidstaten en daarmee negen nieuwe talen, heeft Nederland voor informele raden een beperkt talenregime geïntroduceerd. Dit vanwege praktische redenen (ruimtegebrek) en kostenoverwegingen. Daarbij komt dat Nederland al jaren voorstander was van een beperkter talenregime bij informele raden. Op voorstel van de centrale projectorganisatie koos de Ministerraad voor een talenregime dat inhield dat in beginsel simultaanvertaling van en naar het Engels, Frans, Duits en waar dienstig de taal van het voorzitterschap plaatsvond. Het voorzitterschap bood bewindslieden uit alle lidstaten nadrukkelijk de mogelijkheid in de eigen taal te spreken als zij hieraan reële behoefte hadden; zij moesten dit van tevoren melden. Het voorzitterschap suggereerde lidstaten verder zondig een fluistertolk mee te brengen in het geval een minister ook behoefte had te luisteren in zijn eigen taal. De expliciete keuze voor het Duits veroorzaakte in de aanloop naar het Nederlands voorzitterschap ongenoegen bij Spanje en Italië. Daarop is besloten vertaling van en naar het Duits wel altijd aan te bieden, maar niet openlijk te vermelden. Dit stuitte weer op principiële Duitse bezwaren, alle verzekeringen van Nederlandse kant ten spijt. In de praktijk claimden Spanje en Italië consequent een reële behoefte aan simultaanvertaling in hun talen en dreigden weg te blijven als daarin niet zou worden voorzien. Het voorzitterschap heeft deze verzoeken steeds gehonoreerd. Daardoor had het Nederlandse voorzitterschap in feite een regime met als basis vertaling van en naar zes talen. Uiteindelijk hebben veel bewindslieden afgezien van simultaanvertalingen van en naar hun eigen taal, maar daar alleen in gesproken. Slechts weinig delegaties hebben fluistertolken meegenomen.

Beoordeling: De keuze van Nederland om een beperkter talenregime voor informele raden te introduceren was moedig, gezien de bekende hardnekkigheid van de talenkwestie. Niet alle departementen konden even goed uit de voeten met deze lijn en de bijstelling die daarin later plaatsvond. Dit heeft tot zekere spanningen met enkele delegaties geleid, iets waaraan sommige departementen nu eenmaal niet gewend zijn. Afgezet tegen de vanouds brede toepassing van volledige vertaling heeft de introductie van een beperkter talenregime een aanzienlijke kostenbesparing opgeleverd. De introductie van een talenregime van drie talen is niet geslaagd, die van een beperkter regime wel.

Tolken

Aangezien het Raadssecretariaat maar voor vijf informele raden tolken verzorgt, moest Nederland voor de overige bijeenkomsten zelf de vertalingen verzorgen en bekostigen. De EU-tolken zijn ingezet bij informele raden waar zij traditioneel de vertaling verzorgen (de informele Ecofin-Raad, de informele Algemene Raad, de informele Landbouwwaad en de informele JBZ-Raad) alsmede bij de informele Milieuraad. Met het oog op een eerlijke kostenspreiding zijn de tolken voor de overige bijeenkomsten centraal georganiseerd en Europees aanbesteed. De opdracht werd aan een Nederlandse firma gegund. Individuele vakdepartementen bestelden de tolken via de centrale projectorganisatie die ook voor de betaling zorgde. Uiteindelijk is meer gebruik gemaakt van tolken dan was voorzien. Toch vielen de kosten veel lager uit dan begroot, doordat de tarieven van de tolken lager uitvielen dan aanvankelijk geschat en de firma met twee in plaats van drie tolken per taal werkte.

Beoordeling: Het centraal aanbesteden van de tolken heeft schaalvoordelen opgeleverd met betrekking tot overhead van het aanbesteden. Een prijsvoordeel als gevolg van het centraal aanbesteden is niet aangetoond. Departementen bleken voor hetzelfde tarief tolken te kunnen inhuren voor hun ambtelijke bijeenkomsten. Door gebruik te maken één bureau was sprake van uniforme kwaliteit.

Vervoer

Aanvankelijk was vervoer niet aangemerkt als een centraal te regelen aspect. Drie departementen (Defensie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken) waren reeds voorzien van vervoer. Toch meenden de overige departementen voordeel te kunnen hebben bij een centrale aanbesteding door de centrale projectorganisatie. Na vergelijking van zes offertes is tot gunning aan een bedrijf overgegaan. De diensten varieerden van luxevoer in personenauto's tot groepsvervoer in touringcars en minibussen.

Beoordeling: De kwaliteit van het vervoer werd door departementen als hoog beoordeeld. Door gebruik te maken van hetzelfde bedrijf was deze kwaliteit tevens uniform. Besparingen zijn behaald op de overhead van de aanbesteding. Een prijsvoordeel is niet aan te tonen. Door de grootte van de opdracht waren er weinig potentiële aanbieders en vond nauwelijks prijsconcurrentie plaats.

Voorzitterschapscursus

Net als in 1997 is er centraal een voorzitterschapscursus voor Nederlandse ambtenaren georganiseerd. Na openbare aanbesteding door CPEU in samenwerking met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken, werd de

opdracht gegund aan een samenwerkingsverband tussen het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en het European Institute for Public Administration (EIPA). Het belangrijkste doel was het vergroten van de kennis van zowel procedures in Brussel als de interdepartementale afstemming in Den Haag. Hetzelfde gold voor het inzicht in de Nederlandse agenda voor het voorzitterschap en het omgaan met de gewijzigde omstandigheden binnen de EU door de uitbreiding. Daarnaast is aandacht geschonken aan vergader- en onderhandelings technieken in EU-verband en aan lessen van voorgaande voorzitterschappen. De cursus bestond uit drie afzonderlijke, opeenvolgende modules in de periode maart tot en met mei 2004. Naar schatting zouden ongeveer 600 beleidsambtenaren van het rijk voor de cursus in aanmerking komen. In totaal hebben 550 ambtenaren aan de cursus deelgenomen en de totale kosten (ten laste van het centrale voorzitterschapsbudget) bedroegen 550.000 euro. Daarnaast is op basis van de cursus door Clingendael en EIPA samen met Buitenlandse Zaken het 'Handboek voorzitterschap' samengesteld. Dit handboek is niet alleen aan alle cursisten, maar ook aan veel andere beleidsambtenaren uitgereikt.

Beoordeling: Gezien de vergelijkbare behoeften van ambtenaren, de beperkte beschikbaarheid van expertise en de inhoudelijke voorbereiding is het logisch dat een dergelijke cursus centraal is georganiseerd. Volgens de evaluatie die met de deelnemers is opgesteld zijn de belangrijkste leerdoelen behaald. Wel bleek de grootschaligheid van de cursus en de heterogeniteit van de doelgroep een obstakel voor het leveren van maatwerk. Dat betekent niet dat voortaan per departement moet worden gedifferentieerd, maar wel naar kennisniveau, ervaringsniveau en beleidsgebied. Verder is de aanbesteding van de cursus te laat gestart, waardoor er teveel tijdsdruk op de organisatoren kwam te liggen en voor een aantal deelnemers de cursus op het laatste moment plaatsvond.

Website (www.eu2004.nl)

Sinds een aantal jaren is het gebruikelijk dat het voorzitterschap een eigen website lanceert die actuele en relevante informatie samenbrengt ten behoeve van professionals en geïnteresseerde burgers. De website is een belangrijk visitekaartje van de voorzitter en biedt diensten aan, zoals het accrediteren van journalisten. Op verzoek van de centrale projectorganisatie heeft de directie Voorlichting (DVL) van het ministerie van Buitenlandse Zaken een website laten maken en coördineerde de inbreng van alle ministeries. Alle kosten voor de website kwamen ten laste van de centrale begroting. De website werd actueel gehouden op basis van door de departementen geleverde informatie. De site was beschikbaar in het Nederlands, Engels en Frans. De directie Vertalingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken

verzorgde alle vertalingen, waardoor per taalversie in totaal circa 1000 documenten konden worden gepubliceerd. Vaak bezochte gedeelten van de website waren de kalender, het nieuws, de beleidsprioriteiten van het Nederlandse voorzitterschap en de persinformatie. Drieduizend mensen abonneerden zich op de nieuwsbrief en de *alert service* per e-mail. Ruim tweeduizend journalisten accrediteerden zich via de website voor bijeenkomsten in Nederland.

Beoordeling: Een voorzitterschap kan niet meer om een centrale website heen. Niettemin hadden veel Nederlandse departementen behoefte aan een eigen voorzitterschapwebsite, omdat de centrale website in hun ogen te laat werd gelanceerd. Verder was de centrale website volgens een aantal departementen teveel gericht op ministeriële evenementen, waardoor de ambtelijke evenementen en overige activiteiten van de departementen niet goed uit de verf kwamen. Vandaar dat een aantal departementen een eigen voorzitterschapwebsite heeft ontwikkeld. Andere volstonden met een ruimte op hun reguliere website. Dit is niet ongebruikelijk in andere lidstaten.

9.6 Het voorzitterschapbudget

Een les die het ministerie van Buitenlandse Zaken uit het voorzitterschap van 1997 trok was dat er niet al te zuinig begroot moest worden. Doordat de kosten tijdens dat voorzitterschap hoger uitvielen dan verwacht, moest veel kostbare energie worden gestoken in het beperken van de begrotingsoverschrijding. Op basis van de kosten van het Deense voorzitterschap van 2002 en een maximalistische planning (uitgaande van 25 lidstaten en twee bijeenkomsten van de Europese Raad in Nederland) werd in november 2002 rekening gehouden met een centraal budget van zo'n 75 mln euro. Wanneer ook de uitgaven van de departementen werden meegeteld, zouden de kosten wel 100 à 125 mln euro kunnen bedragen. Omdat op dat moment slechts 22,7 mln euro in de HGIS was gereserveerd, vroeg de minister van Buitenlandse Zaken begin november 2002 bij zijn collega van Financiën aandacht voor het gebrek aan financiële dekking, daarbij wijzend op het verplichtende karakter van het EU-voorzitterschap.

Tijdens interdepartementaal overleg begin 2003 over de voorjaarsnota werd besloten de centrale projectorganisatie op grond van nieuwe berekeningen 67,7 mln euro toe te kennen. De kosten van de evenementen van departementen waren daarin niet opgenomen. De afspraken tussen CPEU en de ministeries zouden bepalen welke delen van het centrale budget ten behoeve van departementale evenementen zouden worden ingezet.

Tabel 9.1 Begroting centrale projectorganisatie (bedragen x 1.000 euro)

	Juni 2003	Juni 2004	Augustus 2005
1. Vaste kosten (personeel, materieel e.d.)	5.250	5.870	3.543
Centrale projectorganisatie	2.450	2.375	1.931
Permanente vertegenwoordiging in Brussel	2.800	3.495	1.611
2. Centrale aspecten	50.000	37.879	23.687
Aanbestedingen	300	300	225
Aankledingsmaterialen	0	250	393
Accreditatie	1.500	850	1.546
Conferentiefaciliteiten	0	70	94
Cultuur	1.000	1.000	876
Liaisons	250	625	530
Logo	100	100	119
Bijdrage Europafonds	1.500	1.500	1.500
Openbare orde en veiligheid	40.350	28.114	14.830
Publieksvoorlichting	1.000	1.000	1.000
Tolken	0	460	241
Voorlichting	800	930	696
Voorzitterschapscursus	700	650	552
Website	2.500	2.030	1.083
3. Evenementen	31.200	22.714	7.054
Europese Raden / topbijeenkomsten	23.200	14.500	3.060
EU-toppen	6.000	3.500	984
Bijeenkomsten vanwege externe betrekkingen van de EU	0	2.714	2.528
Inkomende bezoeken EU-instellingen e.d.	1.000	1.000	478
Overige inkomende bezoeken op topniveau	1.000	1.000	3
4. Overige kosten	600	600	507
o.a. reiskosten minister-president en minister van Buitenlandse Zaken vanwege het voorzitterschap			
5. Onvoorzien	1.000	930	1.708
e-mailvoorzieningen alle evenementen	0	150	162
Geschenken en drukwerk Nederlandse vertegenwoordigingen	0	pm	1.461
Videoconferentiefaciliteit (BZ, AZ, PV EU)	0	pm	85
Totaal	88.050	67.993	36.449

Bron: Een goed halfjaar, verslag van de Centrale Projectorganisatie EU 2004, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.

In juni 2003 presenteerde de centrale projectorganisatie een eerste begroting van ongeveer 88 mln euro (zie tabel 9.1). Bijna de helft van dat budget werd ingenomen door een claim van 40,3 mln euro voor politie-inzet, gebaseerd op de aanname dat er twee bijeenkomsten van Europese staatshoofden en regeringsleiders in Nederland zouden plaatsvinden. De Ministerraad bepaalde echter dat de centrale projectorganisatie binnen het gestelde budget van 67,7 mln euro moest blijven. Daarop trad de centrale projectorganisatie in overleg met de ministeries die het meest betrokken waren bij de organisatie en beveiliging van toppen: Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Doordat Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken al snel instemden met de overheveling van één van de twee toppen naar Brussel werd al een besparing van 20 mln euro gevonden. De voorziening voor één top in Nederland bleef intact omdat niet zeker was of de besprekingen over het grondwettelijk verdrag onder het Ierse voorzitterschap zouden worden afgerond.

Het overleg tussen CPEU en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de kosten van beveiliging van evenementen duurde tot april 2004. Nadat het kabinet in november 2003 de voorzitterschapskalender had vastgesteld en daarmee het aantal ministeriële bijeenkomsten op vijftien had gesteld, deelde BZK deze evenementen in naar categorieën met verschillende risico's in en rekende de kosten toe. CPEU en BZK kwamen uiteindelijk overeen dat BZK voor de beveiliging van evenementen een totaalbedrag van 13,7 mln euro ontving. Dit betekende dat achteraf geen verrekening meer zou plaatsvinden en dat geen aanvullende claims mogelijk waren voor extra bijeenkomsten. Daarnaast werd een bedrag van 13,3 mln euro gereserveerd voor de beveiliging van een eventuele top in Nederland. Verder is in juni 2004 aan BZK nog een bedrag van 1,1 mln euro toegekend voor verkeerstechnische begeleiding (motorescortes voor ministeriële delegaties), waartoe in een laat stadium werd besloten. In totaal is 14,8 mln euro uit het centrale voorzitterschapsproject overgeheveld naar BZK, oftewel 39% van de uiteindelijke uitgaven van het centrale voorzitterschapsbudget.

Met het Ministerraadbesluit over het aantal ministeriële bijeenkomsten werd ook bepaald dat de organisatiekosten van de EU/ASEM-bijeenkomst van ministers van Economische Zaken, de EU/ASEM-bijeenkomst van ministers van Financiën en de ministeriële Euromed-bijeenkomst op de centrale begroting zouden komen. Het betrof immers formele activiteiten vanwege de externe betrekkingen van de EU. In mei 2004 kreeg een tweede herziene begroting van 68 mln euro de steun van alle departementen (zie tabel 9.1). In september 2004 werd duidelijk dat een topbijeen-

komst in Nederland, de EU/ASEM-bijeenkomst Financiën, de EU/ASEM Economische Zaken en de EU/Canada-top om politieke redenen niet zoals gepland tijdens het Nederlands voorzitterschap zouden plaatsvinden. Zodoende werden de geplande uitgaven naar 41 mln euro bijgesteld. Toen in december 2004 de noodzaak van een extra top in Brussel eveneens was vervallen, volgde een verdere aanpassing tot 38 mln euro. Dit was 45% lager dan begroot in juni 2004.

Bij de start van het Nederlands voorzitterschap rekende het Financieele Dagblad de burger voor wat het voorzitterschap kostte: 'EU-voorzitterschap: € 7 ton per dag'.¹⁸² Deze berekening was gebaseerd op het feit dat naast het centrale budget van zo'n 68 mln euro, de departementen ook nog zo'n 60 mln euro vanuit hun eigen budgetten hadden te besteden. De uiteindelijk veel lagere uitgaven uit het centrale voorzitterschapsbudget zijn vooral te danken aan het niet doorgaan van een Europese Raad in Nederland en een aantal EU-toppen. Hierdoor werd op de posten 'Europese Raden' en 'EU-toppen' samen al 14 mln euro bespaard en op de post 'Openbare orde en veiligheid' 13,3 mln euro. Hiermee valt ook het rekenometje voor de belastingbetaler positiever uit. De uiteindelijke uitgaven van de vakdepartementen in het kader van het voorzitterschap worden op basis van een steekproef geschat op een gemiddelde van 5 mln euro. De decentrale uitgaven komen daarmee uit op zo'n 60 mln euro, waarmee de totale voorzitterschapsuitgaven uitkomen op zo'n 97 mln.¹⁸³

Door vroegtijdig in te zetten op een ruim voldoende budget en daarover tijdig onderhandelingen aan te gaan met Haagse spelers, zoals Financiën en BZK, hebben het ministerie van Buitenlandse Zaken en de centrale projectorganisatie tijdens het voorzitterschap minder energie hoeven te steken in het beperken van de kosten. Het feit dat de uiteindelijke uitgaven veel lager uitvielen dan begroot is bijna geheel te verklaren doordat de geraamde kosten voor het beveiligen van evenementen drastisch naar beneden kon worden bijgesteld.

Wat opvalt is dat de verhouding tussen centrale en decentrale uitgaven uiteindelijk een heel andere is geworden dan aanvankelijk geraamd (zie tabel 9.2).

¹⁸² Financieele Dagblad, 1 juli 2004.

¹⁸³ In de terminologie van het Financieele Dagblad is dat ruim vijf ton per dag.

Tabel 9.2

*Verhouding tussen centrale en decentrale voorzitterschapuitgaven
(in mln euro)*

	Centrale uitgaven	Decentrale uitgaven	Totale uitgaven
Geraamd juni 2003	88	25-50	103-128
Geraamd juni 2004	68	60	128
Uiteindelijke uitgaven	37	60	97

De budgetten van de individuele ministeries zijn niet lager uitgevallen dan vlak voor de start gaan van het voorzitterschap werd geraamd. Dit terwijl er meer aspecten dan aanvankelijk voorzien op centraal niveau zijn geregeld. Nu hadden de centrale voorzieningen in principe slechts betrekking op bijeenkomsten op ministerieel niveau. Wel hebben ook ambtelijke evenementen kunnen profiteren van een aantal centrale aspecten, zoals aankleding, drukwerk en geschenken. Een belangrijke verklaring voor de uitgaven door de departementen is de grote animo om in het kader van het EU-voorzitterschap evenementen te organiseren. De uitgaven van de departementen varieerden tussen de 2 mln en 8 mln euro. In het Nederlandse bestel krijgen departementen een grote mate van vrijheid om hun voorzitterschap invulling te geven. Behalve de beperking van één informeel ministerieel evenement per minister, is er op dit aspect geen centrale sturing geweest.

9.7 Conclusies

Op initiatief van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft Nederland tijdens het EU-voorzitterschap van 2004 een nieuw organisatie-model toegepast. De hoofdgedachte achter dit zogenaamde ‘subsidiare model’ was het benutten van de voordelen van het centraal regelen van bepaalde organisatorische en logistieke aspecten voor evenementen in Nederland en tegelijk zoveel mogelijk vrijheid aan de departementen te laten om hun eigen voorzitterschap vorm te geven. De doelmatigheid van de organisatie (de beantwoording van onderzoeksvraag 3 van deze evaluatie) wordt beoordeeld aan de hand van de vraag in hoeverre de doelstellingen van het subsidiare organisatie-model, te weten een uniforme uitstraling, het behalen van schaalvoordelen en een zekere kwaliteit van dienstverlening, zijn behaald in relatie tot de kosten van het voorzitterschap.

De Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004 (CPEU) die door het ministerie van Buitenlandse Zaken werd ingericht om het subsidiare model vorm te geven en uit te voeren zag zich gesteld voor de uitdaging om op basis van prestaties de departementen te overtuigen van de meerwaarde van het model. Het was

daarom des te meer te betreuren dat het ministerie van Buitenlandse Zaken er niet in slaagde om CPEU tijdig en voldoende te bemensen. Als gevolg hiervan is de dienstverlening aan de departementen te laat op gang gekomen, vooral bij de voorbereiding en uitvoering van de interdepartementale aanbestedingen. Medewerkers waren onvoldoende ingewerkt en moesten veel gaandeweg leren. Een belangrijke rol van CPEU was het bij elkaar brengen van de departementen. Het coördinatorenoverleg heeft een belangrijke rol gespeeld bij het uitwisselen van informatie en ervaringen. Ook is de lijst met centraal te regelen aspecten in dit overleg vastgesteld.

Uniforme uitstraling

De doelstelling van een uniforme uitstraling is goed geslaagd, met name door veelvuldig gebruik van het voorzitterschapslogo en de centrale inkoop van drukwerk, geschenken en aankledingsmaterialen. Dit heeft het Nederlands EU-voorzitterschap een herkenbaar gezicht gegeven. Het feit dat sommige departementen aanvullend eigen logo's en geschenken gebruikten deed hieraan geen afbreuk. Ook het centraal verzorgen van briefings voor ambassades in Den Haag droeg bij aan een herkenbaar voorzitterschap. Een centrale website van het voorzitterschap gaf het voorzitterschap een herkenbaar portaal op het web. Wel zag een aantal departementen de noodzaak een eigen voorzitterschapwebsite te ontwikkelen.

Schaalvoordelen

Schaalvoordelen zijn behaald door een aantal aspecten, zoals drukwerk, geschenken en promotiemateriaal en aankledingsmaterialen centraal aan te besteden. Voordelen op overhead werden behaald doordat slechts een keer namens alle departementen werd aanbesteed. Hierbij moet wel worden bedacht dat de betrokkenheid van de departementen bij de aanbestedingsprocedure tamelijk arbeidsintensief was. Verder is op een aantal aspecten prijsvoordeel behaald door het hoge aantal bestelde artikelen (geschenken en promotieartikelen). Niettemin zijn minder schaalvoordelen behaald dan mogelijk. Om te beginnen zijn de aanbestedingen te laat gestart als gevolg van de personele onderbezetting bij de centrale projectorganisatie. Hierdoor zijn sommige contracten onder hoge tijdsdruk tot stand gekomen met soms een matig resultaat. Verder kwam er niet altijd prijsconcurrentie tot stand doordat er te weinig potentiële aanbieders waren, gezien de omvang van de aanbesteding. Een ander nadeel van het gezamenlijk aanbesteden was dat er per sector slecht één bedrijf kon profiteren van het voorzitterschap. Bij het aspect ICT-voorzieningen werden twee leveranciers geselecteerd die per evenement moesten offeren, waarna departementen tot gunning overgingen. Ook hier kwam de prijsconcurrentie pas halverwege het voorzitterschap op gang en hebben

departementen die vroeg in het voorzitterschap hun evenement hadden een hoge prijs betaald.

Veel meer voordeel had behaald kunnen worden indien er tussen de departementen meer was samengewerkt bij de keuze van vergaderlocaties. Nu was er eerder sprake van onderlinge concurrentie. Hierdoor is niet alleen een prijsvoordeel misgelopen, ook de aspecten van accreditatie, beveiliging en ICT hebben hieronder geleden.

Kwaliteit van dienstverlening

De kwaliteit van de centraal aanbestede goederen en diensten werd door departementen en delegaties over het algemeen als goed ervaren. De belangrijkste uitzondering hierop vormde de accreditatie bij evenementen in de eerste maanden van het voorzitterschap. Dit was het gevolg van een 'inbesteding' bij een op dit terrein onervaren organisatie in opbouw. Ook het verhogen van de veiligheidseisen heeft tot technische complicaties geleid. Door ingrijpen van de centrale projectorganisatie zijn de tekortkomingen hersteld.

Kosten van het voorzitterschap

De centrale uitgaven voor het voorzitterschap vielen 45% lager uit dan in juni 2004 begroot. Vergeleken met de raming van juni 2003 vielen de uiteindelijke uitgaven zelfs 60% lager uit. Dit is bijna geheel te verklaren door het niet doorgaan van twee Europese Raden en een aantal andere geplande toppen in Nederland waar aanvankelijk rekening mee werd gehouden. Doordat er ruim was begroot hoefde geen energie te worden gestoken in het beperken van de uitgaven. De uitgaven van de departementen vielen niet lager uit dan vlak voor de start van het voorzitterschap geraamd. De totale uitgaven voor het voorzitterschap bedroegen zo'n 97 mln euro.

Doelmatigheid

Het subsidiaire model heeft bijgedragen aan een doelmatige organisatie van het voorzitterschap. De uniforme uitstraling en de kwaliteit van de dienstverlening zijn gebaat geweest bij het centraal inkopen van diverse goederen en diensten. Verder zijn schaalvoordelen behaald doordat op overheadkosten voor de aanbestedingen werd bespaard en in een aantal gevallen lagere stuksprijzen werden gerealiseerd. Bij een langere voorbereidingstijd voor de aanbestedingen en meer ervaring binnen het aanbestedingsteam, hadden meer kostenbesparingen kunnen worden bereikt. Een grote kostenbesparing had gerealiseerd kunnen worden als departementen meer hadden samengewerkt op het gebied van vergaderlocaties. Dit had niet alleen een direct prijsvoordeel opgeleverd, ook op aspecten als beveiliging, accre-

ditatie en ICT had dit tot efficiëntievoordelen geleid. Doordat de geplande sponsoring van het voorzitterschap niet van de grond kwam, is hiermee nauwelijks een kostenbesparing bereikt. Het politieke en economische klimaat waren ongunstig voor sponsoring. Verder zijn pogingen om sponsoren aan te trekken te laat gestart. Een decentrale aanpak had in de context van het voorzitterschap van 2004 wellicht meer resultaat opgeleverd.

De keuze voor het subsidiaire model is een goede geweest en, wanneer rekening wordt gehouden met de lessen uit 2004, voor herhaling vatbaar. Een zekere mate van centralisatie waarbij tegelijk rekening wordt gehouden met de behoefte van vakdepartementen om tegemoet te komen aan de wensen van hun ambtelijke en politieke leiding kan grote voordelen hebben. Dit stelt echter wel hoge eisen aan hetgeen centraal wordt aangepakt. Daarbij is een snelle opbouw van de organisatie van cruciaal belang en levert het beperken van het aantal vergaderlocaties aanzienlijke voordelen op.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlandse buitenlandse beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als -uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

IOB-evaluaties maken deel uit van de jaarlijks door het S/DG beraad vast te stellen BZ Evaluatieprogrammering, die wordt opgenomen in de Memorie van Toelichting.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlandse beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid.

Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference

Vastgesteld door IOB op 6 juni 2005.

1 Inleiding

Van 1 juli tot en met 31 december 2004 vervulde Nederland het halfjaarlijks roulerende Raadsvoorzitterschap van de Europese Unie (EU). In het IOB-werkprogramma 2003-2007 is een evaluatie van dit voorzitterschap voorzien. Reden voor deze evaluatie is dat het onderwerp beantwoordt aan de criteria die IOB voor het uitvoeren van evaluaties hanteert, te weten: beleidsmatig belang, politiek en/of maatschappelijk belang, alsmede de mate waarin het onderwerp al of niet reeds is geëvalueerd. Het centrale voorzitterschapsbudget uit de HGIS bedroeg ongeveer 60 mln euro. Dit bedrag weerspiegelt echter niet de enorme inzet van middelen en mensen op alle ministeries en ambassades, waarmee immers veel apparaatskosten zijn gemoeid. Zoals elke IOB-evaluatie staat ook de evaluatie van het EU-voorzitterschap in dienst van het afleggen van verantwoording over bereikte resultaten en het leren van ervaringen uit het verleden.

2 Achtergrond

Gedurende de tweede helft van 2004 vervulde Nederland voor de elfde keer het voorzitterschap van de EU. Het laatste daaraan voorafgaande Nederlandse voorzitterschap had plaats tijdens de eerste helft van 1997, toen het Verdrag van Amsterdam tot stand kwam. Daarvoor vervulde Nederland het voorzitterschap tijdens de tweede helft van 1991. Dit voorzitterschap mondde uit in de opstelling van het Verdrag van Maastricht. Aangezien het roulerend voorzitterschap met het inwerkingtreden van het nieuwe grondwettelijk verdrag voor de EU door een ander systeem zal worden

vervangen, was het voorzitterschap van 2004 de laatste keer dat Nederland het voorzitterschap in zijn huidige vorm vervulde.¹⁸⁴

2.1 Taken van het EU-voorzitterschap

De formele taken van het voorzitterschap zijn terug te vinden in de verdragen, de *Rules of Procedure* van de Raad van Ministers en het *Presidency Handbook* van het Raadssecretariaat. Verder hebben zich in de loop der jaren informele gedragsregels voor het voorzitterschap ontwikkeld. Samengevat komen de taken van het voorzitterschap neer op:

- 1) Een *organiserende* taak, inhoudende dat het voorzitterschap – in nauwe samenspraak met het Raadssecretariaat – verantwoordelijk is voor het organiseren van bijeenkomsten van de Raad in alle geledingen, het tijdig verspreiden van de noodzakelijke documenten, het vertaalregiem e.d. Dit is vooral een logistieke en administratieve taak van het voorzitterschap;
- 2) Een *agenderende* taak. Het is aan het voorzitterschap om de agendavoering van de Raad te verzorgen;
- 3) Een *bemiddelende* taak. Het is vooral aan de voorzitter om voortgang van de besluitvorming te bewerkstellingen, initiatieven te ondernemen, partijen te consulteren, compromisteksten te formuleren e.d.;
- 4) Een *vertegenwoordigende* taak. Het voorzitterschap vertegenwoordigt de Raad naar de andere Europese instellingen en vertegenwoordigt de EU in de wereld waar deze bevoegdheid niet bij de Commissie ligt (d.w.z. bij het GBVB of in de politieke dialoog met derde landen en bij internationale organisaties).

Dit takenpakket is omvangrijk en is in de loop der tijd steeds zwaarder geworden. Voor een deel als gevolg van de verbreding van de Europese agenda naar meer ‘intergouvernementele’ onderwerpen (buitenlands en veiligheidsbeleid, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid), waardoor er een verschuiving in het institutionele evenwicht van de EU heeft plaatsgevonden met een sterkere rol voor de Europese Raad als initiator van beleid. En tevens door het toegenomen politieke profiel van de EU in de wereld. Hoewel het voorzitterschap in zijn vertegenwoordigende taak wordt ondersteund door de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, wordt ook van het voorzitterschap een assertiever en zichtbaarder optreden ver-

¹⁸⁴ De Europese Raad (de Raad van staatshoofden en regeringsleiders) en de Raad Buitenlandse Zaken krijgen een vaste voorzitter (voor respectievelijk tweeënehalf en vijf jaar). Voor de vakraden komt er een teamvoorzitterschap, waarbij drie lidstaten gezamenlijk anderhalf jaar het voorzitterschap vervullen. Verondersteld dat het grondwettelijk verdrag voor de EU volgens planning wordt geratificeerd en in werking treedt op 1 november 2006, kunnen deze wijzigingen ingaan per 1 januari 2007.

wacht. Ook de vertegenwoordigende taak op het terrein van justitie en binnenlandse zaken (JBZ) is steeds zwaarder geworden.

2.2 Rolopvatting van het voorzitterschap

Elk voorzitterschap poogt voortgang te boeken op de uitstaande Europese agenda. Die poging kan betrekking hebben op de voortgang op of afronding van wetgevende dossiers, het nemen en voortzetten van belangrijke beleidsinitiatieven, dan wel het initiëren c.q. afronden van belangrijke strategische beslissingen. De druk om voortgang te boeken ligt in zekere zin besloten in de rol van het voorzitterschap zoals dat tot nu toe is vormgegeven. De schijnwerpers zijn zes maanden op een land gericht, waarbij voor iedere betrokkene duidelijk is dat succes of falen gevolgen heeft voor de reputatie van het eigen land, zowel naar het bredere publiek als naar de medelidstaten.

De mogelijkheden om voortgang te boeken zijn afhankelijk van de wijze waarop het voorzittende land de vier genoemde voorzitterschapstaken uitoefent. Twee aspecten springen hierbij in het oog. In de eerste plaats het vermogen van een land om de agenda zo te formuleren dat onderwerpen aan de orde komen die zich daadwerkelijk lenen voor besluitvorming (*agenda setting*). Ten tweede, de rol als *mediator*, d.w.z. het vermogen van een land om het vertrouwen van de medelidstaten te winnen en acceptabele compromissen te formuleren.

Bij het bewerkstelligen van voortgang kan de voorzitter zich op verschillende wijzen opstellen. Hun opstelling of rolopvatting kan nu op twee dimensies worden afgezet. Ten eerste, de vraag of een land kiest voor een *passieve*, afwachende rol, dan wel opteert voor een *actieve*, initiërende opstelling. Ten tweede, de vraag of een land het voorzitterschap vooral ziet als gelegenheid om eigen nationale belangen op de agenda te krijgen, dan wel het voorzitterschap primair ziet als dienstbaar aan voortgang op de gemeenschappelijke Europese agenda. Het gaat bij deze dimensies overigens om uitersten op een continuüm waarop landen in de praktijk voornamelijk qua accenten in hun opstelling verschillen. Desondanks kan op basis van deze accentverschillen over verschillende rolopvattingen worden gesproken, waarbij landen zich meer of minder actief opstellen en meer of minder het eigen belang laten meewegen.

In algemene zin bestaat ten aanzien van een voorzitterschap de verwachting dat deze zich onpartijdig opstelt en derhalve het gemeenschappelijk Europees belang als richtsnoer hanteert voor het eigen optreden. Dit laat onverlet dat van iedere voorzitter wordt geaccepteerd (en in zekere zin ook wordt verwacht) dat deze eigen

accenten plaatst. Hier kan zich dus een zekere spanning voordoen. Echter, op dossiers die zeer gevoelig liggen tussen de lidstaten wordt van de voorzitter terughoudendheid verwacht ten aanzien van de eigen belangen. De voorzitter dient zich toch vooral op te stellen als eerlijk makelaar tussen de verschillende en vaak tegengestelde belangen van de medelidstaten. Een voorzitter die zich niet aan deze regel houdt, wordt al snel geconfronteerd met wantrouwen en achterdocht en een verslechtering van het onderhandelingsklimaat. Hiermee is overigens niet gezegd dat een voorzitter zich in zijn neutraliteit passief zou dienen op te stellen. Afhankelijk van de mogelijkheden die de agenda en omstandigheden bieden, wordt in toenemende mate van een voorzitter een actieve, initiërende en stimulerende opstelling verwacht, met name via *agenda setting* en *mediating*. Kortom, actief en onpartijdig lijken de sleutelbegrippen te zijn die op een voorzitterschap van toepassing zijn. Echter, in hoeverre een land aan dit ideaaltype voldoet, verschilt van geval tot geval.

De ruimte van lidstaten om bij de *agenda setting* individuele prioriteiten te plaatsen is de laatste jaren sterk afgenomen. Om te stimuleren dat de werkprogramma's van de voorzitterschappen meer op elkaar aansluiten en voorzien in de behoeften van de EU als geheel, wordt sinds 2004 in de Raad namelijk gewerkt met een operationeel jaarprogramma (i.c. het operationele Iers-Nederlandse jaarprogramma voor 2004) en een strategisch meerjarenprogramma (i.c. het programma 2004-2006).

2.3 De bijzondere omstandigheden van het Nederlandse voorzitterschap 2004

De omstandigheden waaronder Nederland het voorzitterschap van de EU in 2004 vervulde waren bijzonder. Met name door de recente uitbreiding met tien nieuwe lidstaten, het moeten werken met een nieuw gekozen Europees Parlement en de demissionaire status van de Commissie kan het Nederlandse voorzitterschap ook wel worden gekenschetst als een 'overgangsvorzitterschap'.

Voorzitter van de EU₂₅

Als gevolg van de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU op 1 mei 2004 bekleedde Nederland het eerste volledige voorzitterschap met 25 lidstaten. Een belangrijke uitdaging voor Nederland was dan ook te laten zien dat de Unie met 25 lidstaten kan functioneren.

Het toegenomen aantal lidstaten heeft gevolgen voor de organisatie en de rol van het voorzitterschap. Met meer lidstaten aan tafel en meer talen is de efficiëntie van

vergaderingen een punt van zorg (in termen van zowel besluitvorming als financiële kosten). Als de tijd ontbreekt om alle onderwerpen tijdens de Raadsvergaderingen te bespreken, zal besluitvorming meer worden voorgekookt in de ambtelijke voorportalen van de Raad (werkgroepen en comité van permanente vertegenwoordigers) en pas later naar het politieke niveau worden doorgestuurd. Dit vraagt om een meer procesgerichte strategie van het voorzitterschap, met voldoende aandacht voor een efficiënte coördinatie van de Raadswerkzaamheden op alle niveaus.

Hiernaast wordt ook het onderhandelingsproces over consensus- en coalitievorming binnen de verschillende raadsformaties gecompliceerd. Dit wordt nog eens versterkt door de nieuwe werkprocedures binnen de Raad. Niet alleen wordt het werken aan meerderheden gecompliceerder door de toename van het aantal lidstaten en de daaraan gekoppelde verandering van stemprocedures, onderhandelingen worden ook minder voorspelbaar door de deelname van minder bekende lidstaten. Het leren kennen van deze nieuwe deelnemers en het omgaan met de grotere diversiteit was daarmee een belangrijke uitdaging voor het Nederlandse voorzitterschap.

Nederland moest experimenteren met nieuwe manieren van voorzitten, het beheren van de werklast van de Raad en het stimuleren van samenwerking tussen delegaties. Omdat bij voortzetting van de oude werkmethodes een zware overbelasting van de vergaderfaciliteiten dreigde, heeft de EU voorafgaand aan de uitbreiding nieuwe richtlijnen opgesteld voor het voorbereiden en leiden van bijeenkomsten (bijv. afschaffing tafelrondes en beperking spreektijd). In aanvulling hierop is een nieuw talenregiem ingevoerd. Het blijft uiteraard te bezien in hoeverre een voorzitter bereid en in staat is de nieuwe regels toe te passen. Dit vraagt immers om zelfvertrouwen, gezag en – belangrijker – gedegen kennis van de standpunten en procedures, alsmede de flexibiliteit om ‘al doende te leren’. Kortom, er lag een zware verantwoordelijkheid bij de Nederlandse regering voor het introduceren van een nieuwe vergader- en onderhandelingscultuur die aansloot bij een EU van 25.

Een nieuw Europees Parlement en een nieuwe Commissie

Op 10 juni 2004 kozen de Europese burgers, inclusief die van de nieuwe lidstaten, een nieuw Europees Parlement. Het nieuwe Parlement ving zijn werkzaamheden op 1 september aan, waardoor het Nederlandse voorzitterschap de eerste twee maanden zonder Parlement moest functioneren. Nu zijn de Brusselse kantoren de gehele maand in augustus gesloten wegens de zomervakantie, waardoor elk voorzitterschap in de tweede helft van het jaar al wordt bekort. Daarnaast stond al vast dat het mandaat van de Commissie Prodi op 1 november 2004 zou aflopen. De mogelijkheid van het voorzitterschap om op het terrein van wetgeving voortgang

te bewerkstelligen was daarmee al zeer beperkt. Wat betreft de mogelijkheid om wetgeving tot stand te brengen zou het voorzitterschap dus niet zes maanden, maar zes weken duren. Als gevolg van de Buttiglione-crisis kreeg de nieuwe Commissie Barroso pas op 18 november de goedkeuring van het Europees Parlement en begon pas op 22 november haar werkzaamheden. Dit was drie weken voor de Europese Raad ter afsluiting van het voorzitterschap. De afwezigheid en onervarenheid van Commissie en Parlement stelden het voorzitterschap enerzijds voor een vacuüm, anderzijds boden ze het voorzitterschap de mogelijkheid om zich door leiderschap te tonen in de kijker te spelen. Als gevolg van deze omstandigheid heeft het Nederlandse voorzitterschap meer dan normaal gebruik gemaakt van informele (d.w.z. niet-besluitvormende) Ministerraden en op de organisatie van vele evenementen en conferenties, gericht op de toekomstige EU-agenda.

De binnenlandse context

Ook het binnenlands gesternte waaronder het voorzitterschap moest functioneren was niet optimaal. Van half september tot en met eind oktober – een forse periode tijdens dit toch al korte voorzitterschap – lag premier Balkenende in het ziekenhuis. Zijn taken in het kader van het premierschap werden zoveel mogelijk waargenomen door vice-premier Zalm, zijn taken wat betreft het voorzitterschap zoveel mogelijk door Minister Bot van Buitenlandse Zaken en bij sommige internationale aangelegenheden door de Luxemburgse premier Juncker. Dit betekende niet alleen een zware belasting van de bewindslieden Zalm en Bot, maar tevens dat de premier niet zoals onder normale omstandigheden zijn regierol kon vervullen. Nog maar net ontslagen uit het ziekenhuis kreeg de premier op 2 november te maken met de moord op Theo van Gogh. Deze moord en de uitwerking die het had op de Nederlandse samenleving slokte niet alleen veel tijd en energie van de premier, maar werd ook in de buitenlandse kranten breed uitgemeten en stelde Nederland op een andere manier dan door het voorzitterschap in de internationale schijnwerpers. Mede door een aantal andere gebeurtenissen, zoals het overlijden van prins Bernhard op 1 december, was de aandacht van publiek, media en politici vaak zeer binnenlandsgericht.

2.4 De Nederlandse inzet tijdens het voorzitterschap

Beleidsprioriteiten

Op 28 mei 2004 stuurde de regering de *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004* naar de Tweede Kamer. Deze notitie was een aanvulling op het Strategisch Meerjarenprogramma 2004-2006 en het Operationele Iers-Nederlandse Jaarprogramma voor 2004.

De voorzitterschapsnotitie aan de Kamer ging met name in op de beleidsmatige onderwerpen die tijdens het Nederlandse voorzitterschap veel aandacht zouden krijgen. Vijf brede accenten werden genoemd:

- 1) Werken aan de uitbreiding (met Roemenië, Bulgarije, Turkije en Kroatië);
- 2) Werken aan duurzame versterking van de Europese economie en minder administratieve lasten;
- 3) Werken aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;
- 4) Werken aan de toekomstige financiële en budgettaire structuur van de Unie: Agenda 2007; en
- 5) Werken aan de EU-rol in de wereld: een slagvaardiger, coherenter en betrokken extern beleid.

Deze accenten volgden grotendeels het strategisch meerjarenprogramma en het operationele jaarprogramma 2004 en waren dus niet specifiek Nederlands. Daarnaast wilde de regering aandacht vragen voor het fundament van de Europese integratie, waarvan de waardengemeenschap en de rechtsgemeenschap kernelementen zijn (het Europese waardendebat). Ook wilde de regering het voorzitterschap benutten om de communicatie naar de burger over Europa te verbeteren. Met enkele aansprekende activiteiten wilde het Nederlandse voorzitterschap dit debat aanmoedigen en een impuls geven (project *Communicating Europe*). Ook moest Nederland als voorzitter kunnen inspelen op onverwachte internationale gebeurtenissen. Naast deze horizontale accenten, werden ook door elk vakdepartement sectorale accenten vastgesteld.

De Nederlandse rolopvatting

De Nederlandse regering toonde zich in de Kamernotitie bewust van de bijzondere omstandigheden van dit voorzitterschap, met name de verantwoordelijkheid om de nieuwe lidstaten actief te betrekken bij de werkzaamheden van de Raad. In de voorzitterschapsnotitie aan de Kamer stelde de regering dat ‘het zijn van een goede coördinator en voorzitter, alsmede het snel en effectief laten integreren van de nieuwe lidstaten in het besluitvormingsproces van de Raad, meer vergt dan netjes op de winkel te passen.’ En met het oog op het institutionele vacuüm (afwezigheid van de Commissie) stelde zij: ‘Van het voorzitterschap wordt, vooral in de komende periode, leiderschap verwacht binnen de uitgebreide kring van lidstaten in de Raad en in de relaties tussen Raad, Europese Commissie en Europees Parlement.’

Voor verdere uitingen van de Nederlandse rolopvatting moet te rade worden gegaan bij andere bronnen.

In de *Staat van de Europese Unie 2004* wordt met betrekking tot het voorzitterschap gesteld: ‘Het is essentieel dat de voorzittende lidstaat zijn rol van neutrale voorzitter scherp onderscheidt van de eigen, nationale standpuntinname in de Raad. Juist in dit tijdsgewricht dient een zorgvuldige balans te worden gevonden tussen de rol van voorzitter enerzijds en de eigen ambitie en wensen anderzijds.’¹⁸⁵ In de BZ-informatiebrochure *Het Nederlandse EU-voorzitterschap* van 5 december 2003, wordt erkend dat de voorzitter wordt geacht een objectieve, bemiddelende en dienende rol te spelen en terughoudend om te gaan met eigen wensen, voorkeuren en prioriteiten. Maar dat zou niet betekenen dat Nederland geen accenten zou kunnen plaatsen. ‘Mogelijkheden om de Europese agenda en de besluitvorming in een voor Nederland gunstige zin te beïnvloeden, zullen worden aangegrepen. [...] Tegelijkertijd biedt het voorzitterschap kansen om het Nederlandse imago in het buitenland te versterken. Dat geldt in de eerste plaats voor de oude en nieuwe EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten. In de tweede plaats creëert de zichtbaarheid van het voorzitterschap kansen voor een duidelijker profilering van Nederland in de rest van de wereld.’¹⁸⁶

Om deze doelen te realiseren zou Nederland samen met medelidstaten moeten optrekken. ‘In de Unie van vijftientig lidstaten is het voor individuele lidstaten steeds moeilijker zonder steun van andere landen te opereren. Daarom wordt steeds vaker de noodzaak gevoeld om samen met andere lidstaten voorstellen te doen. In de aanloop naar het voorzitterschap zal Nederland hier nadrukkelijk gebruik van maken. De ruimte om eigen prioriteiten en dossiers te agenderen is tenslotte beperkt. Daarom moeten medestanders, die bereid zijn om tijdens het Nederlandse voorzitterschap de kar op een bepaald dossier te trekken, nu worden gezocht.’¹⁸⁷

Uit deze reconstructie komen de volgende drie doelstellingen van het Nederlands voorzitterschap naar voren:

- a) Het boeken van voortgang op belangrijke Europese dossiers;
- b) Het realiseren van Nederlandse beleidspreferenties; en
- c) Het versterken van het imago van Nederland als betrouwbare onderhandelings- en coalitiepartner bij de collega-lidstaten (*goodwill*).

¹⁸⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie 2004*, Den Haag, september 2003, hoofdstuk 2.

¹⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Nederlandse EU-voorzitterschap*, Informatiebrochure, onder redactie van CPEU, DGES, DIE, DPZ en DVL, Den Haag, 5 december 2003, p. 7.

¹⁸⁷ *Ibid.*

2.5 Organisatorische aspecten van het voorzitterschap

Alle departementen waren actief betrokken bij het voorzitterschap. Zij gaven ieder voor zich invulling aan hun eigen deel van het voorzitterschap. Ook de Nederlandse ambassades vervulden een rol tijdens het voorzitterschap. Deze rol omvatte het vertegenwoordigen van het voorzitterschap in het buitenland of bij een internationale organisatie en het informeren van Den Haag over de standpunten en ontwikkelingen ter plaatse. BZ verzorgde de inhoudelijke, logistieke en organisatorische interdepartementale coördinatie van het EU-voorzitterschap. Voor de logistieke en organisatorische interdepartementale coördinatie is de ‘Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap’ (CPEU) opgezet. De interdepartementale beleidscoördinatie bleef de verantwoordelijkheid van de Directie Integratie Europa (DIE).

Organisatie en logistiek (CPEU)

Ten aanzien van de organisatie van het voorzitterschap is gekozen voor een vorm waarbij enerzijds de vakministeries zelf verantwoordelijk waren voor de activiteiten die op hun werkterrein plaatsvonden en anderzijds er bepaalde taken en activiteiten centraal werden verricht. Voor deze laatste taken werd bij BZ de zogenaamde Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004 (CPEU) opgericht. CPEU had onder andere tot taak:

- het opstellen en beheren van de centrale kalender;
- coördineren van de veiligheid van bijeenkomsten (met het ministerie van BZK);
- coördineren van eventuele sponsoring; en
- leiden van interdepartementale aanbestedingen (voor ICT en drukwerk e.d.).

Daarnaast was CPEU verantwoordelijk voor de organisatie van evenementen waar de minister-president dan wel de minister van Buitenlandse Zaken in het kader van het voorzitterschap in Nederland gastheer waren.¹⁸⁸ Ook de logistieke en organisatorische coördinatie van alle voorzitterschapsactiviteiten van BZ was een taak van de CPEU. Daaronder viel met name het opstellen en beheren van de BZ-kalender en het beheren van het EU-voorzitterschapsbudget van BZ. De CPEU inventariseerde daarvoor de activiteiten van DG’s, directies en posten en de financiële gevolgen daarvan.

¹⁸⁸ De facto werden deze taken (ook) door de directie Politieke Zaken en de directie Kabinet en Protocol waargenomen.

Nationale beleidscoördinatie

De bestaande coördinatie van het Nederlandse beleid richting Brussel werd onverkort gehandhaafd. Zo werd het Nederlandse standpunt vastgesteld via de Coördinatie Commissie (CoCo) en de Ministerraad. Speciaal voor het voorzitterschap werd de bestaande beleidsinhoudelijke coördinatie echter aangevuld met twee nieuwe mechanismen, te weten:

- 1) De *Interdepartementale werkgroep Voorzitterschap*, bestaande uit vertegenwoordigers van alle departementen die onder leiding van BZ tot inhoudelijke afstemming van de Nederlandse inzet poogden te komen.
- 2) De *ministeriële stuurgroep*, bestaande uit de minister-president, de vice-premiers, de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken, aangevuld met vakministers voor zover de agenda daartoe aanleiding gaf. Deze groep had tot taak de Nederlandse ambitie te bepalen en te bewaken.

De ministeriële stuurgroep en de Interdepartementale werkgroep waren vooral bedoeld om het normale proces van informatie-uitwisseling en afstemming te intensiveren, teneinde fricties tussen de rol van voorzitter en Nederlandse belangen als lidstaat in een vroegtijdig stadium te onderkennen. De Stuurgroep had geen besluitvormende, afdwingende bevoegdheden en het primaat van vaststelling van prioriteiten bleef zodoende in handen van de departementen. In aanvulling hierop werd een nieuw mechanisme ingevoerd, namelijk een dagelijkse videoconferentie van AZ, BZ en PV EU, op maandag en woensdag op ministerieel niveau. Ondanks deze nieuwe coördinatiemechanismen was vooralsnog echter geen sprake van het doorbreken van de bekende, niet-hiërarchische coördinatiestructuur voor Europese beleidsvoorbereiding.

Voor de inhoudelijke voorbereiding van BZ-activiteiten tijdens het voorzitterschap waren DGES/DIE en DGPZ/DPZ de eerste aanspreekpunten.

3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap dient een tweeledig doel: enerzijds het afleggen van verantwoording over de wijze van voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004, anderzijds het trekken van lessen uit de ervaringen van dit voorzitterschap. Hierboven werd reeds vastgesteld dat Nederland in de toekomst het EU-voorzitterschap ‘oude stijl’ niet meer zal vervullen. Niettemin zijn er voldoende terreinen waarop de ervaringen van dit voorzitterschap zijn aan te wenden voor een meer optimale Nederlandse beleidsinzet. Zo zal Nederland om te beginnen in de toekomst betrokken zijn bij het EU-voorzitter-

schap nieuwe stijl, waarbij drie lidstaten gezamenlijk anderhalf jaar het voorzitterschap van de Europese vakraden vervullen. Ondanks de verschillen met de huidige opzet, zal het voorzitterschap ook in de toekomst een brede en gecoördineerde inzet van mensen en middelen vergen door BZ, vakdepartementen, de posten in de Europese hoofdsteden en de PV EU. Daarnaast zal Nederland in de toekomst grootschalige voorzitterschappen van andere belangrijke internationale organisaties, zoals de Raad van Europa en de OVSE, blijven vervullen. Temeer daar deze voorzitterschappen nog een aantal jaren op zich laten wachten, is een gedegen documentatie van de ervaringen van dit EU-voorzitterschap interessant.

Lessen voor de meer nabije toekomst hebben betrekking op het functioneren van Nederland als lidstaat in de uitgebreide Unie. De *Memorie van Toelichting* bij de BZ-begroting van 2004 vermeldt dat de regering in 2004 de coördinatie van het nationale beleid ten aanzien van Europese vraagstukken, zowel nationaal als buiten de landsgrenzen, zal blijven optimaliseren teneinde een zo effectief mogelijk beleid te kunnen voeren. Daarnaast wordt er in de *Staat van de Europese Unie 2005* op gewezen dat Nederland in het veranderde speelveld tijdig moet pogen om andere lidstaten voor zijn standpunten te winnen en het meer dan ooit noodzakelijk is om te bepalen welke zaken zich voor besluitvorming aandienen, welke positie Nederland daarop wenst in te nemen c.q. welk resultaat zal worden nagestreefd en hoe Nederland dat wil bereiken. ‘De overlegstructuur zowel in Den Haag als op de posten moet zodanig zijn ingericht dat snel op nieuwe ontwikkelingen kan worden gereageerd. Mede om deze reden zal na afronding van het Nederlands voorzitterschap van de Raad van de EU worden bezien of en in hoeverre de overleg- en coördinatiestructuur voor het Nederlandse EU-beleid verder kan worden versterkt.’¹⁸⁹ Deze evaluatie van het voorzitterschap kan hieraan een bijdrage leveren.

Vanuit bovenstaand perspectief staan in de evaluatie de volgende drie hoofdonderzoeksvragen centraal:

- In hoeverre is de nationale beleidscoördinatie in het kader van het EU-voorzitterschap effectief verlopen?
- In hoeverre heeft Nederland, als voorzitter en als lidstaat, effectief opgetreden in het Europese onderhandelingsproces?
- In hoeverre heeft Nederland de logistiek en organisatie van het EU-voorzitterschap doelmatig uitgevoerd?

¹⁸⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie 2004-2005*, Den Haag, september 2004, p. 9-10.

De evaluatie draagt daarmee het karakter van een retrospectieve procesevaluatie, waarbij tegelijk naar de resultaten (tussentijdse producten) van dat proces wordt gekeken. Onderkend wordt dat er een voortdurende wisselwerking bestaat tussen het proces van Nederlandse standpuntbepaling en de rol die Nederland in het Europese onderhandelingsproces speelt. Indien Nederland bijvoorbeeld moeite heeft een eenduidig nationaal standpunt te bepalen, kan (min of meer impliciet) worden gekozen voor een neutrale rol als voorzitter. Tegelijk kunnen wisselingen in het krachtenveld tot een bijstelling van het Nederlandse standpunt nopen.

Ad.1 Nationale beleidscoördinatie

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de effectiviteit van het proces van Nederlandse standpuntbepaling. Op zo goed als elk Europees dossier zijn meerdere departementen betrokken bij de Nederlandse standpuntbepaling. BZ heeft hierin een coördinerende verantwoordelijkheid. Het voorzitterschap stelde speciale eisen aan de tijdigheid, eenduidigheid, maar ook aan de flexibiliteit van de Nederlandse standpunten. Om die reden werden aanvullende coördinatiemechanismen in het leven geroepen, zoals beschreven in paragraaf 2.5. Speciale aandacht zal daarom in de evaluatie uitgaan naar de toegevoegde waarde van deze nieuwe (in beginsel tijdelijke) mechanismen.

Om de effectiviteit van het coördinatieproces te kunnen beoordelen, worden de volgende indicatoren onderscheiden:

- a) Een tijdig Nederlands standpunt (waarbij tijdig betrekking heeft op de mogelijkheid om te anticiperen op de onderhandelingen, coalitievorming en besluitvorming in Europees verband);
- b) Een Nederlands standpunt dat bij de Nederlandse betrokken actoren (BZ, vakdepartementen, PV EU en posten) bekend en aanvaard is;
- c) Een tijdige en breed gedragen aanpassing van het Nederlandse standpunt wanneer nieuwe omstandigheden in het onderhandelingsproces daartoe nopen.

Bij de analyse van het coördinatieproces wordt gekeken naar:

- Welke Nederlandse actoren betrokken waren bij het vaststellen van het Nederlandse standpunt;
- De frequentie van interactie (correspondentie, overleg) tussen de betrokken Nederlandse actoren;
- Het niveau waarop overleg plaatsvindt (ambtelijk, hoogambtelijk of politiek);
- De mate waarin BZ (of een andere actor) een sturende rol vervulde (consensus bevorderde).

Ad.2 Nederland in het Europese onderhandelingsproces

Voor een beoordeling van de effectiviteit van het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen, worden de doelstellingen van Nederland als uitgangspunt genomen. De Nederlandse doelen zoals gereconstrueerd in paragraaf 2.4 zijn:

- a) Het boeken van voortgang op belangrijke Europese dossiers;
- b) Het realiseren van Nederlandse beleidspreferenties; en
- c) Het versterken van het imago van Nederland als betrouwbare onderhandelings- en coalitiepartner bij de collega-lidstaten (*goodwill*).

In beginsel streeft Nederland op elk onderhandelingsdossier deze drie doelstellingen tegelijk na. In de praktijk bestaat per dossier echter mogelijk een spanning tussen deze doelstellingen. Immers, het nastreven van voortgang op een bepaald dossier kan er bijvoorbeeld toe leiden dat Nederlandse beleidspreferenties moeten worden prijsgegeven. Daarom zal de evaluatie per dossier moeten reconstrueren hoe Nederland met die spanning is omgegaan, met andere woorden: welke doelstelling voorrang heeft gekregen boven de andere en waarom. Over de rangorde van doelstellingen per dossier wordt geen oordeel uitgesproken.

Wanneer per dossier de rangorde van doelstellingen is gereconstrueerd, wordt gekeken op welke wijze Nederland zich heeft ingespannen om deze doelstelling(en) te bereiken. Om uitspraken te doen over de effectiviteit van het Nederlandse optreden in het onderhandelingsproces wordt (afhankelijk van deze reconstructie) een of een combinatie van de volgende indicatoren gehanteerd:

- Is er voortgang op een dossier geboekt;
- Zijn de Nederlandse beleidspreferenties bereikt; en
- Heeft Nederland door zijn optreden *goodwill* gekweekt.

Daarbij zal bekeken worden op welke wijze Nederland een inventarisatie en analyse van de standpunten van de medelidstaten heeft gemaakt en op welke wijze inspanningen tot invloedsoefening zijn geleverd, met het oog op het vormen van meerderheidscoalities of het stimuleren van compromissen en/of consensus.

Bij de analyse van de inspanningen zal gekeken worden naar:

- De mate en het karakter van bilaterale overleggen (politiek, ambtelijk, ook informeel overleg);
- De mate en het karakter van informatievoorziening door Nederlandse ambassades over de standpunten van medelidstaten aan Den Haag;
- Pogingen tot invloedsoefening door de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden;

- Pogingen van invloedsoefening en gevolgde onderhandelingsstrategie tijdens de onderhandelingen op ambtelijk en/of politiek niveau.

Bij deze vraag krijgt met name ook de uitbreiding van 15 naar 25 lidstaten bijzondere aandacht. Immers, het toegenomen aantal lidstaten is van invloed op de energie die een voorzitter moet steken in het in kaart brengen van het krachtenveld en het vormen van kritische meerderheden en/of consensus.

Ad.3 Logistiek en organisatie

De beoordeling van doelmatigheid richt zich op de organisatie en logistiek van het voorzitterschap. Hierbij staat het functioneren van de Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004 (CPEU) centraal. Gekeken zal worden naar de wijze van planning en organisatie van bijeenkomsten en evenementen, alsmede naar de aanbesteding van drukwerk, geschenken en faciliteiten e.d. Voor- en nadelen van de gekozen structuur, waarbij sommige taken centraal, andere decentraal (door de vakdepartementen) werden uitgevoerd, zullen worden geïnventariseerd. Ook zal worden gekeken waarom uiteindelijk is afgezien van de geplande sponsoring van voorzitterschapsactiviteiten, wat immers kostenbesparend had kunnen zijn.

4 Afbakening

Onderzoeksperiode

De tijdsduur van het voorzitterschap bakent logischerwijs de duur van het evaluatie-object af (1 juli tot en met 31 december 2004). Echter, ook activiteiten ter voorbereiding van het voorzitterschap zullen in de analyse worden betrokken.

Thematische afbakening

Voor de analyse van de Nederlandse beleidscoördinatie en het Nederlands optreden in de Europese onderhandelingen zijn omwille van de uitvoerbaarheid drie onderhandelingsdossiers geselecteerd. Hiertoe is een aantal criteria opgesteld:

- Om te beginnen werden dossiers gekozen die als ‘accenten’ van het Nederlands voorzitterschap zijn genoemd. Dit geeft aan dat er op centraal niveau (BZ en AZ) een beleidsmatig belang werd toegekend aan het dossier. Minder gewichtige dossiers die zich puur in één bepaalde beleidssector afspeelden en door een vakdepartement werden getrokken zijn daarmee buiten beschouwing gelaten.
- Ten tweede zijn dossiers gekozen waarin de coördinerende rol van BZ (tussen BZ en vakdepartementen, AZ, de PV EU en de posten) een belangrijk aspect vormde.

- Ten derde zijn dossiers gekozen die controversiële kwesties bevatten. Bij dit soort dossier doet het voorzitterschap er meer toe.

De volgende drie onderhandelingsdossiers zijn geselecteerd:

a) *De Financiële Perspectieven 2007-2013 (Agenda 2007)*

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zou op dit dossier geen besluitvorming plaatsvinden, maar zou het besluit dat in de eerste helft van 2005 zal worden genomen, worden voorbereid. Dit dossier is met name interessant vanwege het zeer hoge beleidsmatige belang dat Nederland aan dit dossier hecht en de verhouding tussen BZ en het ministerie van Financiën. De wijze waarop Nederland tijdens het voorzitterschap is omgegaan met de problematiek, maakt dit dossier zeer geschikt voor een analyse van Nederlandse standpuntbepaling, de Nederlandse rol in de onderhandelingen en de wisselwerking daartussen.

b) *De JBZ-meerjarenagenda*

Aangezien het zgn. Tampereprogramma, dat voor een periode van vijf jaar doelstellingen formuleerde op het gebied van JBZ-samenwerking (justitie en binnenlandse zaken) ten einde liep, is onder Nederlands voorzitterschap een nieuw samenwerkingsprogramma opgesteld. Het beleidsmatige belang, de controversialiteit, alsmede de betrokkenheid van meerdere Nederlandse ministeries (BZ, Justitie en BZK) maken dit dossier zeer geschikt voor het beantwoorden van de eerste twee hoofdonderzoeksvragen.

c) *Het besluit over het starten van toetredingsonderhandelingen met Turkije*

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap moest een besluit tot stand komen over het starten van toetredingsonderhandelingen met Turkije. Dit besluit zou worden genomen op basis van het oordeel van de Commissie of Turkije wel of niet voldeed aan de politieke Kopenhagencriteria. Dit besluit was het meest controversiële agendapunt tijdens het Nederlandse voorzitterschap en was gezichtsbepalend bij het brede publiek voor het welslagen van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Om deze redenen leent dit dossier zich goed voor een analyse van de Nederlandse rol in de onderhandelingen over dit vraagstuk. De analyse richt zich uitsluitend op het besluitvormingsproces dat plaatsvond tijdens het Nederlandse voorzitterschap.

5 Methodologie en Aanpak

Analyse van de geselecteerde dossiers

De eerste twee hoofdonderzoeksvragen zullen worden beantwoord aan de hand van de drie geselecteerde dossiers. Al tijdens het voorzitterschap is de voortgang en besluitvorming op deze drie onderhandelingsdossiers gevolgd. De ambitie en inzet van Nederland, de standpunten van de overige lidstaten en het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen werden in kaart gebracht. Na afloop van de Europese Raad van 16 en 17 december 2004 zijn commentaren op het eindresultaat verzameld. De bronnen voor de analyse tijdens het vooronderzoek waren:

- Regeringsnotities en brieven van de bewindslieden aan het parlement;
- Het berichtenverkeer tussen departementen en posten;
- Documenten van de EU-instellingen en andere lidstaten;
- Wetenschappelijke en beschouwende artikelen, binnen- en buitenlandse kranten.

Bij de evaluatie zal de Nederlandse inzet op de drie geselecteerde dossiers nauwkeuriger worden gereconstrueerd. Hiertoe worden gerichte interviews afgenomen met de meest betrokken Nederlandse actoren (van BZ, AZ, PV EU, diverse betrokken vakdepartementen en de meest betrokken posten).

Enquête onder Nederlandse ambtenaren

Instituut Clingendael heeft voorafgaand aan het voorzitterschap in samenwerking met het European Institute for Public Administration (EIPA) in Maastricht een enquête uitgezet onder 487 ambtenaren van 11 van de 13 Haagse ministeries. De vragen betroffen met name de voorbereiding, taken en invloed van een nationaal voorzitterschap en de invloed van cultuurverschillen. Clingendael en EIPA zijn voornemens na afloop van het voorzitterschap een nameting te doen. De uitkomsten van deze enquêtes zullen worden betrokken in de analyse van de nationale beleidscoördinatie en de rolopvatting van het voorzitterschap.

1) *Effectiviteit van de nationale beleidscoördinatie*

De analyse van de beleidscoördinatie tijdens het voorzitterschap richt zich primair op het coördinatieproces, maar om een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit ervan wordt ook gekeken naar de tussentijdse resultaten van dat proces.

Op basis van schriftelijk materiaal en oriënterende interviews zullen om te beginnen de reeds bestaande en de speciaal voor het voorzitterschap geschapen mechanismen voor de nationale beleidscoördinatie in algemene zin worden

beschreven. De verschillende actoren die bij de Nederlandse standpuntbepaling zijn betrokken en hun rol daarin staan centraal.

Vervolgens worden op de drie geselecteerde dossiers (Turkije, FP's en JBZ) de betrokken actoren en hun rol specifieker beschreven. Vervolgens wordt het proces van standpuntbepaling geanalyseerd op basis van *desk study* (notities, memorandums, verslagen van overleggen en correspondentie) en semigestructureerde interviews met betrokken Nederlandse actoren. Gereconstrueerd wordt welke actoren op welk moment welke standpunten over het betreffende dossier innamen, wanneer en hoe deze standpunten zijn ingebracht, alsmede wanneer overeenstemming over het Nederlandse standpunt zich aftekende. Verder wordt voor de drie geselecteerde dossiers nagegaan in hoeverre het nodig werd geacht het Nederlandse standpunt op een gegeven moment bij te stellen, en zo ja, op welke wijze dat is gebeurd. Hierbij is uitdrukkelijke aandacht voor de coördinerende verantwoordelijkheid van BZ. Subjectieve observaties van betrokken actoren zullen – gecombineerd met andere bronnen – een rol spelen in de beoordeling van het coördinatieproces.

2) *Effectiviteit van het Nederlandse optreden in het Europese onderhandelingsproces*

De analyse van de effectiviteit van het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen wordt ook uitgevoerd aan de hand van de drie geselecteerde dossiers. Op basis van *desk study* en semigestructureerde interviews met betrokken Nederlandse actoren wordt om te beginnen per dossier de rangorde van Nederlandse doelstellingen gereconstrueerd. Wanneer deze rangorde is vastgesteld, wordt nagegaan op welke wijze Nederland zich heeft ingespannen om deze doelstellingen te realiseren.

Per dossier wordt vervolgens op basis van schriftelijk materiaal en interviews gekeken:

- In hoeverre en op welke wijze Nederland zich een beeld heeft verschaft van de standpunten van medelidstaten;
- In hoeverre en op welke wijze Nederland heeft geprobeerd de standpunten van medelidstaten te beïnvloeden, meerderheidscoalities te vormen en/of consensus te stimuleren.

Hiertoe worden de meest betrokken Nederlandse (ambtelijke) beleidsmakers geïnterviewd. Daarnaast speelt de subjectieve beoordeling door de medelidstaten en Europese instellingen een belangrijke rol in het beoordelen van de rol van Nederland in de onderhandelingen tijdens het voorzitterschap. Om de Nederlandse

inzet en het verloop van de onderhandelingen beter te kunnen interpreteren zullen onderhandelaars van andere lidstaten (op de Brusselse PV's) en medewerkers van Europese instellingen (Raadssecretariaat en Commissie) gericht worden geïnterviewd ter aanvulling van de schriftelijke informatiebronnen. Voor de interviews met medewerkers van de permanente vertegenwoordigingen van verschillende lidstaten zal per dossier een selectie worden gemaakt van de meest relevante lidstaten, zodat er een goede afspiegeling van het deelnemersveld ontstaat (grote en kleine lidstaten, oude en nieuwe lidstaten en lidstaten met uiteenlopende belangen/standpunten).

DECIDE

Om inzicht te verkrijgen in het verloop van de onderhandelingen, de voorstellen van de Commissie, de inzet en strategie van Nederland en de reacties daarop van andere lidstaten alsmede de inzet, de strategie van andere lidstaten en de ontwikkeling van het krachtenveld wordt het DECIDE-model toegepast.

Het DECIDE-model verschaft inzicht in de ontwikkeling van het krachtenveld met betrekking tot de onderhandelingen, maar kan geen causale relaties aangeven voor de waargenomen verschijnselen. Deze causale relaties kunnen echter door informatie verkregen uit de dossiers worden onderbouwd en aannemelijk gemaakt. Het DECIDE-model verschaft daarmee aanvullende inzichten, naast de gegevens verkregen uit *desk study* en interviews, voor het beantwoorden van de vraag naar de effectiviteit van het Nederlandse optreden in het Europese onderhandelingsproces.

Uit het vooronderzoek is gebleken dat het Turkijedossier zich goed leent voor een analyse met behulp van het DECIDE-model. De besluitvorming op dit dossier is tijdens het voorzitterschap geheel afgerond, het draait in dit dossier om een duidelijk aanwijsbaar beslispunt (de condities waaronder de toetredingsonderhandelingen met Turkije kunnen starten). De twee andere geselecteerde dossiers lenen zich minder goed voor toepassing van het DECIDE-model. Het dossier Financiële Perspectieven leent zich minder goed aangezien er gedurende het Nederlands voorzitterschap geen concrete beslispunten zijn aan te wijzen waarop het model toegepast kan worden. Het JBZ-dossier leent zich eveneens niet voor toepassing van het DECIDE-model vanwege het grote aantal en de verscheidenheid aan onderwerpen die onder dit dossier vielen. Er zijn geen duidelijke beslispunten af te bakenen die geschikt zijn voor een analyse met behulp van het DECIDE-model. Om die reden is besloten het DECIDE-model alleen toe te passen op het dossier Turkije.

3) Doelmatigheid van de organisatie en logistiek

De beantwoording van de vraag naar de doelmatigheid van de logistiek en organisatie van het voorzitterschap concentreert zich op de daartoe opgerichte Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap (CPEU).

Een oordeel over de doelmatigheid zal worden gevormd worden aan de hand van een specifiek op CPEU gerichte beleidsreconstructie, waarbij om te beginnen de taken van CPEU in kaart worden gebracht. Daarbij zal met name aandacht uitgaan naar de voor- en nadelen van de gekozen opzet waarbij sommige taken centraal en andere decentraal (bij de vakdepartementen zelf) lagen. Op basis van schriftelijk materiaal en oriënterende interviews worden de gemaakte keuzes en achterliggende motieven gereconstrueerd.

Vervolgens wordt in gekeken hoe CPEU de aan haar toegekende taken heeft verricht. Hierbij komt met name de wijze van aanbesteding, organisatie van bijeenkomsten en evenementen en de poging tot sponsoring en financiering van activiteiten aan bod. Om vast te stellen wat de toegevoegde waarde van CPEU is geweest, zullen zowel evenementen waarbij CPEU wel betrokken was, als activiteiten waarbij CPEU niet betrokken was bekeken worden. Interviews met de meest betrokken actoren speelt in deze analyse een centrale rol.

6 Organisatie

De eindverantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van deze evaluatie berust bij IOB-inspecteur Gerard van der Zwan. Het IOB-kernteam voor deze evaluatie bestaat verder uit onderzoeksmedewerkers Bas Limonard en Merel Wielinga. De leden van het kernteam zullen ieder de uitvoering van een van de drie dossiers-studies op zich nemen.

Een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en vertegenwoordigers van BZ-beleidsdirecties, zal enkele keren bijeenkomen om de voortgang van de evaluatie te begeleiden en commentaar te leveren op het concepteindrapport.

Medewerkers van Instituut Clingendael hebben tijdens het vooronderzoek bijgedragen aan de formulering van deze ToR en waren betrokken bij het identificeren van te onderzoeken dossiers. De reden hiervoor was dat dit Instituut eveneens bezig is met een onderzoek van specifieke onderdelen van het voorzitterschap. Clingendael heeft inmiddels een algemeen beschouwend paper over het Neder-

landse EU-voorzitterschap¹⁹⁰ gepubliceerd en een publicatie over het ‘Haagse programma’ (het JBZ-meerjarenprogramma) wordt verwacht. Onderzoekers van Clingendael zullen ten behoeve van de IOB-evaluatie een bijdrage leveren aan de contextbeschrijving van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Verder zal de IOB-evaluatie uiteraard gebruik maken van de door Clingendael gepubliceerde papers. Twee onderzoekers van Clingendael zullen zitting nemen in de referentiegroep.

DECIDE BV heeft tijdens het vooronderzoek een analyse gemaakt van het krachtenveld op het Turkijedossier. Tijdens de evaluatie zal DECIDE BV aan de hand van het DECIDE-model een analyse van de onderhandelingen op dit dossier maken.

7 Producten

De bevindingen van het evaluatieonderzoek zullen worden vastgelegd in een IOB-evaluatierapport. Mocht daar tijdens het onderzoek aanleiding voor zijn, dan zullen er teksten op deelterreinen als IOB-werkdocument worden gepubliceerd.

¹⁹⁰ M. van Keulen en A. Pijpers, *Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*, Clingendael European Papers No. 1, The Hague, April 2005.

Bijlage 3 Rechtsbasis van het EU-voorzitterschap

Het voorzitterschap in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Artikel 60 (sancties m.b.t. kapitaalverkeer en betalingsverkeer met derde landen)

Op voorstel van de Commissie kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten dat de betrokken lidstaat deze maatregelen moet wijzigen of intrekken. De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement in kennis van het door de Raad genomen besluit.

Artikel 90 (economisch beleid)

De voorzitter van de Raad en de Commissie brengen het Europees Parlement verslag uit over de resultaten van het multilaterale toezicht. De voorzitter van de Raad kan worden verzocht om voor de bevoegde commissie van het Europees Parlement te verschijnen, indien de Raad zijn aanbevelingen openbaar heeft gemaakt.

Artikel 100 (financiële bijstand aan een lidstaat in geval van een calamiteit)

De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement van het genomen besluit in kennis.

Artikel 104 (maatregelen in geval van buitensporige overheidstekorten)

De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement van de genomen besluiten in kennis.

Artikel 111

De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement in kennis van de invoering, wijziging of afschaffing van de Ecu-spilkoers.

Artikel 113

- 1) De voorzitter van de Raad en een lid van de Commissie mogen zonder stemrecht aan de vergaderingen van de Raad van bestuur van de ECB deelnemen. De voorzitter van de Raad kan aan de Raad van bestuur van de ECB een motie ter bespreking voorleggen.

Artikel 114

- 3) De Raad stelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de ECB en het in dit artikel bedoelde Comité, nadere bepalingen betreffende de samenstelling van het Economisch en Financieel Comité vast. De voorzitter van de Raad stelt het Europees Parlement van het desbetreffende besluit in kennis.

Artikel 203

De Raad bestaat uit een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden.

Het voorzitterschap wordt in de Raad door elke lidstaat bij toerbeurt uitgeoefend voor de tijd van zes maanden in een door de Raad met eenparigheid van stemmen bepaalde volgorde.

Artikel 204

De Raad wordt door zijn voorzitter, op diens initiatief, op initiatief van één van zijn leden of van de Commissie, in vergadering bijeengeroepen.

Artikel 251 (procedure voor aanneming van een besluit)

- 3) Indien de Raad binnen een termijn van drie maanden na ontvangst van de amendementen van het Europees Parlement al deze amendementen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen goedkeurt, wordt het betrokken besluit geacht te zijn aangenomen in de vorm van het aldus geamendeerde gemeenschappelijk standpunt; de Raad besluit evenwel met eenparigheid van stemmen over de amendementen waarover de Commissie negatief advies heeft uitgebracht. Indien de Raad niet alle amendementen goedkeurt, roept de voorzitter van de Raad, in overeenstemming met de voorzitter van het Europees Parlement, binnen zes weken het bemiddelingscomité bijeen.

Artikel 254

- 1) De volgens de procedure van artikel 251 aangenomen verordeningen, richtlijnen en beschikkingen worden ondertekend door de voorzitter van het

Europees Parlement en door de voorzitter van de Raad, en worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Zij treden in werking op de datum die zij daartoe bepalen of, bij gebreke daarvan, op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking.

Het voorzitterschap in het Verdrag betreffende de Europese Unie

Artikel 4

De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en stelt algemene politieke beleidslijnen vast.

De Europese Raad is samengesteld uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten en de voorzitter van de Commissie. Zij worden bijgestaan door de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten en door een lid van de Commissie. De Europese Raad komt ten minste tweemaal per jaar bijeen, onder voorzitterschap van het staatshoofd of de regeringsleider van de lidstaten welke het voorzitterschap van de Raad uitoefent.

De Europese Raad brengt na elk van zijn bijeenkomsten verslag uit aan het Europees Parlement en legt aan het Europees Parlement ook een schriftelijk jaarverslag voor betreffende de vorderingen die de Unie heeft gemaakt.

Artikel 18

- 1) Het voorzitterschap vertegenwoordigt de Unie in aangelegenheden die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.
- 2) Het voorzitterschap is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten uit hoofde van deze titel; in die hoedanigheid verwoordt het in beginsel het standpunt van de Unie in internationale organisaties en op internationale conferenties.
- 3) Het voorzitterschap wordt bijgestaan door de secretaris-generaal van de Raad, die de functie van hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid uitoefent.
- 4) De Commissie wordt volledig betrokken bij de in de leden 1 en 2 genoemde taken. Het voorzitterschap wordt indien nodig bij die taken bijgestaan door de lidstaat die als volgende het voorzitterschap zal bekleden.
- 5) De Raad kan, telkens wanneer hij het nodig acht, mandaat voor specifieke beleidsvraagstukken benoemen.

Artikel 21

Het voorzitterschap raadpleegt het Europees Parlement over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het gemeenschappelijk

buitenlands en veiligheidsbeleid en ziet erop toe dat de opvattingen van het Europees Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen. Het Europees Parlement wordt door het voorzitterschap en de Commissie regelmatig op de hoogte gehouden van de ontwikkeling van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie.

Artikel 22

- 2) In gevallen waarin snelle besluitvorming is vereist, roept het voorzitterschap, hetzij eigener beweging, hetzij op verzoek van de Commissie of van een lidstaat binnen achtenveertig uur geval van absolute noodzaak, op kortere termijn een buitengewone zitting van de Raad bijeen.

Artikel 24

- 1) Indien ter uitvoering van deze titel een overeenkomst moet worden gesloten met één of meer staten of internationale organisaties, kan de Raad het voorzitterschap machtigen om, zo nodig bijgestaan door de Commissie, daartoe onderhandelingen te openen. Dergelijke overeenkomsten worden gesloten door de Raad op aanbeveling van het voorzitterschap.

Artikel 26

De secretaris-generaal van de Raad, hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, staat de Raad bij in aangelegenheden die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met name door bij te dragen tot de formulering, voorbereiding en uitvoering van beleidsbeslissingen, en, waar dienstig en namens de Raad op verzoek van het voorzitterschap, door een politieke dialoog met derden te voeren.

Artikel 39

- 2) Het voorzitterschap en de Commissie brengen het Europees Parlement regelmatig op de hoogte van de werkzaamheden op de onder deze titel (JBZ) vallende gebieden.

Artikel 48

De regering van elke lidstaat of de Commissie kunnen aan de Raad ontwerpen voorleggen tot herziening van de Verdragen waarop de Unie is gebaseerd. Indien de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en, in voorkomend geval, van de Commissie, gunstig adviseert ten aanzien van het bijeenkomen van een conferentie van vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, wordt deze conferentie door de voorzitter van de Raad bijeengeroepen, teneinde in

onderlinge overeenstemming de in genoemde Verdragen aan te brengen wijzigingen vast te stellen. In geval van institutionele wijzigingen op monetair gebied wordt tevens de Europese Centrale Bank geraadpleegd.

Het voorzitterschap in het Reglementen van Orde van de Raad

Artikel 1 Convocatie en vergaderplaatsen

- 1) De Raad wordt door zijn voorzitter, op diens initiatief, op initiatief van één van zijn leden of van de Commissie, in vergadering bijeengeroepen.
- 2) Zeven maanden vóór de datum waarop het voorzitterschap zijn werkzaamheden aanvangt, doet het, in voorkomend geval na raadpleging van het voorgaande en het volgende voorzitterschap, mededeling van de beoogde data voor de zittingen die de Raad moet houden om zijn wetgevingswerkzaamheden te verrichten of operationele besluiten te nemen.
- 3) De Raad heeft zijn zetel te Brussel. In de maanden april, juni en oktober houdt de Raad zijn zittingen in Luxemburg.

Artikel 2

Raadsformaties, rol van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, programmering

- 3) Ter voorbereiding van de bijeenkomsten van de Europese Raad is de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, in vergadering bijeen zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), belast met:
 - a) het opstellen van een geannoteerde ontwerpagenda op voorstel van het voorzitterschap, uiterlijk vier weken voor de bijeenkomst van de Europese Raad;
 - b) het houden van een laatste voorbereidende zitting de dag vóór de bijeenkomst van de Europese Raad, en het goedkeuren van de agenda.
 De voor de praktische voorbereiding van de werkzaamheden van de Europese Raad noodzakelijke maatregelen worden genomen door het voorzitterschap, tezamen met het secretariaat-generaal, overeenkomstig de regels waarover de Europese Raad zelf overeenstemming heeft bereikt.
- 4) De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, in vergadering bijeen zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), beveelt de Europese Raad aan een strategisch meerjarenprogramma voor de komende drie jaren aan te nemen, dat gebaseerd is op een gezamenlijk voorstel van de betrokken voorzitterschappen dat in overleg met de Commissie wordt opgesteld.
- 5) De twee voorzitterschappen van het komende jaar leggen in het licht van het strategische meerjarenprogramma en na passend overleg gezamenlijk een

ontwerp van operationeel jaarprogramma van de werkzaamheden van de Raad voor dat jaar voor. Dit ontwerpprogramma wordt ieder jaar in december aan de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen voorgelegd. Dit ontwerp houdt onder meer rekening met de relevante elementen van de dialoog over de jaarlijkse beleidsprioriteiten, die op initiatief van de Commissie wordt aangegaan. De twee voorzitterschappen stellen de definitieve versie van dit programma vast op basis van de besprekingen in de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, in vergadering bijeen zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a).

- 6) Het aantredende voorzitterschap stelt indicatieve voorlopige agenda's van de voor de komende zes maanden geplande Raadszittingen op, waarin de beoogde wetgevingswerkzaamheden en operationele besluiten worden vermeld. Deze indicatieve voorlopige agenda's worden uiterlijk één week voor de datum waarop het voorzitterschap zijn werkzaamheden aanvangt, opgesteld op basis van het jaarprogramma en na raadpleging van de Commissie. Wanneer nodig, kunnen meer Raadszittingen dan de aanvankelijk beoogde worden gepland.

Soortgelijke indicatieve voorlopige agenda's van de Raadszittingen die zijn gepland voor de zes maanden na de in lid 1 bedoelde periode, worden door het betrokken voorzitterschap opgesteld, na raadpleging van de Commissie en het volgende voorzitterschap, uiterlijk een week voor de datum waarop het voorzitterschap zijn werkzaamheden aanvangt.

Indien in de loop van een periode van zes maanden blijkt dat een voor die periode geplande zitting niet meer gerechtvaardigd is, roept het voorzitterschap die niet bijeen.

Artikel 3 Agenda

- 1) De voorzitter stelt voor iedere zitting de voorlopige agenda op, rekening houdend met het jaarprogramma van de Raad. Deze wordt de overige leden van de Raad en de Commissie ten minste 14 dagen voor de aanvang van de zitting toegezonden.
- 2) De voorlopige agenda bevat de punten waarvoor het door een lid van de Raad of door de Commissie ingediende verzoek tot plaatsing op de agenda en, in voorkomend geval, de daarop betrekking hebbende documentatie ten minste 16 dagen voor de aanvang van de zitting op het secretariaat-generaal zijn ontvangen. Op de voorlopige agenda wordt ook door middel van een asterisk aangegeven over welke punten het voorzitterschap, een lid van de Raad of de Commissie een stemming kunnen vragen. Een dergelijke aanduiding wordt

aangebracht zodra is voldaan aan alle procedurevereisten waarin de Verdragen voorzien.

- 5) Het secretariaat-generaal doet de leden van de Raad en de Commissie de verzoeken tot plaatsing van punten op de agenda en de documentatie toekomen waarvoor bovengenoemde termijnen niet in acht zijn genomen. Tenzij de urgentie gebiedt anders te handelen en onverminderd lid 2, worden punten die betrekking hebben op de in artikel 7 bedoelde wetgevingswerkzaamheden en waarvan het Coreper de behandeling niet uiterlijk aan het einde van de week voorafgaand aan de week vóór de zitting heeft voltooid, door het voorzitterschap van de voorlopige agenda afgevoerd.

Artikel 8 Openbare beraadslagingen van de Raad en openbare debatten

- 1) De openbaarheid van de beraadslagingen van de Raad over besluiten die volgens de medebeslissingsprocedure uit hoofde van artikel 251 van het EG-Verdrag worden aangenomen, is als volgt geregeld:
 - a) de presentatie door de Commissie van haar voornaamste wetgevingsvoorstellen en het daaropvolgende debat in de Raad zijn openbaar. De lijst van die voorstellen wordt aan het begin van ieder halfjaar door de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, in vergadering bijeen zoals bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), vastgesteld op aanbeveling van het voorzitterschap, na raadpleging van de Commissie;
 - b) de stemming over wetgevingsbesluiten is openbaar, evenals de laatste beraadslagingen van de Raad die tot die stemming leiden en de bijbehorende stemverklaringen.

In dergelijke gevallen wordt de openbaarheid van de beraadslagingen van de Raad bewerkstelligd door de zitting van de Raad met audiovisuele middelen uit te zenden, met name in een luisterzaal. Het resultaat van de stemming wordt visueel weergegeven.

Het secretariaat-generaal brengt het publiek zoveel mogelijk vooraf op de hoogte van de dagen en - bij benadering - het uur waarop deze audiovisuele uitzendingen plaatsvinden en treft alle praktische maatregelen om voor een behoorlijke uitvoering van dit lid te zorgen.

Artikel 11 Stemprocedure en quorum

- 1) De Raad stemt op initiatief van zijn voorzitter.

Voorts is de voorzitter verplicht te laten stemmen op initiatief van een lid van de Raad of van de Commissie, voorzover een meerderheid van de leden van de Raad zich in die zin uitspreekt.

- 2) De leden van de Raad stemmen in de volgorde der lidstaten die is vastgesteld overeenkomstig artikel 203 van het EG-Verdrag, te beginnen met het lid dat in die volgorde volgt op het lid dat het voorzitterschap uitoefent.
- 3) Ieder lid van de Raad kan slechts door één ander lid worden gemachtigd om namens hem te stemmen.
- 4) Voor het houden van een stemming is de aanwezigheid vereist van de meerderheid van de leden van de Raad die op grond van de Verdragen aan de stemming kunnen deelnemen. Op het tijdstip van de stemming controleert de voorzitter, bijgestaan door het secretariaat-generaal, of er een quorum is.

Artikel 12 Schriftelijke procedure

- 1) De besluiten van de Raad over een dringende aangelegenheid kunnen worden aangenomen door middel van een schriftelijke stemming wanneer de Raad of het Coreper met eenparigheid van stemmen besluit van deze procedure gebruik te maken. Ook de voorzitter kan in bijzondere omstandigheden voorstellen van deze procedure gebruik te maken; in dat geval kan de schriftelijke stemming plaatsvinden wanneer alle lidstaten deze procedure aanvaarden.
- 2) Voor toepassing van de schriftelijke procedure is het akkoord van de Commissie vereist in alle gevallen waarin de schriftelijke stemming een onderwerp betreft dat de Commissie bij de Raad aanhangig heeft gemaakt.
- 3) Het secretariaat-generaal stelt elke maand een overzicht op van de via de schriftelijke procedure aangenomen besluiten.
- 4) Op initiatief van het voorzitterschap kan de Raad tevens ter uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid handelen via de vereenvoudigde schriftelijke procedure (COREU). In dat geval wordt het voorstel geacht te zijn aangenomen na het verstrijken van de door het voorzitterschap naar gelang van de urgentie van de zaak vastgestelde termijn, tenzij een lid van de Raad bezwaar maakt.
- 5) Het secretariaat-generaal constateert de voltooiing van de schriftelijke procedures.

Artikel 15 Ondertekening van de besluiten

De tekst van de door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk aangenomen besluiten, alsmede van de door de Raad aangenomen besluiten, wordt voorzien van de handtekening van de voorzitter die op het ogenblik van de aanneming ervan in functie is, en van die van de secretaris-generaal of de plaatsvervangend secretaris-generaal. De secretaris-generaal en de plaatsvervangend secretaris-

generaal kunnen hun tekenbevoegdheid delegeren aan directeuren-generaal van het secretariaat-generaal.

Artikel 19 Coreper, comités en werkgroepen

- 4) Het voorzitterschap van het Coreper wordt naar gelang van de onderwerpen op de agenda bekleed door de permanente vertegenwoordiger of de plaatsvervangende permanente vertegenwoordiger van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad bekleedt. Ook de verschillende bij de Verdragen ingestelde comités worden, behoudens andersluidend besluit van de Raad, voorgezeten door een gedelegeerde van die lidstaat. Dit geldt eveneens voor de in lid 3 bedoelde comités en werkgroepen, behoudens andersluidend besluit van het Coreper.
- 5) Voor de voorbereiding van de zittingen van de Raad in formaties die eenmaal per halfjaar bijeenkomen en die in de eerste helft van het halfjaar worden gehouden, kunnen de vergaderingen van andere comités dan het Coreper en van werkgroepen die in het voorafgaande halfjaar worden gehouden, worden voorgezeten door een gedelegeerde van de lidstaat die het voorzitterschap van genoemde zittingen van de Raad zal bekleden.
- 6) Wanneer een dossier hoofdzakelijk tijdens een halfjaar zal worden behandeld, kan een afgevaardigde van de lidstaat die het voorzitterschap tijdens dat halfjaar zal bekleden, tijdens het voorgaande halfjaar de vergaderingen van de voorbereidende instanties van de Raad voorzitten waarin dat dossier wordt besproken. De praktische toepassing van deze alinea vindt plaats op basis van een akkoord tussen de twee betrokken voorzitterschappen.
In het specifieke geval van de behandeling van de begroting van de Gemeenschap voor een bepaald begrotingsjaar, worden de vergaderingen van de voorbereidende instanties van de Raad, behalve het Coreper, over de voorbereiding van punten op de agenda van de Raad inzake de behandeling van de begroting voorgezeten door een vertegenwoordiger van de lidstaat die het voorzitterschap van de Raad zal bekleden in het tweede halfjaar van het jaar dat aan het betrokken begrotingsjaar voorafgaat. Hetzelfde geldt, mits het andere voorzitterschap daarmee instemt, voor de uitoefening van het voorzitterschap van de zittingen van de Raad op het moment waarop de begrotingspunten in kwestie worden behandeld. De betrokken voorzitterschappen plegen overleg over de praktische regelingen.

Artikel 20 Het voorzitterschap en het goede verloop van de werkzaamheden

- 1) Het voorzitterschap draagt zorg voor de toepassing van dit reglement van orde en ziet toe op het goede verloop van de besprekingen. Met name ziet het

voorzitterschap toe en doet het toezien op de eerbiediging van de bepalingen van bijlage IV over de werkmethoden voor een uitgebreide Raad.

Voor een goed verloop van de debatten kan het voorzitterschap bovendien, tenzij de Raad anderszins besluit, elke dienstige maatregel nemen die nodig is om te bevorderen dat de beschikbare tijd tijdens de zittingen optimaal wordt gebruikt, meer in het bijzonder:

- a) het aantal personen per delegatie dat tijdens de zitting in de vergaderzaal aanwezig is, voor de behandeling van een bepaald punt beperken en besluiten om al dan niet een luisterzaal te openen;
 - b) de volgorde bepalen waarin de punten zullen worden behandeld, en de duur vaststellen van de bespreking die aan elk punt wordt gewijd;
 - c) de tijd die aan de bespreking van een bepaald punt besteed kan worden, indelen, in het bijzonder door de spreektijd van de deelnemers te beperken en de volgorde te bepalen waarin zij het woord kunnen nemen;
 - d) de delegaties verzoeken hun voorstellen tot wijziging van de te bespreken tekst vóór een bepaalde datum schriftelijk in te dienen, in voorkomend geval met een beknopte toelichting;
 - e) de delegaties die over een bepaald punt, een bepaalde tekst of een gedeelte daarvan een identiek of vergelijkbaar standpunt innemen, verzoeken een woordvoerder aan te wijzen die tijdens de zitting of vooraf schriftelijk hun gedeelde standpunt presenteert.
- 2) Onverminderd de bepalingen van artikel 19, leden 4 tot en met 6, en zijn bevoegdheden en algemene politieke verantwoordelijkheid, wordt het voorzitterschap bijgestaan door de vertegenwoordiger van de lidstaat die het volgende voorzitterschap zal bekleden. Deze laatste, die op verzoek van het voorzitterschap handelt, vervangt het voorzitterschap wanneer dat nodig is, neemt zo nodig een deel van de taken van het voorzitterschap over en waarborgt de continuïteit van de werkzaamheden van de Raad.

Artikel 21 Verslagen van comités en werkgroepen

Ongeacht de andere bepalingen van dit reglement van orde organiseert het voorzitterschap de vergaderingen van de verschillende comités en werkgroepen zodanig dat hun verslagen beschikbaar zijn vóór de vergadering van het Coreper waarop zij worden behandeld.

Tenzij de urgentie gebiedt anders te handelen, worden de punten die betrekking hebben op wetgevingswerkzaamheden zoals bedoeld in artikel 7 en waarvoor het comité of de werkgroep de werkzaamheden niet ten minste vijf werkdagen vóór de vergadering van het Coreper heeft voltooid, door het voorzitterschap verschoven naar een volgende vergadering van het Coreper.

Artikel 23 De secretaris-generaal en het secretariaat-generaal

- 3) Het secretariaat-generaal wordt voortdurend nauw betrokken bij de organisatie, de coördinatie en het zorgen voor samenhang van de werkzaamheden van de Raad en de uitvoering van het jaarprogramma van de Raad. Onder verantwoordelijkheid en leiding van het voorzitterschap verleent het secretariaat-generaal het voorzitterschap assistentie bij het zoeken naar oplossingen. Overeenkomstig de bepalingen van het EU-Verdrag staat de secretaris-generaal de Raad en het voorzitterschap bij in aangelegenheden die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, onder meer bij de coördinatie van de werkzaamheden van de speciale vertegenwoordigers. In voorkomend geval kan de secretaris-generaal het voorzitterschap verzoeken om een comité of werkgroep bijeen te roepen, met name op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, of om een punt op de agenda van een comité of werkgroep te plaatsen.

Artikel 26 Vertegenwoordiging voor het Europees Parlement

De Raad kan voor het Europees Parlement of commissies van het Europees Parlement worden vertegenwoordigd door het voorzitterschap of, met instemming van het voorzitterschap, door het volgende voorzitterschap of de secretaris-generaal. In opdracht van het voorzitterschap kan de Raad zich voor deze commissies ook laten vertegenwoordigen door zijn plaatsvervangend secretaris-generaal of door hoge ambtenaren van het secretariaat-generaal. De Raad kan zijn opvattingen ook schriftelijk ter kennis van het Europees Parlement brengen.

Artikel 28 Voor de Raad bestemde briefwisseling

De voor de Raad bestemde briefwisseling wordt gericht aan de voorzitter, aan het volgende adres van de Raad: Raad van de Europese Unie Wetstraat 175 B - 1048 Brussel.

Bijlage IV Werkmethoden voor een uitgebreide raad**Vorbereiding van de zittingen**

- 1) Het voorzitterschap zorgt ervoor dat een werkgroep of een comité alleen een dossier naar het Coreper stuurt als er een gereede kans is dat daar vooruitgang wordt geboekt of de standpunten worden verduidelijkt. Omgekeerd worden dossiers alleen naar een werkgroep of een comité teruggestuurd wanneer dat noodzakelijk is en altijd met de opdracht om specifieke, welomschreven problemen aan te pakken.

- 2) Het voorzitterschap neemt de nodige maatregelen om tussen de vergaderingen vorderingen te maken. Het kan bijvoorbeeld, met instemming van een werkgroep of comité, op een zo efficiënt mogelijke manier het nodige overleg voeren over specifieke problemen met de bedoeling aan de betrokken groep of het betrokken comité te rapporteren over mogelijke oplossingen. Ook kan het schriftelijk overleg plegen door de delegaties te verzoeken schriftelijk op een voorstel te reageren vóór de volgende vergadering van een groep of comité.
- 3) De delegaties dienen zetten, waar dit zinvol is, de standpunten die zij in een komende vergadering waarschijnlijk zullen innemen, vóór die vergadering schriftelijk uiteen. Wanneer die informatie voorstellen voor tekstwijzigingen bevat, stellen de delegaties een nauwkeurig geformuleerde tekst voor. Waar mogelijk dienen delegaties die hetzelfde standpunt innemen, hun schriftelijke inbreng gezamenlijk in.
- 4) Het Coreper vermijdt om zaken die al in het kader van de voorbereiding van zijn werkzaamheden zijn besproken, opnieuw te behandelen. Dit geldt met name voor I-punten, informatie over de organisatie en volgorde van zijn werkzaamheden en informatie over de agenda en de organisatie van komende Raadszittingen. Waar mogelijk stellen de delegaties de punten onder 'Diversen' aan de orde in het kader van de voorbereiding van de werkzaamheden van het Coreper en niet in het Coreper zelf.
- 5) Het voorzitterschap verstrekt de delegaties zo spoedig mogelijk in het kader van de voorbereiding van de werkzaamheden van het Coreper alle informatie om een degelijke voorbereiding van het Coreper mogelijk te maken, waaronder informatie over hetgeen het voorzitterschap met de bespreking van elk agendapunt hoopt te bereiken. Omgekeerd spoort het voorzitterschap waar nodig de delegaties aan om aan de overige delegaties, in het kader van de voorbereiding van de werkzaamheden van het Coreper, informatie mee te delen over de standpunten die zij in het Coreper zullen innemen. Tegen deze achtergrond zal het voorzitterschap de agenda van het Coreper een definitieve vorm geven. Het voorzitterschap kan de groepen die de werkzaamheden van het Coreper voorbereiden, vaker bijeenroepen als de omstandigheden dit vereisen.

Verloop van de zittingen

- 6) Punten die alleen door de Commissie of leden van de Raad gepresenteerd hoeven te worden, worden niet meer op de agenda van de Raad geplaatst, tenzij een debat over belangrijke nieuwe initiatieven wordt verwacht.
- 7) Het voorzitterschap plaatst geen punten op de agenda van het Coreper die alleen ter informatie dienen. Die informatie, zoals de resultaten van vergade-

ringen in een ander forum of met een derde staat of een andere instelling, procedurele of organisatorische kwesties, enz., wordt in plaats daarvan in het kader van de voorbereiding van de werkzaamheden van het Coreper aan de delegaties meegedeeld, zo mogelijk schriftelijk, en wordt in het Coreper niet meer herhaald.

- 8) Bij het begin van een vergadering verstrekt het voorzitterschap alle nodige verdere informatie over het verloop van de vergadering en geeft het met name aan hoeveel tijd naar verwachting aan elk onderwerp zal worden besteed. Het voorzitterschap vermijdt lange inleidingen en herhaalt geen informatie die de delegaties reeds bekend is.
- 9) Afhankelijk van het soort bespreking dat nodig is, deelt het voorzitterschap bij het begin van de besprekingen over een belangrijk punt de delegaties mee hoeveel tijd hun opmerkingen over dat punt maximaal in beslag mogen nemen. In de meeste gevallen bedraagt de toegemeten tijd maximaal twee minuten.
- 10) Volledige rondvragen zijn in beginsel niet toegestaan; er mag alleen bij uitzondering voor specifieke kwesties gebruik van worden gemaakt. Het voorzitterschap beperkt de spreektijd.
- 11) Het voorzitterschap geeft zoveel mogelijk richting aan de besprekingen, met name door de delegaties te verzoeken om te reageren op compromisteksten of specifieke voorstellen.
- 12) Tijdens en aan het eind van de vergaderingen geeft het voorzitterschap geen lange samenvattingen van de besprekingen en beperkt het zich bij zijn conclusies tot een korte weergave van de resultaten met betrekking tot de inhoud en/of een conclusie betreffende de procedure.
- 13) De delegaties herhalen geen argumenten van een vorige spreker. Hun bijdragen zijn kort, doelgericht en zakelijk.
- 14) Delegaties die op dezelfde lijn zitten, worden aangespoord om overleg te plegen, zodat een gemeenschappelijk standpunt over een specifiek punt door één spreker kan worden vertolkt.
- 15) Bij de bespreking van teksten, stellen de delegaties concrete ontwerpen voor, die schriftelijk worden ingediend, in plaats van alleen te verklaren dat zij het niet eens zijn met een bepaald voorstel.
- 16) Tenzij het voorzitterschap iets anders aangeeft, nemen de delegaties niet het woord wanneer zij het eens zijn met een bepaald voorstel; in dat geval wordt stilzwijgen geïnterpreteerd als een beginselakkoord.

Bijlage 4 De Europese instellingen

In de Europese Unie spelen verschillende instellingen een rol: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Europese Commissie, de Raad van de Unie, het Voorzitterschap, het Raadssecretariaat en het Coreper.

Het Europees Parlement

Het Europees Parlement is de enige Europese instelling die rechtstreeks door de bevolking wordt gekozen. De laatste decennia is de rol van het EP in de besluitvorming van de EU gestaag uitgebreid. De totstandkoming van de regelgeving van de Unie is feitelijk steeds sterker een gezamenlijk instrument van de Raad en het Parlement geworden. Dat neemt niet weg dat er beleidsterreinen zijn waarop het parlement geen of een rol van geringe betekenis heeft, zoals zaken als de uitbreiding van de Unie, buitenlands en veiligheidsbeleid of de financiële meerjarenplafonds.

De Europese Raad

Minstens tweemaal per jaar komt de Europese Raad, die bestaat uit de regeringsleiders en staatshoofden van de lidstaten¹⁹¹, bijeen in Brussel. In de loop van de tijd is de rol van de Europese Raad in de Unie steeds belangrijker geworden. In de Europese Raad worden belangrijke politieke vraagstukken besproken, die veelvuldig leiden tot nieuwe Europese initiatieven. De Europese Raad stelt ook de ‘algemene richtsnoeren’ voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vast. Tevens spreekt de Europese Raad zich uit over de ‘globale richtsnoeren’ voor het economische beleid en voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten. Steeds meer ook vindt – niet formeel maar wel materieel – besluitvorming in de Europese Raad plaats van onderwerpen die in de Raad van de Unie zijn voorbereid.

¹⁹¹ Het betreft de staatshoofden van Cyprus, Finland en Frankrijk.

De Europese Commissie

De Europese Commissie vervult in de Unie twee functies. Ten eerste is de Commissie als ‘hoedster van de Europese verdragen’ verantwoordelijk voor het gemeenschappelijk belang. Daartoe heeft ze een exclusief initiatiefrecht in het wetgevingsproces; de Commissie stelt wetgeving voor waarover het Parlement en de Raad besluiten. Ten tweede is de Commissie verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeenschappelijk beleid. De Commissie bestaat uit evenveel leden als het aantal lidstaten; uit elke lidstaat één. De Commissarissen vertegenwoordigen echter niet de lidstaten waaruit zij afkomstig zijn. Zij zijn afgevaardigd door de lidstaten om de taken van de Commissie als communautaire instelling te vervullen.

De Raad van de Unie

De Raad van de Unie is (met de Europese Raad) belast met de besluitvorming in de Unie. Het is de instelling waarin de regeringen van de lidstaten, in de persoon van meestal een minister, rechtstreeks zijn vertegenwoordigd. De Raad van de Unie is in institutioneel opzicht een ondeelbaar begrip, dat wil zeggen dat de Raad als instituut besluiten neemt in verschillende samenstelling. Een besluit van de Raad is een besluit dat geldingskracht heeft onafhankelijk van welke ministers het besluit hebben genomen. De Raad komt in de volgende negen samenstelling bijeen:

- Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
- Economische en Financiële Zaken
- Samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Gezondheid en Consumentenbescherming
- Concurrentievermogen
- Vervoer, Telecommunicatiemiddelen en Energie
- Landbouw en Visserij
- Milieu
- Onderwijs, Jeugd en Cultuur

De besluitvorming in de Raad vindt – afhankelijk van het onderwerp – plaats met *unanimiteit* of met *gekwalificeerde meerderheid*. Dit houdt in dat van het totaal van 321 stemmen minstens 232 voor een voorstel moeten zijn. Tevens moet een meerderheid van de lidstaten (in sommige gevallen tweederde meerderheid) voor stemmen. Daarnaast kan elke lidstaat de Raad verzoeken na te gaan of de lidstaten die voor een voorstel stemmen ten minste 62 procent van de bevolking van de EU vertegenwoordigen.

Het aantal stemmen per lidstaat is als volgt verdeeld:

• Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk	29
• Spanje en Polen	27
• Nederland	13
• België, Tsjechië, Griekenland, Hongarije en Portugal	12
• Oostenrijk en Zweden	10
• Denemarken, Ierland, Litouwen, Slowakije en Finland	7
• Cyprus, Estland, Letland, Luxemburg en Slovenië	4
• Malta	3

Het Voorzitterschap

De term ‘het Voorzitterschap’ wordt gehanteerd voor het Voorzitterschap van de Raad van de Unie en voor het Voorzitterschap van de Europese Raad. Het wordt voor een periode van een halfjaar – bij toerbeurt volgens een vaste volgorde – vervuld door één van de lidstaten. Het Voorzitterschap speelt een belangrijke rol bij het organiseren van de werkzaamheden van de Raad, het bepalen van de Europese agenda en de besluitvorming over de punten die op de agenda worden opgevoerd.

Het Raadssecretariaat

Het voorzitterschap wordt bij zijn werkzaamheden met raad en daad bijgestaan door het Raadssecretariaat. Een belangrijk functie die het Raadssecretariaat vervult is het verzamelen van informatie en daarmee is het Raadssecretariaat een belangrijke bron van kennis voor het Voorzitterschap. Juist omdat het Raadssecretariaat bij elk voorzitterschap is betrokken, beschikt het over een grondige en langdurige kennis over de onderhandelingsposities van de lidstaten over de verschillende dossiers en heeft het een gedegen kennis van de (besluitvormings-)procedures.

Het Coreper

De zittingen van de Raad van de Unie worden voorbereid in het comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper). In het Coreper komen alle zaken aan de orde waarover geen overeenstemming kon worden bereikt in de Raadswerkgroep. De ambassadeur van de lidstaat die het voorzitterschap van de Unie vervult, zit de vergaderingen van het Coreper voor. In de dagelijkse praktijk zijn er twee comités van permanente vertegenwoordigers. Coreper I – waarin de plaatsvervangers van de permanente vertegenwoordigers zitting hebben – is er voor de meer technische Raadsvergaderingen zoals de Raad Concurrentievermogen, de Raad Landbouw en Visserij en de Milieuraad. In Coreper II hebben de permanente vertegenwoordigers zelf zitting. In dit comité worden de meer institutionele zaken van de Unie bespro-

ken en worden de Europese Raad, de Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en de Raad Economische en Financiële Zaken voorbereid.

Structuur van de besluitvorming

Europees beleid ontstaat in verreweg de meeste gevallen met het formuleren van een voorstel voor regelgeving binnen de Commissiediensten. Commissieambtenaren treden daartoe in overleg met experts uit de lidstaten. Wanneer een voorstel door de Europese Commissie is goedgekeurd, wordt het ter besluitvorming aan de Raad van de Europese Unie en aan het Europees Parlement gezonden. In eerste lezing brengt het Europees Parlement advies uit over het voorstel. In Raadskader worden nieuwe beleidsvoorstellen besproken in zogeheten Raadswerkgroepen. In de circa 140 Raadswerkgroepen hebben (meestal) zitting medewerkers van de permanente vertegenwoordigingen. In deze Raadswerkgroepen wordt over het voorstel onderhandeld en wordt vanuit de opvattingen en belangen van de lidstaten gepoogd overeenstemming te bereiken. Na verloop van tijd kan blijken dat over bepaalde onderdelen van de betreffende regelgeving geen overeenstemming mogelijk is. In dat geval wordt het betreffende voorstel op de agenda geplaatst van het Coreper. In dit gremium wordt verder onderhandeld. Uiteindelijk wordt een voorstel geagendeerd voor de Raad van de Unie. In het geval er overeenstemming is bereikt in het Coreper wordt het voorstel zonder verdere onderhandelingen een ‘gemeenschappelijk standpunt’. Indien echter ook in het Coreper geen overeenstemming mogelijk bleek, wordt in de Raad verder onderhandeld totdat er met gekwalificeerde meerderheid een gemeenschappelijk standpunt kan worden vastgesteld. Vervolgens gaat het voorstel in tweede lezing naar het Europees Parlement. Het parlement heeft drie maanden de tijd om op het voorstel te reageren en kan het voorstel goedkeuren, afkeuren of amendementen indienen. Het Europees Parlement stuurt de amendementen naar de Raad en de Commissie. De Raad kan de amendementen met gekwalificeerde meerderheid overnemen. Indien de Commissie tegenstander is van de amendementen dan is unanimité in de Raad een vereiste. Indien de Raad niet akkoord gaat met de amendementen van het parlement zit de besluitvorming over het voorstel in een padstelling. In dat geval komt een verzoeningscomité bijeen – bestaande uit vertegenwoordigers van de Raad, het Parlement en de Commissie – dat met een gemeenschappelijke ontwerptekst dient te komen. De Raad spreekt zich over dit voorstel met gekwalificeerde stemmen uit, het EP met volstreekte meerderheid. Indien het verzoeningscomité niet met een ontwerptekst komt, of het Parlement of de Raad het voorstel niet goedkeuren, dan is het voorstel verworpen.

Bijlage 5 Thematisch overzicht

Thematisch overzicht uit deel 2 van de Kamerbrief 'Accenten van het Nederlands EU-voorzitterschap':

I Horizontale onderwerpen

- Uitbreiding van de unie
- Financiële inrichting van de Unie
- Institutionele inrichting van de Unie

II Versterken van de duurzame Europese economie: de Lissabon agenda

- Coördinatie van het economische beleid
- Financiële diensten
- Belastingkwesties
- Douane
- Diensten
- Gemeenschapsoctrooi
- Implementatie
- Vennootschapsrecht en *corporate governance*
- Consumentenbeleid
- Onderzoek, kennis, innovatie en onderwijs
- Maatschappelijk verantwoord ondernemen
- Telecommunicatie en de informatiemaatschappij
- Energie
- Chemische stoffen
- Milieu
- Landbouw en voedselveiligheid
- Visserij
- Natuur
- Water
- Ruimtelijke ordening en stedelijke ontwikkeling

- Vervoer
- Werkgelegenheid en sociaal beleid
- Gezondheid
- Jeugd
- Cultuur
- Sport

III Versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

- Focus op de toekomst van de JBZ samenwerking (...)
- (...) en accenten binnen de reguliere JBZ-agenda
- Terrorisme
- Terugkeer
- Integratiebeleid
- Integratiebeleid
- Externe betrekkingen
- Veiligheid en grenzen
- Rome II (recht van toepassing op niet-contractuele verbintenissen)
- Europees betalingsbevel
- Aandacht voor praktische obstakels in grensoverschrijdende civielrechtelijke samenwerking
- Justitiële samenwerking in strafzaken
- Bestrijding georganiseerde criminaliteit
- Drugs
- Ontwikkeling Schengen Informatie Systeem II
- Politiesamenwerking

IV Een slagvaardig, coherent en betrokken extern beleid van de Europese Unie

- Azië
- Strategisch partnerschap met de Mediterrane landen en het Midden-Oosten
- Effectief multilateralisme en samenwerking met partners
- Europees Veiligheids- en Defensie Beleid
- Relaties met de Verenigde Staten
- Relaties met de landen van Oost-Europa en Centraal Azië
- Afrika
- Ontwikkelingssamenwerking
- Consulaire samenwerking

Bijlage 6 Methodologie

DECIDE-analyse

In opdracht van IOB heeft DECIDE BV met behulp van het DECIDE-model een analyse uitgevoerd van de Europese onderhandelingen tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap over het besluit of toetredingsonderhandelingen met Turkije zouden worden gestart

De DECIDE-analyse trachtte de volgende vragen te beantwoorden:

- 1) Wat waren de meest controversiële kwesties in de besluitvorming rond de toetreding van Turkije?
- 2) Hoe kan het verloop van de besluitvorming in grote lijnen worden geschetst; wat waren de belangrijkste kenmerken?
- 3) Hoe zag het krachtenveld eruit vlak na het verschijnen van het voortgangsrapport van 6 oktober 2004 door de Commissie over Turkije?
- 4) Wat kon op basis van dat krachtenveld verwacht worden van de besluitvorming?
- 5) Wat kan er geconcludeerd worden op basis van de discrepanties tussen de uitkomst van de besluitvorming op de Europese Raad van 16 en 17 december 2004 en de feitelijke uitkomsten van verschillende simulatiemodellen? Welke gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt ten aanzien van het besluitvormingsproces?
- 6) Heeft Nederland een doorslaggevende rol gespeeld of lag de bereikte consensus vooraf al voor de hand?

Aanpak

Het onderzoek kende drie stappen:

- 1) Eerst werden de belangrijkste controversiële kwesties in kaart gebracht. Op welke kwesties waren er kennelijk grote belangentegenstellingen tussen de lidstaten? Voor elk van deze kwesties werden de mogelijke standpunten in kaart gebracht.

- 2) Van alle betrokken partijen (de lidstaten en de Commissie), werden de posities bepaald met betrekking tot de controversiële kwesties. Dit is in eerste instantie door IOB uitgevoerd aan de hand van documentanalyse. De posities werden omgezet in scores op kwantitatieve schalen (van 0 tot 100).
- 3) In interviews met medewerkers van de permanente vertegenwoordiging van een aantal lidstaten werden daarna:
 - de posities van de lidstaten, zoals die waren geïnventariseerd, getoetst,
 - de belangen die de lidstaten bij de kwesties hadden in kaart gebracht en gekwantificeerd,
 - algemene kenmerken van het besluitvormingsproces vastgesteld.

Op basis van de verzamelde gegevens werden de volgende producten gemaakt:

- een schets van het besluitvormingsproces op hoofdlijnen,
- een krachtenveldanalyse van elke kwestie,
- een analyse van de dynamiek in de besluitvorming met behulp van verschillende simulatiemodellen.

Met deze simulatiemodellen kan het verloop van een besluitvormingsproces voorspeld worden. Dit gebeurt met behulp van specifieke veronderstellingen over wat de meest bepalende factoren in de besluitvorming zijn (geweest). Bij belangrijke factoren moet gedacht worden aan macht, belang, ruilgedrag en het zoeken naar compromissen. In elk simulatiemodel worden andere veronderstellingen gehanteerd over de werking van deze factoren. Door de uitkomsten van elk van de simulatiemodellen te vergelijken met de werkelijke uitkomsten, kan retrospectief inzicht worden verkregen in het werkelijke verloop van het besluitvormingsproces.

Dataverzameling

Allereerst zijn de meest controversiële kwesties waarover de Europese Raad van december 2004 het eens moest worden in kaart gebracht. Dit gebeurde door IOB. Tegelijkertijd is door IOB een inschatting gemaakt van de initiële posities die de lidstaten op de drie kwesties innamen. Met initieel wordt gerefereerd aan de periode rond eind oktober/ begin november 2004. Daarna heeft DECIDE BV uitvoerig gesproken met medewerkers van de permanente vertegenwoordiging van Denemarken, Griekenland, Ierland, Oostenrijk, Polen en Zweden die betrokken waren bij de besprekingen over de toetreding van Turkije. Verder is er gecorrespondeerd met een vertegenwoordiger van Duitsland.

In de gesprekken met de medewerkers is het verloop van de besluitvorming aan de orde gesteld. Zij werden bevroegd over een aantal specifieke aspecten en over de rol van Nederland. De posities zoals door IOB ingeschat zijn aan hen voorgelegd.

De beoordelingen van de medewerkers leidden slechts tot een zeer beperkt aantal correcties van de schattingen. De correcties zijn in overleg met IOB vastgesteld.

De medewerkers is verder gevraagd een inschatting te maken van de belangen of het gewicht van elk van de kwesties voor elke lidstaat (en de Commissie). De belangen zijn zowel inhoudelijk als kwantitatief geschat.

De schattingen van posities en belangen hebben zoals gezegd betrekking op de periode eind oktober/ begin november 2004. Dit is ook op deze wijze aan de geraadpleegde medewerkers gevraagd. Niettemin is het waarschijnlijk niet helemaal te voorkomen geweest dat de medewerkers de Corepervergaderingen in november en begin december 2004 wat ‘meetelden’. Hier speelt mee dat de standpunten van veel lidstaten in oktober nog niet voldoende waren uitgekristalliseerd en nog niet scherp waren geformuleerd. Wel was het steeds duidelijk dat het om de periode vóór de Europese Raad ging.

Controversiële kwesties in de besluitvorming

Voor elk van de kwesties zijn schalen van mogelijke standpunten gemaakt. Deze schalen zijn in overleg tussen IOB en DECIDE BV vastgesteld. Met behulp van deze schalen kon elke lidstaat cijfermatig een positie worden toegekend.

Hieronder volgen de kwesties met schalen met mogelijke standpunten. Na de schalen wordt een korte beschrijving gegeven van de feitelijke uitkomst van de besluitvorming. Deze werd afgerond tijdens de Europese Raad van 16 en 17 december 2004.

1) *Welk doel zullen de onderhandelingen met Turkije moeten hebben?*

Schaal van standpunten:

- 0: Er dient niet met Turkije onderhandeld te worden over toetreding tot de EU maar over de invulling van een – andere – speciale relatie tussen EU en Turkije.
- 50: De intentie van de onderhandelingen is te komen tot een formele toetreding van Turkije tot de EU. De uitkomst kan echter niet worden gegarandeerd. Bij een vastlopen van de onderhandelingen kan besloten worden tot een andere invulling van de relatie tussen EU en Turkije.
- 75: De onderhandelingen leiden ‘automatisch’ tot de formele toetreding van Turkije. Evenwel kan de EU eenzijdig de onderhandelingen opschorten en

voorwaarden stellen voor een hervatting (van de toetredingsonderhandelingen).

100: De onderhandelingen leiden ‘automatisch’ tot de formele toetreding van Turkije. Er mogen geen procedurele uitzonderingen voor Turkije worden gemaakt.

Feitelijke uitkomst kwestie 1

Wat betreft het doel van de onderhandelingen is in de voorzitterschapconclusies opgenomen dat ‘de onderhandelingen een open proces zijn waarvan de uitkomst niet kan worden gegarandeerd’.¹⁹² Verder kan de Europese Commissie op eigen initiatief of op verzoek van een derde van de lidstaten de opschorting van de onderhandelingen aanbevelen en de voorwaarden voor een eventuele hervatting voorstellen.

Weliswaar wordt toetreding het doel van de onderhandelingen genoemd maar door het benadrukken van het open-eindekarakter van de onderhandelingen kan hooguit gesproken worden van een intentie tot toetreding.

Al met al is de uitkomst van de besluitvorming positie 50 op de schaal van mogelijke standpunten.

2) *Dient Turkije de Republiek Cyprus wel of niet te erkennen en zo ja wanneer?*

Schaal van mogelijke standpunten, in toenemende zwaarte van eisen:

- 0: Erkenning van Cyprus door Turkije, formeel of middels ondertekening van het douaneprotocol is niet nodig voor het starten van de toetredingsonderhandelingen (formele erkenning van Cyprus voor toetreding is wèl vereist).
- 30: Turkije zal in ieder geval voor het begin van de onderhandelingen Cyprus *de facto* moeten erkennen, bijvoorbeeld door het douaneprotocol te ondertekenen.
- 40: Turkije zal in ieder geval voor of tijdens de Europese Raad Cyprus *de facto* moeten erkennen, bijvoorbeeld door het douaneprotocol te ondertekenen.
- 75: Turkije zal voor het begin van de onderhandelingen Cyprus formeel moeten erkennen.
- 100: Turkije zal voor of tijdens de Europese Raad Cyprus formeel moeten erkennen.

¹⁹² De tekst van de voorzitterschapsconclusies met betrekking tot kwesties 1 en 3 heeft betrekking op de toetredingsprocedure van elke nieuwe lidstaat. Het is echter duidelijk dat deze procedure ontworpen is met het oog op de naderende toetreding van Turkije.

Feitelijk uitkomst kwestie 2

Met betrekking tot de kwestie Cyprus werd in de conclusies het Turkse besluit verwelkomd het protocol te tekenen ter aanpassing van het Ankara verdrag vanwege de toetreding van de tien nieuwe lidstaten. Evenzo, dat Turkije bereid was dit te doen voorafgaande aan de feitelijke start van de toetredingsonderhandelingen. Deze twee toezeggingen van Turkije waren kennelijk voldoende voor de lidstaten om de kwestie van tafel te halen. Dit komt overeen met positie 30 op de schaal van mogelijke standpunten.

3) *Zou de EU permanente vrijwaringclausules of andersoortige uitzonderingsregels voor Turkije als lidstaat moeten kunnen hanteren?*

Schaal van mogelijke standpunten:

- 0: Nee, voor Turkije moeten dezelfde regels gelden als voor andere lidstaten.
- 50: Tegen permanente vrijwaringclausules, wel voor een langduriger overgangsperiode met uitzonderingsregels dan tot nu toe gebruikelijk.
- 80: Voor het formeel scheppen van de mogelijkheid in de toekomst permanente vrijwaringclausules in te stellen.
- 100: Voor het instellen van permanente vrijwaringclausules voor Turkije.

Feitelijke uitkomst kwestie 3

Wat betreft de uitzonderingsregels die voor Turkije als lidstaat gesteld zouden moeten worden: in de Conclusies staat dat 'lange overgangsperioden, afwijkingen, specifieke regelingen of permanente vrijwaringclausules, overwogen kunnen worden'. De laatste toevoeging ('may be considered') is belangrijk. Weliswaar zijn permanente vrijwaringclausules toegestaan maar of deze er daadwerkelijk komen, hangt af van toekomstige besluitvorming. De uitkomst ligt dus tussen de scores 50 en 100 op de schaal van standpunten maar dichterbij 100 dan van 50; dus rond de 80.

Vertretpunt van de besluitvorming

Het *vertretpunt* van de besluitvorming was belangrijk. De EU had Turkije in het verleden reeds als kandidaat-lid aanvaard. De enige voorwaarde voor het starten van toetredingsonderhandelingen was het voldoen aan de politieke criteria van Kopenhagen die betrekking hadden op het interne hervormingsproces in Turkije.

Dit was dus de omschrijving van de status quo: hangende het oordeel van de Raad, worden geen toetredingsonderhandelingen begonnen. Dit veranderde gedeeltelijk met het rapport van de Commissie in oktober. Zij deelde mee dat Turkije inderdaad

in voldoende mate aan deze voorwaarde voldeed en adviseerde het begin van toetredingsonderhandelingen. Weliswaar lag het definitieve oordeel nog in handen van de Raad maar zij had in Kopenhagen reeds aangegeven dat als uitgangspunt van haar oordeel het rapport van de Commissie zou dienen. De status quo was hiermee onduidelijk geworden. Ofwel de Raad zou kunnen besluiten dat zij het niet eens was met het rapport en dat nog niet voldaan was aan de Kopenhagen criteria, of zij onderschreef de conclusies van de Commissie, waardoor toetredingsonderhandelingen moesten beginnen. Enerzijds bezat de Raad dus nog steeds de sleutel tot het starten van de toetredingsonderhandelingen, maar anderzijds had zij door het rapport van de Commissie nauwelijks nog enige speelruimte.

Indien de Raad geen unanimititeit zou bereiken, had zij, vanwege het vetorecht van elke lidstaat in de Raad, geen besluit kunnen nemen. Deze situatie, ook wel *reversion point* genoemd, zou de facto overeenkomen met het ‘besluit’ dat de Raad niet van oordeel was, dat Turkije voldeed aan de Kopenhagen criteria; met als gevolg dat de toetredingsonderhandelingen niet konden beginnen. Het *reversion point* was dus sterk in het voordeel van de tegenstanders van het starten van toetredingsonderhandelingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat een actief gebruikmaken van het vetorecht zeer moeilijk zou zijn uit te leggen, gezien de besluitvorming in het verleden en het Commissierapport. Een blokkade van de toetredingsonderhandelingen met Turkije zou de betreffende lidstaten zeker schade hebben berokkend.

Het krachtenveld

Op basis van de verzamelde gegevens is een krachtenveldanalyse gemaakt voor elk van de drie besluitvormingskwesties. Deze is opgebouwd uit de volgende elementen:

- De kwesties: Hierboven zijn de belangrijkste controversiële kwesties gespecificeerd. Voor elke kwestie zal een krachtenveld geconstrueerd worden.
- Voor elk van de kwesties is een schaal van mogelijke standpunten ontwikkeld aan de hand waarvan de lidstaten, in onderlinge verhouding, gepositioneerd kunnen worden.
- De ‘belangen’. Hierbij wordt bedoeld het relatieve gewicht dat door elke lidstaat aan elk van de kwesties gegeven wordt. Deze worden uitgedrukt in scores op een schaal van 0 tot 100. De belangenscores drukken uit hoe zwaar elke lidstaat elke kwestie weegt in de besluitvorming. Het gaat hier om het relatieve belang, dat wil zeggen: de verhouding tussen de gewichten die een lidstaat aan de kwesties geeft. Even belangrijk is de verhouding tussen de gewichten die verschillende partijen aan één en dezelfde kwestie geven. Om

deze informatie in kaart te brengen, wordt voor elke lidstaat een ‘belangscore’ aan elke kwestie gegeven. De score geeft op een schaal van 0 tot 100 aan hoe belangrijk de kwestie voor de betreffende lidstaat is. Een score van ‘0’ betekent dat de lidstaat in het geheel geen belang aan de kwestie hecht; het is indifferent ten aanzien van de onderhandelingsuitkomst op dit punt. Een score van ‘100’ wil zeggen dat de kwestie topprioriteit heeft voor de betreffende lidstaat en bereid is, indien nodig, van zijn vetorecht gebruik te maken. Door scores toe te kennen aan elke kwestie voor elke lidstaat wordt een cijfermatige landkaart van alle belangen gemaakt.

- Het gewicht van elke lidstaat in de besluitvorming. Het gaat hier uiteraard niet om het absolute gewicht maar om de onderlinge machtsverhouding tussen de lidstaten. Als indicator hiervan hebben we de verhouding tussen het aantal votes genomen dat zij in de Raad hebben. Hierop zijn een aantal beperkte correcties aangebracht die ontleend zijn aan eerder onderzoek.¹⁹³ Zo zijn de grote drie iets hoger geschat en Italië iets lager. De Commissie heeft een gewicht gekregen vergelijkbaar met die van elk van de grote drie. Natuurlijk geeft het stemgewicht slechts een orde van grootte indicatie. Deze indicator zegt niets over formele stemmacht, immers in de besluitvorming van de Europese Raad heeft elke lidstaat het recht van veto. We gaan er echter van uit dat de verhouding tussen het stemgewicht van lidstaten een indicatie geeft van de informele macht van de lidstaten in de Raad.

Hoewel Turkije naar alle waarschijnlijkheid een zekere invloed op de besluitvorming heeft gehad, is het bewust uit ‘de vergelijking’ gelaten en wel om meerdere redenen:

- 1) Het betrof hier besluiten die formeel genomen werden door de Europese Raad. Turkije had geen stemrecht.
- 2) Voor zover Turkije invloed heeft uitgeoefend op de uitkomst van de kwesties 1 en 3 (doel en voorwaarden van de onderhandelingen), is dit steeds vanaf de zijlijn gebeurd. Over de kwesties 1 en 3 heeft Turkije wellicht direct contact gehad met voorzitter Nederland, de Commissie en misschien een enkele andere lidstaat als het Verenigd Koninkrijk maar zeker niet met de meerderheid van de lidstaten. In die zin is de invloed van Turkije op de standpunten van de lidstaten te vergelijken met de invloed van andere ‘externe’ partijen zoals de houding in het Europees Parlement. Een dergelijke invloed speelt

¹⁹³ Met name ontleend aan onderzoek naar Europese besluitvorming, zie: R. Thomson, F.N. Stokman, Ch.H. Achen and T. König (eds.), *The European Union Decides*, New York & Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

wellicht mee bij de totstandkoming van de standpunten van de lidstaten maar dit gebeurt op een indirecte passieve wijze.

- 3) De situatie in Turkije en de problematiek rond de toetreding van Turkije hebben veel meer invloed gehad op de besluitvorming over de kwesties 1 en 3 dan de standpunten van Turkije zelf.
- 4) De Cypruskwestie ligt anders. Het is bekend dat Turkije, voor en tijdens de Raad, direct invloed heeft gehad op de totstandkoming van het uiteindelijk compromis op deze kwestie. Dit blijkt de analyse echter niet te compliceren of vertroebelen. De reden hiervan is dat de consensus onder de lidstaten over de vraag hoe dit geregeld zou moeten worden, zeer groot was: de Cypruskwestie mocht geen breekpunt worden voor het starten van de onderhandelingen. In die zin is de opstelling van Turkije mede bepalend geweest voor het compromis.

Modelberekeningen

Met een drietal simulatiemodellen is de besluitvorming verder geanalyseerd. Met deze simulatiemodellen wordt een inschatting gemaakt van trends die men in het besluitvormingsproces zou kunnen verwachten. De modellen bevatten bepaalde veronderstellingen over de factoren die het meest bepalend zijn in het besluitvormingsproces: macht, belang, ruilgedrag of het streven naar consensus. Indien macht een centrale rol zou spelen in onderhandelingen dan is een andere uitkomst te verwachten dan van een proces waarin de onderhandelingspartners zoeken naar een voor alle partijen bevredigend compromis.

In het *conflictmodel* wordt verondersteld dat partijen handelen op basis van eigen macht, waarbij een inschatting wordt gemaakt van de macht van medestanders en tegenstanders. Naarmate een partij meer belang bij de zaak heeft, zal hij meer geneigd zijn tegenstanders 'om te krijgen'. Deze veronderstellingen leiden in het model tot afwegingen bij actoren die bepalen of een partij bijvoorbeeld passief zal blijven, of hij andere partijen uit zal dagen of toe zal geven onder druk. Het *conflictmodel* vertaalt aldus de gemaakte veronderstellingen in gedrag. Dit gedrag leidt vervolgens na enkele rondes tot een bepaalde trend in de besluitvorming.

In het *ruilmodel* wordt de nadruk gelegd op *logrolling*. Dit is het verschijnsel dat sommige partijen elkaar gaan steunen op posities die de andere partij het meest belangrijk vindt. Dit werkt alleen maar als partijen een duidelijke prioriteitsvolgorde in de kwesties kunnen aanbrenge. Overigens speelt macht ook in dit model een rol: partijen met veel macht zullen in dergelijke bilaterale ruilen voordeliger compromissen sluiten dan minder machtige.

In het *compromismodel* tenslotte wordt verondersteld dat de actoren streven naar een unaniem gedragen uitkomst en dat het bereiken van géén overeenkomst door alle als zeer onwenselijk wordt gezien.¹⁹⁴ In een dergelijk compromis wordt er rekening gehouden met ieders belangen. Hoe groter dit belang, maar ook hoe groter de macht van een partij, des te groter is de invloed op het uiteindelijke compromis. In het brede onderzoek naar Europese besluitvorming *The EU Decides*, komt het *compromismodel* als beste uit de bus wat betreft het voorspellen van uitkomsten van Europese besluitvorming. Voor een meer uitgebreide toelichting op de modellen verwijzen we naar de literatuur.¹⁹⁵

Uiteraard zijn alle drie modellen grove versimpelingen van de werkelijkheid. Waarschijnlijk zijn in de praktijk alle drie processen (en nog andere) simultaan aanwezig. De modellen moeten dan ook zuiver analytisch-instrumenteel worden gezien. De gedachte is dat wanneer een bepaald simulatiemodel het werkelijke besluitvormingsproces het best benadert, verwacht mag worden dat de voorspellingen van dit model de werkelijke uitkomst het meest benadert. Omgekeerd: als een bepaald model veel beter dan de andere modellen in staat is de werkelijke uitkomsten van de besluitvorming te voorspellen, dan is dit een sterke indicatie dat de centrale veronderstelling van het betreffende model in de werkelijkheid terug te vinden is.

Aldus geven de modellen ons een instrumentarium om de *black box* van het besluitvormingsproces te evalueren. De berekende effecten op de uitkomsten moeten met kwalitatieve informatie ondersteund en verklaard kunnen worden. Zou een bepaald model beter voorspellen dan moet dit vervolgens ook inhoudelijk beargumenteerd kunnen worden. Het gaat dus om de combinatie van kwantitatieve berekening en kwalitatieve informatie.

Resultaten

Compromismodel

In tabel 1 zijn de verwachte uitkomsten op basis van het *compromismodel* in cijfers weergegeven plus de betekenis die daar op basis van de schaal van standpunten aan gehecht moet worden. De kwesties zijn weergegeven met de steekwoorden

194 Christopher Achen liet zien dat onder algemene veronderstellingen de uitkomst van het *Compromismodel* een Nash Bargain oplossing benadert. Zie hoofdstuk 4 van *The EU Decides* (Thomson et al. op. cit.).

195 Zie bijvoorbeeld: Bueno de Mesquita, B. en F.N. Stokman, eds. *European Community Decision Making. Models, Comparisons, and Applications*, New Haven, CT: Yale University Press, 1994.; Stokman, F.N. , M.A.L.M. van Assen, J. van der Knoop en R.C.H. van Oosten, 'Strategic Decision Making', in *Advances in Group Processes*, 17: 131-153, 2000; en Thomson et al. op. cit.

‘doel’ (kwestie 1), ‘voorwaarden’ (kwestie 3) en ‘Cyprus’ (kwestie 2). In de laatste kolom staan de feitelijke uitkomsten.

Tabel 1 *Verwachte uitkomsten van het compromismodel, uitgaande van verschillende selecties van lidstaten*

	Selectie van lidstaten			Feitelijke uitkomst
	Selectie I	‘Brede groep’	‘Sterke groep’	
Doel	69: toetreding; opschorting als niet aan voorwaarden wordt voldaan.	69: toetreding; opschorting als niet aan voorwaarden wordt voldaan.	63: tussen ‘intentie met open eind’ en toetreding met evt. opschorten’ in.	50: intentie is toetreding; open eind
Voorwaarden	47: hooguit lange overgangsperiodes	47: hooguit lange overgangsperiodes	61: Gaat wat verder dan lange overgangsperiodes maar geen ‘permanent safeguards’	80: ‘permanent safeguards’ zijn mogelijk
Cyprus	27: de facto erkenning voor start onderhandelingen	27: de facto erkenning voor start onderhandelingen	28: de facto erkenning voor start onderhandelingen	30: de facto erkenning voor start onderhandelingen

Het ruilmodel

De simulatie met het ruilmodel liet weinig beweging zien in de standpunten op het Cyprus issue. Er komt geen ruilproces met de andere issues tot stand die het krachtenveld op het Cyprus issue wezenlijk verandert.

Tabel 2 Verwachte uitkomsten van het ruilmodel, uitgaande van verschillende selecties van lidstaten

	Selectie van lidstaten			Feitelijke uitkomst
	Selectie I	'Brede groep'	'Sterke groep'	
Doel	Rommelig, trend naar 70: toetreding en conditionele opschorting	Rommelig: trend naar 70: toetreding en conditionele opschorting	69: 2 Lidstaten die open einde voorstaan gaan om; felste tegenstander van open einde houdt voet bij stuk	50: intentie is toetreding; open eind
Voorwaarden	Rommelig, trend naar 50: lange transitieperiodes, geen permanent safeguards	Rommelig, trend naar 50: lange transitieperiodes, geen permanent safeguards	80: 'permanent safeguards' zijn mogelijk	80: 'permanent safeguards' zijn mogelijk

Confrontatiemodel

In tabel 3 staan de uitkomsten van het confrontatiemodel. Ook hier is de Cypruskwestie niet opgenomen. In elke simulatie krijgen we steeds de reeds bekende uitkomst tussen 27 en 30. Indien we veronderstellen dat de verdeling van macht over de posities de meest bepalende factor is, is in het gegeven krachtenveld een andere uitkomst moeilijk voorstelbaar.

De uitkomsten op de andere issues zijn vrij eentonig: er is weinig beweging van de partijen, ook niet in de 'sterke groep'. In feite voorspelt het confrontatiemodel op basis van het gegeven krachtenveld een patstelling.

Tabel 3 Verwachte uitkomsten van het confrontatiemodel, uitgaande van verschillende selecties van lidstaten

	Selectie van lidstaten			Feitelijke uitkomst
	Selectie I	'Brede groep'	'Sterke groep'	
Doel	Pat	Pat	Pat	50: intentie is toetreding; open eind
Voorwaarden	Pat	Pat	Pat	80: 'permanent safeguards' zijn mogelijk

Bijlage 7 Geïnterviewde personen

Het betreft hier functies bekleed ten tijde van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004

Ministerie van Algemene Zaken

- Ellen van Doorne (adviseur strategie, Kabinet van de Minister-president)
- Wepke Kingma (raadsadviseur EU)
- Rob Swartbol (raadsadviseur Internationale Vraagstukken)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

- Melchior Bus (hoofd, bureau Europese Zaken)
- Albert Olthof (hoofd, afdeling Internationale Samenwerking)
- Hanneke Schmeets (beleidsmedewerker, afdeling Internationale Samenwerking)
- Mascia Toussaint (plaatsvervangend hoofd, afdeling Internationale Samenwerking)

Ministerie van Economische Zaken

- Walter van Ditmars (beleidsmedewerker, afdeling Europese Integratie en Strategie)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Sander Cohen (clustercoördinator JBZ, directie Integratie Europa)
- Lesley d'Huy (beleidsmedewerker, directie Midden- en West-Europa)
- Marisa Gerards (eerste medewerker, directie Integratie Europa)
- Pieter de Gooijer (directeur Integratie Europa)
- Willem van Hasselt (plaatsvervangend directeur, Eenheid Strategische Beleidsplanning)
- Renée Jones-Bos (directeur-generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken)
- Marnix Krop (directeur-generaal Europese Samenwerking)
- Hilde Lafféber (beleidsmedewerker, ambassade Ankara)

- Derk Oldenburg (plaatsvervangend directeur Integratie Europa)
- Michael Stibbe (hoofd, task force Financiële Perspectieven)
- Erik van Uum (plaatsvervangend directeur CPEU)
- Johan van der Werff (directeur CPEU)
- Jochem Wiers (beleidsmedewerker, directie Integratie Europa)
- André van Wiggen (senior beleidsmedewerker, directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken)
- Friso Wijnen (senior beleidsmedewerker, directie Personenverkeer, Migratie en Vreemdelingenzaken)

Ministerie van Financiën

- Luc Bool (coördinator technische assistentie, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen)
- Caspar Holl (beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen)
- Niels Redeker (beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen)
- Karen Rot (beleidsmedewerker, directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen)

Ministerie van Justitie

- Marjorie Bonn (raadsadviseur sector Straf- en Sanctierecht, directie Wetgeving)
- Peter Diez (hoofd stafbureau Internationale Zaken)
- Rob Visser (directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken)
- Paul van Voorst (beleidsmedewerker, DG Rechtshandhaving)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Robbert Morree (senior beleidsmedewerker, directie Internationale Zaken)
- Tjen van Mossel (beleidsmedewerker, directie Internationale Zaken)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

- Martine Soethout (beleidsmedewerker, project EU-voorzitterschap)

Permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de EU

- Tom de Bruin (permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de EU)
- Leo Groenendal (hoofd afdeling Economische Zaken)
- Marc Jorna (coördinator Justitie en Binnenlandse Zaken)
- Desiré Kopmels (antici)

Permanente vertegenwoordigingen bij de EU

- Antonis Alexandridis (medewerker, PV EU Griekenland)
- Henriette Ellerman-Kingombe (medewerker, PV EU Denemarken)
- Michael Gaffey (beleidsmedewerker, ministerie van Buitenlandse Zaken van Ierland)
- Bernadette Klösch, (medewerker, PV EU Oostenrijk)
- Charlotte Semmelin, (medewerker PV EU Zweden)
- Jaroslaw Timofiejuh (eerste secretaris, PV EU Polen)
- Ole Toft (medewerker, PV EU Denemarken)
- Georg Woschnagg (permanent vertegenwoordiger van Oostenrijk bij de EU)

Europese Commissie

- Silvano Presa (hoofd unit 1, directoraat D, Directoraat-generaal Budget)
- Michel Servoz (directeur beleidscoördinatie, Directoraat D, secretariaat-generaal)
- William Sleath (liasion officer, secretariaat-generaal)
- Luigi Soreca (assistent van de directeur-generaal Justitie, Vrijheid en Veiligheid)

Europees Parlement

- Emilio de Capitani (afdelingshoofd, commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken)

Academici

- Monica den Boer (bijzonder hoogleraar internationalisering van de politiefunctie, Vrije Universiteit Amsterdam)
- Jaap de Zwaan (hoogleraar Europees Recht, Erasmus Universiteit Rotterdam)

Raadssecretariaat

- Gilles de Kerchove d'Ousselghem (directeur Politie, Douane- en Justitiële Samenwerking)
- Georges Zbyszewski (hoofd administratieve eenheid Algemene Politieke Vraagstukken)

Bijlage 8 Geraadpleegde bronnen

Algemene publicaties

Bjurulf, B., R. Bengtsson, O. Elgström, Ph. Sherington and J. Tallberg, *The Council Presidencies of the Nordic EU members: A Comparative Study*, Project Application, Lund, 1999.

Bueno de Mesquita, B. en F.N. Stokman, eds., *European Community Decision Making. Models, Comparisons, and Applications*, New Haven, CT: Yale University Press, 1994.

Burrell, A., A. Oskam (red.), *Turkey in the European Union : implications for agriculture, food and structural policy*, Wageningen: Universiteit Wageningen, 2005.

Edwards, G. and H. Wallace, *The Council of Ministers of the European Community and the President-in-Office*, Federal Trust Paper, London, 1977.

Elgström, O. 'Dull but Succesfull – the Swedish Presidency', in: *Journal of Common Market Studies* 2002 Volume 40. Annual Review pp. 45-8.

European Stability Initiative, *The Dutch debate on Turkish accession*, ESI series: Beyond Enlargement Fatigue? Part 1, www.esiweb.org, 24 April 2006.

Hellema, D., 'Een charmant bewindsman: Hans van Mierlo (1994-1998)', In: D. Hellema, B. Zeeman en B. van der Zwan (red.), *De Nederlandse ministers van buitenlandse zaken in de twintigste eeuw. Vijfde jaarboek voor de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw*, Den Haag 1999.

Hollander, S., *The accession of Turkey to the European Union: The Political decision-making process on Turkey in the Netherlands*, Webpublications 29, The Hague: WRR, June 2007.

Hulten, M. van, 'Zwarte maandag, Kroniek van een gemiste kans', pp. 193-210 in: H.H.J. Labohm, *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid, Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag: SdU Uitgevers, 1997.

Hummer, W. and W. Obwexer, 'Die 'EU-Präsidentschaft': Entwicklung, Rechtsgrundlagen, Funktionen und Aufgaben sowie künftige Ausgestaltung der 'Präsidentschaft' des Rates der Europäischen Union', in: *Europarecht*, Heft 4, 1999, pp. 409-451.

Keulen, M. en J.Q.Th. Rood, 'De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie', in: *Internationale Spectator*, juni 2001, p. 287-292.

Keulen, M. van, *Analyse van de resultaten van het Clingendael-EIPA opinieonderzoek 'Nederlands EU-voorzitterschap 2004' (Concept)*, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, Den Haag, 23 maart 2004.

Keulen, M. van en J.Q.Th. Rood, 'Nederland op de voorzitterstoel van de Europese Unie', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, p. 287-292.

Keulen, M. van, *The Netherlands 2004 EU Council Presidency: Dutch EU Policy-making in the Spotlights*, SIEPS 2004: 10p, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, October 2004.

Keulen, M. van and A. Pijpers, *Chairing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*, Clingendael European Papers No. 1, The Hague, April 2005.

Kirchner, E. and A. Tsagkari, *The EC Council Presidency: The Dutch and Luxembourg Presidency*, UACES Proceedings 9, London, 1993.

Laursen, F. and B.L. Laursen, *The Danish Presidency 2002: Completing the Circle from Copenhagen to Copenhagen*, Discussion Paper, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2003.

Ludlow, P., *Dealing with Turkey: The European Council of 16-17 December 2004*, Eurocomment Briefing Note Vol 3 N.7, Brussels, 2005.

Mazzucelli, C., *Understanding the Dutch Presidency's Influence at Amsterdam: A Constructivist Analysis*, Paper presented at EUSA's 8th Biennial International Conference Nashville TN, 27-29 March 2003.

Meulen, H. van der, M. van Leuwen en J. Rood (red.) *Het Raadsvoorzitterschap van de EU: vier vakdepartementen onder de loep*, Den Haag, Clingendael, december 1998.

Meulen, H. van der, en R. Toxopeus, *Met gezwinde spoed. Het Nederlands EU-voorzitterschap en het Haags Programma voor Vrijheid, Veiligheid en Recht*, Den Haag: Clingendael, januari 2006.

Noppen, P. van, 'Europese reflexen ontwikkelen', Interview met Jan Rood, in: *Publiek Management*, juni 2004.

Pagoulatos, G., S. Blavoukos and D. Bourantonis, *Continuity and Change in the post-Constitution EU Presidency: A New Actor in Town?*, Paper for the EUSA Ninth Biennial International Conference, Austin, Texas, March 31 – April 2, 2005.

Pelkmans, J., M. Sie Dhian Ho en B. Limonard, *Nederland en de Europese Grondwet*, WRR Verkenningen 1, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003.

Pijpers, A., 'Crisis kan Nederlands EU-voorzitterschap lelijk opbreken', in: *Internationale Spectator*, juni 2004, p. 285-286.

Rood, J.Q.Th., 'De angst van het Nederlandse voorzitterschap', In: *Internationale Spectator*, maart 1997, p. 128-131.

Schmuck, O., 'The Setting of the Luxembourg and Dutch Presidencies', pp. 7-13 in: E. Kirchner and A. Tsagkari, *The EC Council Presidency: The Dutch and Luxembourg Presidency*, UACES Proceedings 9, London, 1993.

Schout, A., 'The Presidency as Juggler: Managing Conflicting Expectations', in: *Eipascope*, 98/2, Maastricht, 1998, pp. 2-10.

Schout, A., A. Guggenbühl and N. Bayer, 'The EU Presidency in the EU of 25', in: *Eipascope* 2004/02, p. 24-28. 2004.

Schout, A. en S. Vanhoonacker, 'Naar een Versterkt voorzitterschap', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, p. 309-315.

Sie Dhian Ho, M. and M. van Keulen, *The Dutch at the Helm – Navigating on a rough Sea: The Netherlands 2004 Presidency of the European Union*, Research and European Issues no. 34, Paris, Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe, June 2004.

Stokman, F.N. , M.A.L.M. van Assen, J. van der Knoop en R.C.H. van Oosten, 'Strategic Decision Making', in *Advances in Group Processes*, 17: 131-153, 2000.

Tallberg, J. 'The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations', in *Journal of Common Market Studies*, Volume 42, Number 4, pp. 999-1022, 2004.

Tallberg, J., *Responsabilité sans Pouvoir? The Agenda-Shaping Powers of the EU Council Presidency*, November 23, 2001.

Thomson, R., F.N. Stokman, Ch.H. Achen and T. König (eds.), *The European Union Decides*, New York & Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Wallace, H., 'A Critical Assessment of the Styles, Strategies and Achievements of the Two Presidencies', pp. 45-51 in E. Kirchner and A. Tsagkari, *The EC Council Presidency: The Dutch and Luxembourg Presidency*, UACES Proceedings 9, London, 1993.

Westlake, M., *The Council of the European Union*, (Chapter V, The Presidency), London: John Harper Publishing, Revised Edition, 1999.

Publicaties Europese Unie

Commissie van de Europese Gemeenschappen

Halfjaarlijkse bijwerking van het scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van 'vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' in de Europese Unie (tweede halfjaar van 2003), Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2003) 812 def., Brussel, 30 december 2003.

Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst - Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004) 101 def. Brussel, 10 februari 2004.

Een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid: balans van het programma van Tampere en richtsnoeren voor de toekomst, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Brussel, 2 juni 2004, COM(2004) 401 definitief.

Financiële Perspectieven 2007-2013, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2004) 487 def., Brussel, 14 juli 2004.

Aanbeveling van de Europese Commissie over de vorderingen van Turkije op de weg naar toetreding, Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2004) 656 def., Brussel, 6 oktober 2004.

Strategiedocument van de Europese Commissie inzake de vorderingen op het gebied van het uitbreidingsproces, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2004) 657 def., 6 oktober 2004.

2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession, SEC(2004) 1201, Brussel, 6 oktober, 2004.

Issues Arising from Turkey's Membership Perspective, Commission Staff Working Document, SEC(2004) 1202, Brussel, 6 oktober, 2004.

Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM (2005) 184 def., Brussel, 10 mei 2005.

Eurobarometer 64, Public opinion in the European Union, Brussels, June 2006.

Europese Raad

Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel, 17-18 juni 2004.

Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel, 4-5 november 2004.

Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel, 16-17 december 2004.

Raad van de Europese Unie

Presidency Handbook, General Secretariat, DG F, Brussels, February 2001.

Actieplan van de Raad en Commissie van 3 december 1998 over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd, goedgekeurd door de Raad op 3 december 1998 te Wenen, Pb C 19/1, 23 januari 1999.

Legislative Acts and Other Instruments, 5163/04 Brussels, 21 January 2004.

Vorbereitung van de politieke oriëntaties voor het meerjarenprogramma voor het totstandbrengen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (11122/04 JAI 258), Brussel, 9 juli 2004.

Press Release on the 2630th Council Meeting, General Affairs and External Relations General Affairs Council of the European Union, 15460/04 (Presse 343), Brussels, 13 December 2004.

Besluit van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van het Verdrag vallen (2004/927/EG), Pb L 396/45, 31 december 2004.

Het Haags Programma – Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de Europese Unie, Pb C 53/1, 3 maart 2005.

Publicaties Nederlandse overheid

Adviezen en rapporten

Adviesraad Internationale Vraagstukken, Turkije, de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, Vervolgadvies No. 37, Den Haag: AIV, augustus 2004.

Adviesraad Internationale Vraagstukken, De opstelling van de Europese Unie ten aanzien van Turkije van 1963 tot juni 2004, Addendum bij Advies No. 37. Den Haag: AIV, juli 2004.

Brouwer, P.R. (red.), Evaluatierapport Tsunami crisis, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag, 29 april 2005.

Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’, Eindrapport, Programma Andere Overheid, Rijksbrede takenanalyse, Den Haag 7 juni 2005.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), *Een uitgebreid Europeabeleid: Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003*, IOB Evaluaties no. 299, Den Haag:

Lejour, A., R. de Mooij en C. Capel, *Assessing the economic implications of the Turkish accession to the EU*, CPB Document, Den Haag: Centraal Planbureau, maart 2004.

Raad van State, *Advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen*, Den Haag, 12 oktober 2005.

Raad voor het Openbaar Bestuur, *Nationale Coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, ROB-rapport, Den Haag, december 2004.

Sociaal-Economische Raad, *De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije*, SER-advies 04/12, Den Haag, 8 november 2004.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De Europese Unie, Turkije en de islam*, WRR Rapporten aan de Regering nr. 69, Amsterdam: Amsterdam University Press, juni 2004.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Contouren van het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie in 2004, CoCo nr. 26 d.d. 1 juli 2003.

Staat van de Europese Unie 2004, TK 29 201, nr. 1, Den Haag, 16 september 2003.

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2004; Memorie van Toelichting, TK 29 200 V, nr. 2, 18 september 2003.

Nederlands EU-voorzitterschap 2004, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 1, Den Haag, 2 december 2003.

Het Nederlandse EU-voorzitterschap, Informatiebrochure, onder redactie van CPEU, DGES, DIE, DPZ en DVL, Den Haag, 5 december 2003.

Nederlands EU-voorzitterschap 2004, Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 3, Den Haag, 16 januari 2004.

Beantwoording vragen van het lid Timmermans over de sponsoring van het Nederlandse EU-voorzitterschap, TK nr. 685, Den Haag 28 januari 2004.

Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004, Brief van de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 29 361, nr. 5, Den Haag, 28 mei 2004.

Geannoteerde agenda Europese Raad van 17/18 juni 2004, Brief van de minister en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, TK 21501-20, nr. 249, Den Haag, 15 juni 2004.

Agenda 2007 – organisatie bespreking FP's tijdens Nederlands Voorzitterschap, Notitie, Den Haag, 6 juli 2004.

Beantwoording Kamervragen Van Baalen, Rouvoet en Van der Staaij, Kamervragen met antwoord, TK nr. 1993, Den Haag, 29 juli 2004.

De voorstellen van de Europese Commissie inzake de Financiële Perspectieven 2007-2013, Notitie, Den Haag, 20 september 2004.

De Staat van de Europese Unie 2004-2005, Den Haag, september 2004.

Uitbreiding van de Europese Unie, TK 23 987, nr. 41, Den Haag 15 oktober 2004.

Kamerbrief inzake reactie op motie Van der Staaij c.s. (29800V, nr. 46), TK 29800 V, nr. 61, Den Haag, 8 november 2004.

Verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 22-23 november 2004, TK 21501-02, nr. 595, 30 november 2004.

Resultaten van het Nederlands EU-voorzitterschap, TK 29 361, nr. 11, Den Haag, 18 januari 2005.

Kabinetsstandpunt n.a.v. het advies van de Raad van State over de gevolgen van de EU voor de Nederlandse staatsinstellingen “Nederland in Europa-Europa in Nederland”, TK 29 993, nr. 27, Den Haag, 23 mei 2006.

Centrale projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004

Jaarverslag 2003/Jaarplan 2004 CPEU, Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 2004

Jaarverslag 2004/Jaarplan 2005 CPEU, Ministerie van Buitenlandse Zaken, januari 2005

Een goed halfjaar: Verslag van de Centrale Projectorganisatie EU 2004, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006.

Ministerie van Justitie

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag, Brief van de minister voor vreemdelingenzaken en integratie, TK 23 490, nr. 331, Den Haag 12 juli 2004.

Toespraken

Balkenende, J.P., *Toespraak van de Voorzitter, dr. Jan Peter Balkenende, voor het Europees Parlement, Straatsburg, 21 juli 2004*;

Bot, B. *Naar een Europees sociaal contract*, toespraak voor de Humboldt Universität, Berlijn, 2 juni 2004.

Bot, B. *Priorities of the Dutch EU Presidency*, toespraak bij de presentatie van de Nederlandse voorzitterschapprioriteiten, Brussel, 23 juni 2004;

Nicolaï, A., 'Turkey and the EU', toespraak op het symposium *Turkey and the EU: looking beyond prejudice*, Maastricht, 4 april 2004;

Nicolaï, A., *De EU, Turkije en de Islam*, toespraak, Den Haag, 5 juli 2004.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

Kamervragen van het lid De Wit (SP) aan de minister-president, minister van Algemene Zaken, en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Europese Zaken) over het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie, TK nr. 1767, Den Haag 15 juli 2003.

Motie van het lid Van der Staaij c.s., TK 29800 V, nr. 46, Den Haag, 1 november 2004.
Verslag van een Begrotingsoverleg, d.d. 1 november 2004, TK 29800 V, nr. 53, Den Haag, 3 november 2004.

Motie van de leden Van Baalen en Timmermans, TK 29803, nr. 13, Den Haag, 10 november 2004, aangenomen op 16 november 2004

Debat over de Staat van de Unie en de op 4 en 5 november in Brussel gehouden Europese Top, TK nr. 21, pag. 1213-1241, Den Haag, 24 november 2004

Motie Van der Laan en Van Baalen, TK 29803, nr. 17, Den Haag, 7 december 2004, aangenomen op 7 december 2004.

Kranten

‘EU-voorzitterschap: € 7 ton per dag’, *Financieele Dagblad*, 1 juli 2004.

‘Zalm: geen Nederlandse mening over Buttiglione’, *Trouw*, 27 oktober 2004;

‘Bot vierkant achter omstreden EU-commissaris Buttiglione’, *NRC*, 27 oktober 2004.

‘Low profile Dutchman goes out with a bang’, *Financial Times*, 20 december 2004.

‘Adrenaline stroomt bij mij nog volop’, Interview met minister Bot, *De Telegraaf*, 23 december 2004.

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl/iob

juli 2008
ISBN 978-90-5328-364 6

B
Z
D
R
6
6
4
2
/N

