



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Strategie bij benadering

Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering
in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)

ng | IOB Evaluatie | nr. 395 | Strategie bij benadering | IOB Evaluatie | nr. 395 | Strategie bij benadering | IOB Evaluatie | nr. 395 | Strategie bij benadering | IOB Eva



IOB Evaluatie

Strategie bij benadering

Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering
in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)

juli 2014

Voorwoord

De Nederlandse overheid zet zich in voor effectieve behartiging van de Nederlandse belangen in de besluitvorming van de Europese Unie (EU). Zij doet dit onder andere door in de Raadsbesluitvorming coalities met andere lidstaten aan te gaan. Als gevolg van de uitbreiding van de EU van 15 naar 27 lidstaten, hetgeen een relatieve verzwakking van de Nederlandse positie betekende, werd de noodzaak gevoeld om de Nederlandse positie in de uitgebreide Unie te versterken. Dit gebeurde met name door het intensiveren van de bilaterale relaties met andere lidstaten, middels de inzet van onze ambassades in de Europese hoofdsteden, politieke en ambtelijke bezoeken, jaarlijkse bilaterale conferenties met een aantal lidstaten en detachering van diplomaten bij andere lidstaten en *vice versa*. Het idee dat de bilaterale relaties meer en meer in functie worden gesteld van de multilaterale samenwerking, *in casu* op EU-niveau, wordt de 'multi-bi benadering' genoemd. In dit verband ontstond ook hernieuwde interesse in de Benelux-samenwerking, zowel in de meer operationele samenwerking in het kader van de Benelux Unie als in de politieke en diplomatieke afstemming tussen de vertegenwoordigers van de drie landen in het proces van EU-besluitvorming (Benelux Politieke Samenwerking, BPS).

Deze beleidsdoorlichting biedt inzicht in de wijze waarop Nederland in de periode 2008-2012 gebruik heeft gemaakt van de instrumenten coalitievorming en intensivering van de bilaterale relaties met andere lidstaten, inclusief de twee Benelux-partners, en welke resultaten daarmee zijn bereikt. In 2012 rondde IOB als onderdeel van deze beleidsdoorlichting een evaluatie af van de samenwerking in het kader van de Benelux Unie. In dit eindrapport komt de Benelux Politieke Samenwerking in het kader van de EU-besluitvorming aan de orde.

| 3 |

De evaluatie beslaat een roerige periode voor de Unie. Als gevolg van de uitbreiding naar 27 lidstaten en de institutionele innovaties die voortvloeiden uit het Verdrag van Lissabon (1 december 2009) zochten de lidstaten en de instellingen naar nieuwe werkverhoudingen en een nieuw machtsevenwicht. Maar tijd voor een rustige consolidatie was er niet. Door de financiële en economische crisis stond 'Europa' meer dan ooit tevoren in de politieke en publieke belangstelling. Het afwenden van de ergste gevolgen van de crisis en het optuigen van instrumenten om de eurozone in de toekomst schokbestendiger te maken, vroegen om stappen die in een normale conjunctuur politiek ondenkbaar waren geweest. Bovendien riepen deze ontwikkelingen fundamentele vragen op over het toekomstige financieel-economische bestuur van de Unie, inclusief een verdere vergroting van de onderlinge afhankelijkheid en solidariteit tussen de lidstaten, met name binnen de eurozone. Ondertussen werd de Nederlandse politiek in deze periode gekenmerkt door korte regeerperiodes en kabinetten die lange tijd demissionair waren. De toon van het publieke en politieke debat in Nederland over Europa was bovendien vaak kritisch, waardoor in het buitenland soms het beeld van een Eurosceptische lidstaat werd opgeroepen.

In het licht van deze dynamische context is het wellicht niet vreemd dat het beleid ten aanzien van de Nederlandse beïnvloeding van de EU-besluitvorming niet op een omvattende wijze is uitgewerkt, maar op basis van een aantal globale uitgangspunten al werkende weg tot stand kwam. Deze uitgangspunten kwamen neer op het steeds meer via de hoofdsteden en in een vroegtijdig stadium beïnvloeden van de standpunten van andere lidstaten, daarbij gebruik makend van wisselende maar ook bestaande coalities op basis van gelijkgezindheid en waar mogelijk van de Benelux Politieke Samenwerking. Ook zouden de relaties met vooral de grote lidstaten en kleinere gelijkgezinde lidstaten worden geïntensiveerd.

De titel van dit rapport, *Strategie bij benadering*, reflecteert dan ook niet alleen het hanteren van een flexibel toepasbare benadering bij wijze van strategie, maar is vooral een oproep om de strategische uitgangspunten van de multi-bi benadering te expliciteren, ter discussie te stellen en vervolgens op een logische wijze te operationaliseren in instrumenten en activiteiten, teneinde een meer effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen te realiseren. Idealiter vormt een politiek gedragen visie op de ontwikkeling van de Unie in de komende jaren en de positie van Nederland daarin het startpunt voor zo'n strategie.

141

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van IOB-inspecteur Bas Limonard in samenwerking met IOB-onderzoekers Mirjam Piepenbrink-Lagerwaard (vooronderzoek en beleidsreconstructie) en Cato van Hasselt (uitvoeringsfase). Verschillende IOB-onderzoekers hebben bijgedragen aan onderdelen van het onderzoek, te weten Laura Hoogwerf (de casestudie derde energiepakket), Jochen Stöger (de casestudie Benelux Politieke Samenwerking) en Barselina Veltman (de casestudie *sixpack* inzake economisch bestuur). Consultant Mirte van den Berge heeft de casestudies Stockholm Programma en het post-Lissabon comitologie-regime grotendeels voor haar rekening genomen. IOB-inspecteurs Marijke Stegeman en Frans van der Wel traden op als interne meelezers.

De referentiegroep voor deze beleidsdoorlichting bestond uit Jan Rood (Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael en Universiteit Leiden), Sebastiaan Princen (departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht), achtereenvolgens Joanneke Balfourt, Karin Mössenlechner en Joop Nijssen (directie Integratie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken), achtereenvolgens Brechje Schwachöfer, Maarten Lak en Arjan Uilenreef (directie Europa, Ministerie van Buitenlandse Zaken), achtereenvolgens Hendrik-Jan Heeres, Dirk Roelofsen en Marleen Smid (Rijksinspectie der Financiën, Ministerie van Financiën) en Marlèn Dane (directie Europese en Internationale Aangelegenheden, Ministerie van Veiligheid en Justitie). IOB is de leden erkentelijk voor hun nuttige en constructieve commentaren op de concept-*Terms of Reference* en op verschillende versies van het conceptrapport.

Tot slot gaat dank uit naar alle personen die hun medewerking aan deze beleidsdoorlichting hebben verleend. Een lijst met geïnterviewde en geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 7 van dit rapport.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het rapport berust geheel bij IOB

Prof. dr. Ruerd Ruben

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst van tekstboxen, tabellen en figuren	10
Lijst van afkortingen	12
Samenvatting, hoofdbevindingen en aandachtspunten	14
A Inleiding	15
B Hoofdbevindingen	20
C Aandachtspunten	29
1 Inleiding	34
1.1 Aanleiding en doel	35
1.2 Onderzoeksvragen	37
1.3 Besluitvorming, beïnvloeding en coalitievorming binnen de Raad	38
1.4 Onderzoeksopzet	45
1.5 Afbakening	48
1.6 Opbouw van het rapport	53
2 De Nederlandse positie uitgedaagd	56
2.1 Inleiding	57
2.2 Uitbreiding van de Unie	57
2.3 Institutionele ontwikkelingen	61
2.4 Financiële en economische crisis	63
2.5 Gevolgen voor de positie van Nederland als middelgrote lidstaat	65
2.6 Samenvatting	69
3 Beleid	72
3.1 Inleiding	73
3.2 Inhoudelijke beleidsdoelstellingen	73
3.3 Versterkte Nederlandse positie voor een effectieve belangenbehartiging	79
3.3.1 Achtergrond	79
3.3.2 Coalitievorming	82
3.3.3 Bilaterale relaties en de multi-bi benadering	85
3.4 Instrumenten ter versterking van de bilaterale relaties	89
3.5 Beleidsactoren en hun onderlinge afstemming	91
3.5.1 Betrokken actoren	91
3.5.2 Interdepartementale afstemming	100
3.6 Samenvatting	104

4	Coalitievorming en beïnvloeding van de besluitvorming	108
4.1	Inleiding	109
4.2	Coalitiepatronen in de Raad en de positie van Nederland daarin	109
4.2.1	Stemgedrag (outputcoalities)	109
4.2.2	Standpunten (inputcoalities)	112
4.2.3	Sociale netwerken	113
4.2.4	Patronen	115
4.2.5	Positie van Nederland	116
4.3	Coalitievorming door Nederland	117
4.3.1	Typen coalities in de praktijk	117
4.3.2	Coalitiepartners van Nederland	122
4.3.3	Factoren die de partnerkeuze beïnvloeden	123
4.3.4	Fase waarin en niveau waarop coalities worden gevormd	127
4.4	Benelux Politieke Samenwerking	128
4.4.1	Politieke en ambtelijke consultaties	128
4.4.2	Resultaten	131
4.4.3	Drijvende krachten achter de samenwerking	134
4.4.4	Samenwerking met andere regionale verbanden	136
4.5	Beïnvloeding van de besluitvorming door coalitievorming	138
4.6	Conclusies	148
5	De multi-bi benadering in de praktijk	152
5.1	Inleiding	153
5.2	Bilaterale ambassades in de lidstaten	153
5.3	Bilaterale bezoeken	172
5.4	Bilaterale conferenties	180
5.5	Bilaterale detacheringen	185
5.6	Bilaterale assistentie	187
5.7	Bilaterale relaties van de vakdepartementen	190
5.8	Landenfocuss	192
5.9	Conclusies	196
Bijlagen		198
Bijlage 1	Over IOB	199
Bijlage 2	Operationele doelstellingen 3.1 en 3.4	201
Bijlage 3	Reguliere interdepartementale afstemmingsfora	206
Bijlage 4	Tweedimensionale weergaven scheidslijnen en coalities	208
Bijlage 5	Bilaterale bezoeken op politiek niveau 2008-2012	212
Bijlage 6	Overzichtstabel inzet bilaterale instrumenten 2008-2012	223
Bijlage 7	Geïnterviewde en geraadpleegde personen	225
	Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2014	231

Elektronische bijlagen

- Casestudie 1 De onderhandelingen over het post-Lissabon regime voor comitologie
- Casestudie 2 De onderhandelingen over het derde energiepakket
- Casestudie 3 De onderhandelingen over het Stockholm Programma
- Casestudie 4 De onderhandelingen over het *sixpack* inzake economisch bestuur
- Casestudie 5 Benelux Politieke Samenwerking binnen de EU-besluitvorming

Terms of Reference, Beleidsdoorlichting versterking Europese samenwerking en Nederlandse positie

De elektronische bijlagen en de Terms of Reference zijn te downloaden via de IOB-website:
<http://iob-evaluatie.nl>.

Lijst van tekstboxen, tabellen en figuren

Tekstboxen

Box 1.1	Nederlandse EU-afdrachten en de verantwoording	36
Box 1.2	De vier onderhandelingsdossiers en onderzochte kwesties	50
Box 3.1	Instrumenten en te realiseren prestaties van OD's 3.1 en 3.4	80
Box 3.2	Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader	87
Box 3.3	Strategische reisagenda	90
Box 3.4	Directie Integratie Europa, directie Europa en bureau Politieke Zaken	94
Box 4.1	Taakspecifieke coalities	119
Box 4.2	Basis voor partnerkeuze	124
Box 4.3	Mini-casestudies Benelux Politieke Samenwerking	132
Box 4.4	Beïnvloeding middels coalitievorming per onderzochte kwestie	140
Box 4.5	Typering van de Nederlandse onderhandelingsstijl	144
Box 4.6	Duitsland als onderhandelingspartner	145
Box 5.1	Benelux-samenwerking op de Europese ambassades	160
Box 5.2	De ambassade in Berlijn	163
Box 5.3	De EU-dossierhoudersconferentie	166
Box 5.4	Monitoring en assistentie in Roemenië	168
Box 5.5	Lokaal netwerk ambassade Nicosia	169
Box 5.6	Technische assistentie aan Griekenland	188

| 10 |

Tabellen

Tabel 1	Samenvattend schema rol coalities	23
Tabel 1.1	Kenmerken onderzochte onderhandelingsdossiers	52
Tabel 2.1	Ontwikkeling van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad (1995-2017)	58
Tabel 4.1	Ongewogen netwerkkapitaal per lidstaat (indexpunten)	114
Tabel 4.2	Kwantitatieve analyses van scheidslijnen en coalities	115
Tabel 4.3	Coalitiepartners in de bestudeerde onderhandelingsdossiers	122
Tabel 5.1	Aandeel EU-gerelateerde berichten	156
Tabel 5.2	Jaarlijkse bilaterale conferenties 2008-2012	184
Tabel 5.3	Detacheringen vanuit en naar het ministerie van Buitenlandse Zaken	186

Figuren

<i>Figuur 1</i>	<i>Bilaterale instrumenten en de dimensies van de multi-bi benadering</i>	18
<i>Figuur 1.1</i>	<i>Typologie coalities</i>	43
<i>Figuur 1.2</i>	<i>Bilaterale instrumenten en de dimensies van de multi-bi benadering</i>	47
<i>Figuur 2.1</i>	<i>Bruto binnenlands product per lidstaat</i>	66
<i>Figuur 3.1</i>	<i>Hiërarchie beleidsinstrumenten beïnvloeding EU-besluitvorming</i>	86
<i>Figuur 3.2</i>	<i>Uitgezonden BZ-beleidsmedewerkers, lokale beleidsmedewerkers en attachés</i>	98
<i>Figuur 4.1</i>	<i>Minderheidscoalities van Nederland per beleidsterrein</i>	111
<i>Figuur 5.1</i>	<i>Rapportages uit vier hoofdsteden naar onderwerp (2012)</i>	158
<i>Figuur 5.2</i>	<i>Diepgang en informatiebasis EU-gerelateerde berichten</i>	159
<i>Figuur 5.3</i>	<i>Uitgaande bezoeken minister-president, bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en staatsbezoeken per lidstaat 2008-2012</i>	175
<i>Figuur 5.4</i>	<i>Uitgaande bezoeken op politiek niveau per jaar</i>	176
<i>Figuur 5.5</i>	<i>Inkomende bezoeken op politiek niveau per lidstaat</i>	178
<i>Figuur 5.6</i>	<i>Inkomende bezoeken op politiek niveau per jaar</i>	178
<i>Afbeelding 1</i>	<i>Multidimensional scaling map of Council voting</i>	208
<i>Afbeelding 2</i>	<i>Coalitions in the Council, May 2004 - December 2006</i>	209
<i>Afbeelding 3</i>	<i>Structure in actor alignments in the post-2004 EU</i>	210
<i>Afbeelding 4</i>	<i>The cooperation space of EU-25 in 2006</i>	211

Lijst van afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BBP	Bruto Binnenlands Product
Benelux	België, Nederland en Luxemburg
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BPS	Benelux Politieke Samenwerking
BPZ	Bureau Politieke Zaken
BU	Benelux Unie
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
CoCoHan	Coördinatie Commissie op Hoog Ambtelijk Niveau
CODEV	Raads werkgroep Ontwikkelingssamenwerking
Coreper	Comité van Permanent Vertegenwoordigers (<i>Comité des représentants permanents</i>)
CoRIA	Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden
CPB	Centraal Planbureau
CPK	Coördinator Productie en Kwaliteit
COSI	Permanent Comité operationele samenwerking interne veiligheid
DEU	Directie Europa
DIE	Directie Integratie Europa
DIE-EX	Directie Integratie Europa, afdeling voor extern EU-beleid
DIE-IN	Directie Integratie Europa, afdeling voor intern EU-beleid
DGES	Directeur-generaal/directoraat-generaal Europese Samenwerking
DGPZ	Directeur-generaal/directoraat-generaal Politieke Zaken
DME	Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie
DME/CO	Directie Milieu, Water, Klimaat en Energie, afdeling Coördinatie
DWM	Directie West- en Midden-Europa
DZO	Directie Zuidoost- en Oost-Europa
ECER	Expertisecentrum Europees Recht
ECOFIN	Raad Economische en Financiële Zaken
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EFSF	Europese Financiële Stabiliteits Faciliteit
EG	Europese Gemeenschap
EL&I	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EMU	Economische en Monetaire Unie
ENB	Europees Nabuurschapsbeleid
EP	Europees Parlement
ER	Europese Raad
ESM	Europees Stabiliteits Mechanisme
EU	Europese Unie
EUR	Euro
EVP	Europese Volkspartij

EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FTE	<i>Fulltime equivalent</i> (arbeidsplaats)
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
GROS	Grensoverschrijdende samenwerking
H(A)CEU	Hoogambtelijke Commissie Europese Unie
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPO	Interprovinciaal Overleg
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
MCEU	Ministeriële Commissie Europese Unie
MEOP	Macro-Economische Onevenwichtigheden Procedure
MFK	Meerjarig Financieel Kader
MIB	Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader
MJSP	Meerjarig Strategisch Plan
MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
MvT	Memorie van Toelichting
OD	Operationele Doelstelling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PES	Partij van de Europese Sociaaldemocraten
PVEU	Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
PVi	Permanente vertegenwoordiging instructieoverleg
QMV	<i>Qualified Majority Voting</i>
RAZ	Raad Algemene Zaken
RBZ	Raad Buitenlandse Zaken
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RvE	Raad van Europa
SG	Secretaris-generaal
SGP	Stabiliteits- en Groeipact
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ToR	<i>Terms of Reference</i>
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Samenvatting, hoofdbevindingen en aandachtspunten

A Inleiding

De Nederlandse overheid zet zich in voor effectieve behartiging van de Nederlandse belangen in de besluitvorming van de Europese Unie (EU).¹ Zij doet dit onder andere door coalities aan te gaan en te investeren in de bilaterale relaties met andere EU-lidstaten. In deze beleidsdoorlichting biedt de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) inzicht in de wijze waarop dit in de periode 2008-2012 is gebeurd en welke resultaten daarmee zijn bereikt. Hoewel daarmee ook de beleidsverantwoording van het ministerie wordt gediend, ligt de nadruk op het trekken van lessen voor een effectievere belangenbehartiging in de EU-Raadsbesluitvorming.

In deze beleidsdoorlichting is speciale aandacht uitgegaan naar de samenwerking met de Benelux-partners, omdat de minister van Buitenlandse Zaken beide Kamers van de Staten-Generaal tijdens hun debatten over de goedkeuring van het vernieuwde Benelux-verdrag in 2009 een evaluatie van de Benelux-samenwerking toezegde. Eind 2012 rondde IOB een evaluatie af van de samenwerking in het kader van de Benelux Unie, als onderdeel van deze beleidsdoorlichting.² In dit eindrapport komt de Benelux Politieke Samenwerking in het kader van de EU-besluitvorming aan de orde.

Beleidsprobleem

Het vermogen van Nederland om de EU-besluitvorming te beïnvloeden werd als gevolg van een aantal min of meer samenhangende ontwikkelingen uitgedaagd. De uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten betekende een afname van het relatieve gewicht van Nederland.³ Bovendien zijn de onderhandelingen complexer en minder voorspelbaar geworden. Er zijn meer potentiële coalitiepartners met wie relaties moeten worden onderhouden. Tegelijk is Nederland voor andere lidstaten 'een van de vele' geworden. Aangezien voor uitgebreide discussies tijdens plenaire vergaderingen geen tijd meer is, is het zwaartepunt van de onderhandelingen naar het informele voortraject en de Europese hoofdsteden verschoven. Er vindt dan ook een toenemende onderlinge afstemming plaats tussen gelijkgezinde lidstaten en binnen regionale samenwerkingsverbanden. De noodzaak van coalitievorming is verder versterkt door het bredere toepassingsbereik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

Het Verdrag van Lissabon heeft de intergouvernementele tendens versterkt en het aantal potentiële inter-institutionele conflictmomenten vergroot. De Europese Raad werd

¹ Twee operationele doelstellingen van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben hier betrekking op: operationele doelstelling 3.1 luidt 'Een democratische, slagvaardige en transparante Europese Unie die haar burgers vrijheid, recht, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt'; operationele doelstelling 3.4 luidt 'Versterkte Nederlandse positie in de Unie van 27'.

² Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Relaties, resultaten en rendement; Een evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief*, IOB Evaluatie nr. 372, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 2012.

³ Sinds de toetreding van Kroatië op 1 juli 2013 telt de Europese Unie 28 lidstaten. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2008-2012 en om die reden wordt met betrekking tot de evaluatieperiode gesproken over een Unie van 27 lidstaten.

geformaliseerd als instelling, kreeg een vaste voorzitter en kwam mede vanwege de financiële en economische crisis frequenter bijeen dan in de periode vóór 2008. De Europese Raad neemt vaker het politieke initiatief en bepaalt steeds meer de marges waarbinnen de vakraden besluiten kunnen nemen. Tegelijk is het Europees Parlement een belangrijkere speler geworden, waarmee steeds vroeger in de Raadsbesluitvorming rekening wordt gehouden en informeel wordt afgestemd. De Europese Commissie heeft aan belang ingeboet als het gaat om het aangeven van de politieke richting, maar zij blijft onder andere dankzij haar exclusieve wetgevende initiatiefrecht een cruciale instelling, die intensief contact met het Europees Parlement onderhoudt (waaraan zij verantwoording aflegt) en actief opereert in het Raadstraject. Zodoende is het voor Nederland van belang de inter-institutionele processen goed te volgen en op alle niveaus contacten met de instellingen te onderhouden.

Op veel beleidsterreinen is het Europese krachtenveld complexer, minder overzichtelijk en dynamischer geworden. Bij belangrijke vraagstukken vertonen de grote lidstaten bovendien de neiging elkaar op te zoeken. Duitsland, vaak een belangrijke inhoudelijke bondgenoot van Nederland, toont zich bovendien gevoelig voor de belangen van de oostelijke lidstaten, in het bijzonder Polen. Nederland moet zich dientengevolge harder inspannen om in Berlijn gehoor te vinden, ondanks de vaak aanzienlijke gelijkgezindheid tussen Nederland en Duitsland. De eurozone, die nu 18 lidstaten omvat, kent bovendien een ander krachtenveld dan de EU-28. De nettobetalers zijn er sterk in de minderheid en de op veel terreinen met Nederland gelijkgezinde lidstaten Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk maken er geen deel van uit. Bij de aanpak van de financiële en economische crisis was Nederland voor Duitsland een belangrijke bondgenoot, hetgeen de politieke relaties tussen de twee landen heeft versterkt.

| 16 |

De toon van het publieke en politieke debat in Nederland ten aanzien van de Europese integratie was gedurende de evaluatieperiode vaak kritisch, wat in het buitenland soms een beeld heeft opgeroepen van een Eurosceptische lidstaat. De Tweede Kamer heeft haar controle op het Nederlandse Europabeleid versterkt door meer aandacht voor de Europese beleidsvorming – mede versterkt door de gelekaartprocedure en de invoering van het parlementair behandelvoorbehoud. Hoewel hiermee prudent wordt omgegaan, worden de onderhandelingsmarges voor de regering in Brussel soms als smal ervaren.

Beleidsdoelen

Inhoudelijke doelstellingen

Ondanks het feit dat de opeenvolgende kabinetten hun eigen accenten en toonzetting met betrekking tot de Europese Unie hadden, werden de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van Nederland in de periode 2008-2012 gekenmerkt door een grote mate van continuïteit. Het economische belang van de Europese integratie heeft nooit ter discussie gestaan. Nederland hamerde op het belang van de voltooiing van de interne markt en vrijhandel. Zeer terughoudend was Nederland echter als het ging om verdere bevoegdheidsoverdracht – met een sterke nadruk op het subsidiariteitsbeginsel – en uitbreiding van het lidmaatschap. Toch werd erkend dat op sommige terreinen, bijvoorbeeld klimaat en energie, ook meer

‘Europa’ nodig was. Gedane beloften aan (potentiële) kandidaat-lidstaten moesten worden nagekomen; vandaar de sterke nadruk op een zorgvuldig toetredingsproces. Dit sloot aan bij het belang dat Nederland hechtte aan het nakomen van op Europees niveau gemaakte afspraken. Dit gold niet alleen voor de uitbreiding of de Schengen-toetreding van Roemenië en Bulgarije, maar ook voor het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Naast noodmaatregelen om de crisis direct te bestrijden heeft Nederland zich ingezet voor aangescherpte begrotingsafspraken, nieuwe regels inzake macro-economische onevenwichtigheden en een strengere handhavingsregime daarvan. Ook waren strengere Europese regels voor asiel en immigratie een speerpunt van Nederland en heeft de regering een initiatief gelanceerd om alle lidstaten te onderwerpen aan een monitoringssysteem voor de rechtsstatelijkheid om zo het vertrouwen in elkaars rechtssystemen te bevorderen.

Effectieve belangenbehartiging door coalitievorming en de multi-bi benadering

De regering streefde een versterkte Nederlandse positie in de Unie na om de Nederlandse belangen te bewaken en prioriteiten opgenomen te krijgen in de EU-besluitvorming. Dit gebeurde onder andere door middel van het aangaan van coalities en het versterken van de bilaterale relaties met andere EU-lidstaten.

Ten aanzien van coalitievorming was het uitgangspunt dat Nederland per dossier wisselende coalities zou aangaan met lidstaten waarmee Nederland op dat moment belangen of standpunten deelde. Ook zou gebruik worden gemaakt van bestaande coalities van gelijkgezinden, zoals op het terrein van ontwikkelingssamenwerking of bij de EU-begroting. Tegelijkertijd kende de regering veel waarde toe aan de politieke en diplomatieke afstemming met de Benelux-partners. Wel hield Nederland vast aan het informele karakter van de Benelux Politieke Samenwerking om ook met andere lidstaten coalities te kunnen blijven aangaan. Bovendien streefden de Benelux-landen naar gezamenlijke periodieke overleggen met andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Baltische staten, de Noordse landen en de Visegrád-groep.

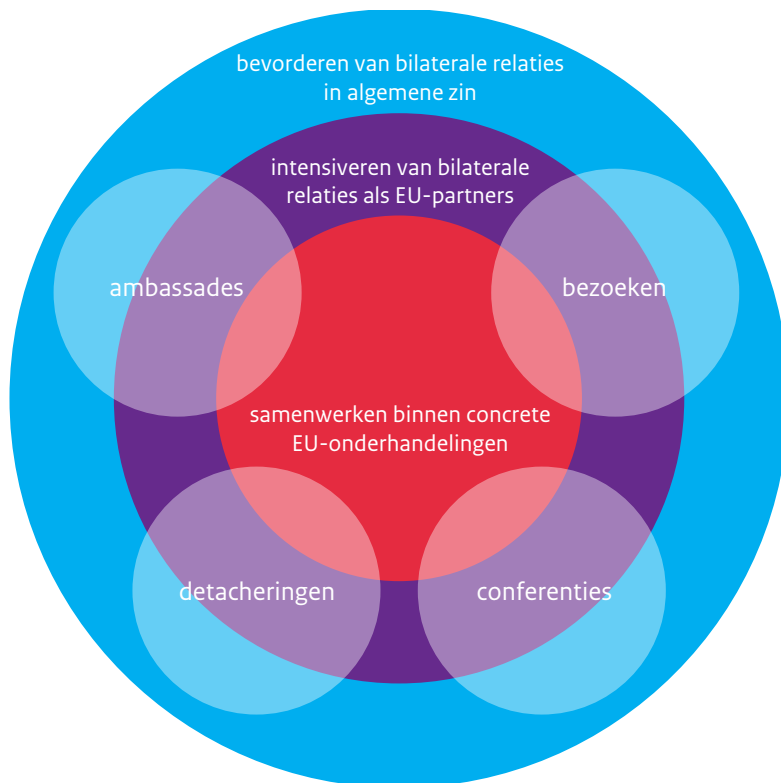
Aangezien de echte besluitvorming zich steeds meer verplaatste naar de informele contacten buiten de formele vergaderingen om, werd een actieve en versterkte bilaterale inzet van belang geacht om de Nederlandse standpunten in de hoofdsteden overtuigend en tijdig over het voetlicht te brengen. Goede relaties met andere lidstaten zouden een stevige basis creëren voor de Nederlandse belangenbehartiging in Europa. Het idee dat de bilaterale relaties meer en meer in functie worden gesteld van de multilaterale samenwerking, *in casu* op EU-niveau, wordt de ‘multi-bi benadering’ genoemd. Het uitgangspunt van wisselende coalities impliceerde dat met alle lidstaten goede relaties moesten worden onderhouden. Nederland hanteerde als uitgangspunt in elke lidstaat met een ambassade te zijn vertegenwoordigd. Dat wilde niet zeggen dat aan alle lidstaten evenveel belang werd toegekend. De meeste nadruk werd gelegd op de relaties met de grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en Polen) en met de twee Benelux-partners.

IOB reconstrueerde de volgende drie dimensies van de multi-bi benadering:

- 1) het onderhouden en bevorderen van goede relaties met alle lidstaten, als basis voor het vormen van per dossier wisselende coalities;
- 2) het intensiveren van de bilaterale relaties, met name met de grote lidstaten en kleinere gelijkgezinde lidstaten, met het oog op de EU-samenwerking; en
- 3) het steeds meer langs bilaterale weg (de hoofdsteden) beïnvloeden van concrete EU-besluitvormingsprocessen.

De verschillende instrumenten die Nederland inzette in de bilaterale relaties, zoals ambassades, politieke en ambtelijke bezoeken, periodieke conferenties en detacheringen, spelen een rol ten aanzien van elk van deze drie dimensies. Dit wordt geïllustreerd in figuur 1.

Figuur 1 *Bilaterale instrumenten en de dimensies van de multi-bi benadering*



Betrokken actoren

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is belast met de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid en de bilaterale relaties met andere landen. Bovendien is het ministerie van Buitenlandse Zaken voor bepaalde beleidsterreinen, zoals ontwikkelingssamenwerking en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), vakdepartement. Doordat

steeds meer kwesties in Europa als *Chefsache* worden bestempeld, is het Europese takenpakket van de minister-president zwaarder geworden. Hoewel de coördinatie van het EU-beleid nog altijd bij Buitenlandse Zaken ligt, is voor strategische dossiers de regierol van de premier versterkt, onder andere door de instelling van een Ministeriële Commissie EU-Zaken en een Hoogambtelijke Commissie EU-zaken. Met een kleine eigen staf voor EU-zaken leunt het ministerie van Algemene Zaken voor de Europese dossiers sterk op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De vakdepartementen hebben allemaal een steeds zwaardere EU-beleidsagenda gekregen en voeren die grotendeels zelfstandig uit. Zij beschikken inmiddels allemaal over een directie of afdeling voor internationale en/of Europese zaken die zorgdraagt voor de voorbereiding van Raadsvergaderingen, de horizontale agenda bewaakt en zich met brede Europese thema's bezighoudt. Ook strategievorming, coalitievorming, de reisagenda en de bilaterale contacten behoren tot hun taken.

De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PVEU) draagt zorg voor de Nederlandse belangenbehartiging bij de Europese instellingen. De permanent vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger vertegenwoordigen Nederland in het comité van permanent vertegenwoordigers (Coreper) en vervangen bewindslieden bij afwezigheid in de Raad. De bilaterale ambassades van Nederland in de Europese hoofdsteden kregen te maken met een krimpende bezetting, zonder dat er werd overgegaan tot sluiting van ambassades. Als gevolg van een sterkere differentiatie zijn met name de kleinere ambassades nog kleiner geworden.

| 19 |

Onderzoek

Het effectenonderzoek dat is uitgevoerd voor deze beleidsdoorlichting stelde de volgende vragen:

- Oefende Nederland middels (strategische) coalitievorming met andere EU-lidstaten invloed uit op het besluitvormingsproces binnen de EU? En zo ja, op welke manier?
- Bevorderde de Benelux Politieke Samenwerking en de samenwerking met andere regionale verbanden de Nederlandse invloed op de EU-besluitvorming? En zo ja, op welke manier?
- Bevorderde de intensivering van de bilaterale betrekkingen met andere EU-lidstaten de Nederlandse positie in de Europese coalitievorming? En zo ja, op welke manier?

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- een analyse van het Nederlandse optreden in de coalitievorming en beïnvloeding van de EU-besluitvorming;
- een analyse van de Benelux Politieke Samenwerking, inclusief de consultaties tussen de Benelux-landen en andere regionale samenwerkingsverbanden; en
- een analyse van de investeringen in de bilaterale relaties met andere lidstaten vanuit het perspectief van de multi-bi benadering en de opbrengsten daarvan.

De belangrijkste methoden van dataverzameling waren literatuurstudie, dossierstudie, interviews en casestudies. Voor vier concrete onderhandelingsdossiers heeft IOB

onderzocht op welke wijze Nederland heeft vormgegeven aan het proces van coalitievorming en op welke manier dat Nederland invloed op de besluitvorming heeft verschaft. Het betreft de onderhandelingen over:

- 1) het post-Lissabon regime voor comitologie: kwesties (a) handelsbeleid en (b) besteding van externe EU-hulpprogramma's;
- 2) het derde liberaliseringspakket voor energie: kwestie eigendomsontvlechting van energieproductie en -transmissie;
- 3) het meerjarenbeleidskader op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken 2010-2014 (Stockholm Programma): kwesties (a) rechtsstaatmonitoring en (b) harmonisatie van asielbeleid; en
- 4) het *sixpack* inzake economisch bestuur: kwesties (a) meer automatisme in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact en (b) (a-)symmetrie in de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP).

Bij de analyse van de Benelux Politieke Samenwerking is nagegaan welke rol gezamenlijke Benelux-papers hebben gespeeld in de onderhandelingen met betrekking tot het Oostelijk Partnerschap, de werkverdeling tussen de lidstaten en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de perceptiekostenbenadering binnen het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de Unie 2014-2020.

| 20 |

Hoewel ook de beïnvloedingspogingen richting de Europese Commissie en het Europees Parlement van belang zijn voor de Nederlandse belangenbehartiging in de EU, richtte het onderzoek zich op de onderhandelingen in het kader van de Raad, vanwege de verbinding met de multi-bi benadering. Dat neemt niet weg dat de casestudies wel enig inzicht bieden in de rol van deze communautaire instellingen en de wijze waarop Nederland daarmee is omgegaan.

B Hoofdbevindingen

Coalitievorming en beïnvloeding van de EU-besluitvorming

- 1) *Nederland was actief in het vormen, mobiliseren en benutten van coalities. De coalitievorming verliep veelal organisch langs vertrouwde patronen, waarbij gelijkgezindheid en eerdere samenwerking meestal de doorslaggevende factoren waren bij de partnerkeuze. Een enkele keer werd op basis van een tactische inschatting voor andere coalitiepartners gekozen.*

Uit de casestudies komt Nederland naar voren als een actieve lidstaat wat betreft het vormen van *ad hoc* coalities, het mobiliseren van gelijkgezinden en het bevorderen van gezamenlijk optreden. Bij twee van de zeven onderzochte kwesties lag het initiatief tot coalitievorming noodzakelijkerwijs bij Nederland, omdat het steun zocht voor een specifiek Nederlandse preferentie. In een van die gevallen gebeurde dit door eerst de traditionele gelijkgezinde lidstaten te mobiliseren. Bij twee andere onderzochte kwesties werd Nederland door andere onderhandelaars omschreven als mede-initiator of op zijn minst een van de kartrekkers van de coalitie. Bij een andere kwestie nam Nederland na het uiteenvallen van een coalitie het initiatief tot gezamenlijk Benelux-optreden.

Bij de meeste kwesties werden coalities aangegaan met lidstaten die (tot op zekere hoogte) het Nederlandse standpunt deelden en waarmee om die reden ook vaak al eerder op het betreffende beleidsterrein was samengewerkt, bijvoorbeeld met betrekking tot handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking (beide kwesties binnen het comitologie-dossier), de interne markt (het derde energiepakket) en financieel-economische zaken (het *sixpack*). De eerdere samenwerking bevorderde dat lidstaten elkaar al vroegtijdig opzochten om de standpunten af te stemmen. Alleen bij het dossier Stockholm Programma op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken stond gelijkgezindheid niet voorop. Nederland stelde daar in eerste instantie drie *position papers* op met de Benelux-partners, vanwege de nauwe operationele samenwerking op dit beleidsterrein. Bij het Nederlandse initiatief voor een rechtsstaatmonitor koos Nederland in een latere fase voor samenwerking met Frankrijk en Duitsland om voldoende massa achter het initiatief te krijgen. Frankrijk was gelijkgezind, maar Duitsland was aanvankelijk terughoudend ten aanzien van het Nederlandse voorstel. Bij het dossier *sixpack* heeft Nederland tijdens de onderhandelingen een nieuwe coalitie gevormd: nadat het gelijkgezinde Duitsland een compromis met Frankrijk had gesloten ten koste van meer automatisme in de sanctieprocedure van het Stabiliteits- en Groeipact, zocht (en vond) Nederland de steun van de Benelux-partners om voor meer automatische sancties te blijven pleiten.

De onderhandelingen met de niet-gelijkgezinde lidstaten vonden, afgezien van de reguliere bilaterale ontmoetingen op politiek en ambtelijk niveau waarbij standpunten op belangrijke kwesties werden uitgewisseld, vooral plaats aan de Brusselse onderhandelingsstafel. Alleen bij de twee onderzochte kwesties binnen het Stockholm Programma zocht Nederland bewust een belangrijke niet-gelijkgezinde lidstaat op om een compromis te sluiten.

| 21 |

2) *De onderhandelingen leverden bij vijf van de zeven onderzochte kwesties een gewenst onderhandelingsresultaat op. Het succes was afhankelijk van het krachtenveld, het karakter van de onderhandelingen en de cohesie van de coalitie. De opstelling van Duitsland, in relatie tot die van Frankrijk, bleek voor Nederland steeds een cruciale factor.*

De coalitievorming leverde het meest duidelijk succes op wanneer het beleidsinitiatief van Nederland uitging, namelijk bij het Nederlandse initiatief voor een rechtsstaatmonitor en bij het door Nederland geïnitieerde verzet tegen de voorgestelde comitologie-procedure voor externe EU-hulpprogramma's. Bij beide kwesties hadden de andere lidstaten nog geen sterke standpunten bepaald en deze werden bovendien minder duidelijk ingegeven door harde nationale belangen. Bij het initiatief voor de rechtsstaatmonitor (unanimiteitsvereiste) slaagde Nederland er in om voldoende steun te verwerven door Frankrijk en Duitsland achter het initiatief te krijgen en de aanvankelijke weerstand bij een andere belangrijke lidstaat weg te nemen. Doordat de standpunten van de lidstaten bij deze kwestie niet waren gebaseerd op harde belangen was er ruimte voor overtuiging en 'reframing'. Nadat Nederland bij de comitologie-procedure voor externe EU-hulpprogramma's in eerste instantie de traditionele gelijkgezinden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking mobiliseerde, sloot zich hier gestaag een grote meerderheid van lidstaten bij aan. Het onderhandelingssucces bij beide kwesties binnen het *sixpack* is minder duidelijk aan het coalitiegedrag van Nederland toe te schrijven. De automatisering

van de sancties binnen het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) werd vooral door het Europees Parlement gerealiseerd, maar mogelijk heeft het op tafel houden van deze optie binnen de Raad door de Benelux hierbij een faciliterende rol gespeeld. De asymmetrie binnen de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP) is vooral op het conto te schrijven van Duitsland dat dit als een halszaak beschouwde. Het feit dat Nederland hetzelfde standpunt innam heeft de Duitse positie wel versterkt. Bij de onderhandelingen over de harmonisering van het asielbeleid speelde Nederland een actieve rol als bruggebouwer en heeft het door een compromis te sluiten met een grote lidstaat een Nederlandse prioriteit op een andere kwestie binnengehaald.

Bij de twee kwesties waar het resultaat voor Nederland teleurstellend was (handelsbeleid binnen het comitologie-dossier en de eigendomsontvechting binnen het derde energiepakket), was sprake van twee duidelijk tegenover elkaar staande blokken van lidstaten. De standpunten waren hier gebaseerd op duidelijke (materiële) belangen en diepgewortelde ideologische verschillen. Bij de kwestie handelsbeleid bevond Nederland zich in een blokkerende minderheid. De tegencoalitie was iets groter, had een meer eenduidig standpunt en werd actief gesteund door de Commissie, waardoor de compromisbereidheid laag was. Toen Duitsland door de tegencoalitie werd geaccommodeerd verviel de blokkerende minderheid. Nederland had geen ruilopties geïdentificeerd en argumenteerde sterk vanuit het eigen gelijk, waardoor het geen voor de hand liggende partner was om te accommoderen. Bij het derde energiepakket stonden twee coherente blokken tegenover elkaar die allebei een blokkerende minderheid hadden. Ditmaal werd de coalitie van Nederland gesteund door de Commissie, maar had de andere coalitie een voordeel bij de *status quo* (geen besluit). Het resultaat was daardoor een beperkte vooruitgang in de door Nederland gewenste richting. Kortom, wanneer de standpunten hard waren en het krachtenveld voor Nederland ongunstig was, leverde coalitievorming als zodanig weinig resultaat op.

Het onderzoek bevestigt het grote belang van Duitsland voor Nederland. Bij kwesties waar Nederland onderhandelingssucces boekte was dit mede omdat het Duitsland aan zijn kant vond (de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure binnen het *sixpack*) of kreeg (comitologie-procedure voor EU-hulpprogramma's en de rechtsstaatmonitor). Bij de kwesties waar Nederland geen succes boekte kwam dit vooral doordat het Duitsland en Frankrijk tegenover zich vond (derde energiepakket) of doordat Duitsland door de tegencoalitie, inclusief Frankrijk, werd geaccommodeerd (handelsbeleid). Bij de kwestie van meer automatische sancties binnen het SGP (dossier *sixpack*) sloot Duitsland, waarmee Nederland gelijkgezind was, een voor Nederland onwenselijk compromis. Dankzij het Europees Parlement werd dit deels weer ongedaan gemaakt. Tabel 1 biedt een overzicht van de belangrijkste factoren die het resultaatbereik op de onderzochte dossiers hebben beïnvloed.

Samenvattend schema rol coalities							
Tabel 1	Comitologie: handelsbeleid	Comitologie: Externe hulp-programma's	Derde energiepakket: eigendoms-ontvlechting	Stockholm Programma: rechtsstaat-monitoring	Stockholm Programma: asielbeleid	Sixpack: sancties binnen het SGP	Sixpack: (a-)symmetrie MEOP
Type coalitie	Bestaande coalitie (gelijkgezinden handelsbeleid)	Bestaande coalitie (gelijkgezinden ontwikkelings-samenwerking)	Bestaande coalitie (gelijkgezinden interne markt)	Eerst Benelux; later <i>ad hoc</i> Duitsland en Frankrijk	Eerst Benelux; <i>ad hoc</i> , vooral op eigen kracht	<i>Ad hoc</i> , later Benelux	<i>Ad hoc</i>
Rol Benelux	Geen	Geen	Geen	In vroege fase Benelux-paper, speelde geen substantiële rol	In vroege fase Benelux-paper, speelde geen substantiële rol	Na wegvallen steun Duitsland Benelux-paper opgesteld	Geen
Centrale factoren	Nederland bevond zich in blokkerende minderheid, die verviel toen Duitsland werd geacommodeerd. De tegen-coalitie was groter, had steun Commissie en was cohesiever. Gedurende de blokkerende minderheid heeft NL enkele beperkte concessies gekregen.	Nederland mobiliseerde gelijkgezinde partners en vond snel steun bij grote meerderheid Raad: weinig weerstand tegen Nederlands voorstel.	Twee coherente blokken tegenover elkaar, beide blokkerende minderheid. Nederlands blok had steun Commissie, maar andere blok (met Frankrijk en Duitsland) had voordeel bij 'geen besluit'.	Nederland heeft voldoende massa achter het initiatief georganiseerd en weerstand weggenomen door 'reframing'.	Nederland heeft op eigen kracht (niet in coalitieverband) asielbeleid uitgeruild voor een andere Nederlandse prioriteit.	De Benelux heeft automatisering van sancties tot het eind op tafel gehouden; dit heeft mogelijk het compromis tussen Raad en Parlement bevorderd.	Nederland gaf steun aan de harde opstelling van Duitsland, dat voorstel voor symmetrie onacceptabel vond.
Resultaat	(-) Teleurstellend	(+) Bevredigend Gewenst resultaat in de Raad, later afgezwakt door Europees Parlement	(-) Teleurstellend Nederland teleurgesteld over beperkte vooruitgang, meest nadelige effecten voorkomen	(+) Bevredigend Initiatief is in afgevoerd Programma + pilot met Duitsland en Frankrijk	(+) Bevredigend Minder dan gehoopt, maar bewust uitgeruild voor een andere Nederlandse prioriteit	(+) Bevredigend Niet in Raadsfase, maar wel na trilogie, dankzij compromis met Europees Parlement	(+) Bevredigend

Benelux Politieke Samenwerking

- 3) *De politieke en diplomatieke afstemming tussen de Benelux-landen was tijdens de evaluatieperiode intensiever dan in de jaren daarvoor. Wel bleef deze beperkt tot enkele specifieke beleidsterreinen. Het periodieke overleg van de Benelux-landen met de Visegrád-groep en met de Baltische staten kreeg een regulier karakter, maar dit bleef beperkt tot het terrein van buitenlands beleid.*

De consultaties op politiek en diplomatiek niveau tussen de Benelux-landen zijn geïntensiveerd. Dit gebeurde met name als gevolg van een gevoelde noodzaak om in een uitgebreide Unie meer in regionaal verband gezamenlijk op te treden; deels vanuit een praktisch oogpunt (niet iedere lidstaat kan nog uitgebreid het woord voeren in Raadsvergaderingen), maar ook vanwege een groter gezamenlijk gewicht. De ministeriële vooroverleggen vonden vaker doorgang dan in de voorafgaande periode, maar beperkten zich nog altijd tot de Europese Raad, de Raad Algemene Zaken, de Raad Buitenlandse Zaken en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken. Andere Raadsformaties kenden geen Benelux-vooroverleg, door een combinatie van het ontbreken van een traditie van Benelux-afstemming, grote inhoudelijke verschillen en een lage frequentie van Europese vergaderingen.

| 24 |

De ambtelijke voorbereiding van de vooroverleggen was het meest intensief op het gebied van buitenlands beleid en, in iets mindere mate, op dat van Justitie en Binnenlandse Zaken. De ambtelijke voorbereiding van de vooroverleggen voor de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad was beperkt. De politieke directeurs en de Europees correspondenten van de drie ministeries van Buitenlandse Zaken hadden zodanig frequent en intensief overleg, dat een 'Benelux-reflex' zich leek te ontwikkelen. Ook de permanent vertegenwoordigers bij de Europese Unie van de Benelux-landen hadden intensief vooroverleg; hun plaatsvervangers hadden dat niet, met name omdat de agenda-onderwerpen van Coreper I zich daarvoor minder goed leenden.

Alleen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken was er sprake van een duidelijke relatie tussen de samenwerking in het kader van de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking. Op andere terreinen had de ambtelijke samenwerking op expertniveau in het kader van de Benelux Unie soms wel een duidelijke relatie met de betreffende Raadswerkgroep op EU-niveau, zoals op het gebied van jeugdbeleid en veterinaire gezondheid, maar doordat deze overleggen ontbraken op een politiek niveau werden de inhoudelijke verschillen niet overbrugd.

Tussen de Benelux-landen en de Visegrád-groep en de Baltische staten vonden jaarlijks ontmoetingen plaats op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken en hun politieke directeurs (DGPZ'en). Lag de nadruk in het begin nog op het opbouwen van een vertrouwensband, na verloop van tijd leidde de samenwerking tot enkele gezamenlijke standpunten, zoals met betrekking tot consulaire taken voor de Europese diplomatieke dienst. Tijdens deze gezamenlijke overleggen zaten de regionale samenwerkingsverbanden niet als blokken tegenover elkaar, maar werden vooral nationale standpunten uitgewisseld. Het beoogde periodieke overleg met de Noordse landen kwam niet van de grond vanwege een gebrek aan belangstelling daarvoor bij de Noordse groep.

- 4) *De vooroverleggen op politiek niveau behelsden overwegend het uitwisselen van standpunten, informatie en kennis. Soms leidde dit tot gezamenlijke woordvoering in Europese vergaderingen. Enkele keren per jaar leverden de Benelux-landen een gezamenlijke schriftelijke bijdrage aan de onderhandelingen door middel van een Benelux-paper of memorandum.*

De standpunten van de Benelux-landen lagen meestal te ver uiteen om een gezamenlijk standpunt in te nemen. De frequente afstemming leidde er wel toe dat de bewindslieden soms besloten om gezamenlijke standpunten in te nemen die door de Benelux-voorzitter van dat moment in de Raad werden verwoord. Dit gebeurde wanneer de inhoudelijke verschillen tussen de drie landen klein waren en de politieke wil er was om gezamenlijk op te trekken.

Tijdens de evaluatieperiode kwam er gemiddeld zo'n twee keer per jaar een gezamenlijk paper of Benelux-memorandum tot stand. Deze hadden met name betrekking op institutionele vraagstukken, het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie, justitie en binnenlandse zaken en financieel-economische zaken. Het betrof vaak onderlinge compromissen. In de onderzochte gevallen waren het Nederland en Luxemburg of Nederland en België die elkaar inhoudelijk vonden, waarna het derde land (België of Luxemburg) zich omwille van een Benelux-standpunt hierbij aansloot. Er zijn geen voorbeelden gevonden waarbij Nederland zich omwille van een Benelux-standpunt aansloot bij een Belgisch-Luxemburgs standpunt.

| 25 |

- 5) *Gezamenlijke Benelux-standpunten hadden eerder een subtiele invloed op het onderhandelingsproces dan dat zij van doorslaggevend belang waren voor de uitkomst. Ook los van gezamenlijke standpunten leverde de Benelux Politieke Samenwerking Nederland voordelen op.*

De gezamenlijke Benelux-papers en memoranda drukten geen doorslaggevend stempel op de onderhandelingen, maar hadden op meer subtiele wijze wel enige invloed op het onderhandelingsproces. Het Benelux-paper inzake de werkverdeling tussen de lidstaten en de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) vormde een aantal maanden een belangrijk referentiedocument in de besprekingen over dit thema. Vooral kleine lidstaten sloten zich aan bij het standpunt om ook consulaire taken bij de EDEO te beleggen. Later kwam onder leiding van Duitsland een paper van veertien lidstaten, inclusief de Benelux-landen, tot stand. Het voorstel met betrekking tot consulaire taken stuitte op weerstand bij de grote lidstaten. Het Benelux-paper met betrekking tot de perceptiekosten binnen het Meerjarig Financieel Kader zorgde er vooral voor dat België bij deze kwestie het voortouw nam, zodat Nederland meer tijd en energie kon besteden aan andere kwesties. Een gezamenlijk Benelux-standpunt inzake het Oostelijk Partnerschap (geen concreet toetredingsperspectief en een nadruk op conditionaliteit) was vooral ingegeven door de wens om een geïsoleerde positie van Nederland en België te voorkomen, zoals beide landen eerder met betrekking tot de Servische toenadering tot de EU hadden ervaren. Bij het *sixpack* heeft het Benelux-paper inzake de automatisering van sancties deze wens ondanks het Frans-Duitse compromis op tafel gehouden. Mogelijk heeft dit het latere compromis tussen de Raad en het Europees Parlement bevorderd. De drie Benelux-papers met betrekking tot het Stockholm Programma, aan de opstelling waarvan veel tijd en energie is besteed, hadden een zeer beperkte relevantie in de onderhandelingen.

Een belangrijk voordeel van gezamenlijke Benelux-standpunten was dat zij minder snel werden beschouwd als ingegeven door specifiek nationale belangen. Geholpen door het constructieve en pro-Europese imago van de Benelux, gecombineerd met het feit dat Benelux-standpunten vaak al compromissen bevatten, vonden zij bij andere lidstaten gemakkelijker ingang dan nationale standpunten. De Benelux verschaft een standpunt met andere woorden een zeker predicaat van objectiviteit en redelijkheid. Benelux-standpunten bleken aantrekkelijk voor met name kleine, nieuwe lidstaten om zich bij aan te sluiten. Benelux-standpunten werden als minder bedreigend gezien dan gezamenlijke standpunten van de grote lidstaten. Ook vergemakkelijkte het gezamenlijke standpunt met betrekking tot het Oostelijk Partnerschap de communicatie met de landen van het Oostelijk Partnerschap.

De veelgehoorde verwachting dat Benelux-compromissen model zouden kunnen staan voor bredere Europese compromissen werd in de praktijk (nog) niet waargemaakt. Gezamenlijke standpunten kwamen namelijk niet tot stand wanneer de standpunten van Benelux-landen de verschillende stromingen binnen de Unie vertegenwoordigden, maar juist waar de inhoudelijke verschillen al klein waren.

| 26 |

Ook als de afstemming niet leidde tot gezamenlijke standpunten leverde de Benelux Politieke Samenwerking voordelen op voor Nederland. De frequente, haast continue uitwisseling van standpunten en kennis leidde ertoe dat de Benelux-landen meer begrip hadden voor elkaars standpunten en elkaar in Europese vergaderingen zelden openlijk afvielen of dwars zaten; zij steunden elkaar daardoor sneller, passief of actief. De Benelux bleek bovendien een nuttig forum om de brede haalbaarheid van Nederlandse voorstellen te toetsen, zoals in het geval van de rechtsstaatmonitoring.

Multi-bi benadering

6) *De multi-bi benadering met betrekking tot de Nederlandse belangenbehartiging in de EU-besluitvorming werd als notie breed herkend en onderschreven. De benadering werd ook in praktijk gebracht, zonder dat er sprake was van een expliciete (interventie)strategie.*

De globale uitgangspunten van de multi-bi benadering zijn vastgelegd in centrale beleidsdocumenten zoals de Memories van Toelichting bij de begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de jaarplannen van de directie Europa. De benadering werd als globale notie herkend en onderschreven door de medewerkers van dit ministerie die zich met de Europese samenwerking bezighielden en op de ambassades in de EU-lidstaten. Op de andere departementen was de term veel minder bekend. Veronderstellingen over de (causale) werking van de instrumenten van de multi-bi benadering noch de uitgangspunten ervan waren vastgelegd. Hierdoor bleef de benadering als notie tamelijk abstract. Er werden wel enkele discussies binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken gevoerd over de multi-bi opties voor Nederland binnen de EU, maar daaraan werden geen (herleidbare) operationele conclusies verbonden. Mogelijk kwam dit doordat de verantwoordelijkheid voor de multi-bi benadering in EU-verband niet duidelijk was belegd.

Niettemin kreeg de multi-bi benadering praktische uitwerking, bijvoorbeeld in de aansturing van de ambassades in de lidstaten middels hun jaarplannen en meerjarenplannen en de startbrieven van ambassadeurs, in de dagelijkse praktijk van de intra-Europese diplomatie (bijvoorbeeld bezoeken), maar ook bij de bezuinigingen op het Europese postennet. Het was echter niet duidelijk op welke beleidsmatige uitgangspunten of strategie de dagelijkse keuzes over de inzet van middelen waren gebaseerd. Het abstracte karakter van de multi-bi benadering roept een aantal vragen op, bijvoorbeeld of de multi-bi benadering alleen betrekking heeft op het ministerie van Buitenlandse Zaken of ook op de andere ministeries. Ook is niet duidelijk of de multi-bi benadering alleen betrekking heeft op een beperkt aantal strategische kerndossiers of een bredere reikwijdte heeft.

- 7) *De intensivering van de bilaterale relaties was sterk gericht op de lidstaten waaraan Nederland een strategisch belang toekende: Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, België en Polen. Met name de factoren omvang en geografische nabijheid speelden hierbij een rol; voor gelijkgezindheid is dat minder duidelijk. Kleinere ambassades werden steeds selectiever ingezet voor EU-zaken.*

Nederland was in alle EU-lidstaten met een ambassade vertegenwoordigd, waardoor de bilaterale relaties met ieder van hen op zijn minst een redelijk basisniveau hadden. Voor de lidstaten waaraan Nederland een strategisch belang toekende werden Meerjarige Interdepartementale Beleidsplannen (MIB's) opgesteld: Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, België en Polen. Deze MIB's hadden overigens maar ten dele betrekking op de intra-EU diplomatie. De ambassades in deze landen telden de meeste uitgezonden BZ-diplomaten en Nederland had met elk van deze landen – uitgezonderd België – een structurele samenwerking middels een jaarlijkse bilaterale conferentie. Met België vond intensieve samenwerking plaats in het kader van de Benelux Unie. Ook vonden de meeste politieke bezoeken naar deze landen plaats. Met de buurlanden België en Duitsland wisselde Nederland bovendien structureel diplomaten uit, met andere lidstaten gebeurde dit *ad hoc*, met name tijdens EU-voorzitterschappen. De relaties met Italië en Spanje stonden, ondanks hun gewicht in de EU-besluitvorming, op een aanzienlijk lager niveau dan met bovengenoemde partners. De gelijkgezindheid met deze landen was over het algemeen beperkt. Met de Noordse landen, waar Nederland een hoge mate van gelijkgezindheid mee had, was de samenwerking in het kader van de EU-besluitvorming al dermate intensief dat de inzet van aanvullende bilaterale instrumenten kennelijk niet nodig werd geacht.

Tijdens de evaluatieperiode is het aantal uitgezonden diplomaten op de ambassades gereduceerd, waarbij met name de kleinere ambassades nog kleiner zijn geworden. Ook zijn de ambassades in de EU, daartoe aangespoord vanuit Den Haag, selectiever geworden in hun rapportages. De kleinere ambassades rapporteerden nog uitsluitend over de Europese kerndossiers. Het totaal aantal berichten nam tussen 2006 en 2011 met 43 procent af; het aandeel direct aan de EU gerelateerde berichten nam toe van 40 tot 53 procent. Het aandeel EU-gerelateerde rapportages naar aanleiding van concrete verzoeken vanuit Den Haag was met 9 procent in 2012 nog altijd klein.

- 8) *De bilaterale ambassades in de Europese hoofdsteden hadden een duidelijke toegevoegde waarde in het kader van de multi-bi benadering, al varieerde hun rol per (type) lidstaat. De toegevoegde waarde van bilaterale instrumenten als politieke bezoeken, bilaterale conferenties, detacheringen en technische assistentie lag meer in de voorwaardenscheppende, relationele sfeer. De directe relevantie hiervan binnen concrete onderhandelingsprocessen is moeilijk empirisch vast te stellen.*

De Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden speelden door het aandragen van achtergrondinformatie over de standpunten van andere lidstaten en het lokaal uitdragen van de Nederlandse standpunten een direct zichtbare en relevante rol voor het Nederlandse optreden in het EU-besluitvormingsproces. Ambassades droegen informatie aan op basis waarvan ministeries in Den Haag krachtenveldanalyses konden maken. De grootste toegevoegde waarde van deze informatie lag voor de Haagse ministeries en de PVEU niet zozeer in de feitelijke weergave van standpunten, maar in de nuances, trends en achtergronden van de standpunten, waardoor Nederlandse onderhandelaars de onderhandelingsruimte en flexibiliteit van de andere lidstaten beter konden inschatten. De lokale aanwezigheid en toegang tot sleutelfiguren bleek ook van grote waarde tijdens de hoogtijdagen van de financiële crisis, toen Nederland dankzij de lokale netwerken van de ambassades in de probleemlanden een uitstekende informatiepositie had.

| 28 |

Versterkt door de toenemende differentiatie in de bezetting en de gevraagde productie van de ambassades waren er grote verschillen tussen grote en kleine(re) ambassades. Kleine ambassades konden nog maar een beperkt aantal dossiers volgen. De verschillen waren nog groter waar het ging om het uitdragen van het Nederlandse standpunt en het kunnen meepraten met lokale, in de dossiers gespecialiseerde ambtenaren. Op de grote ambassades hadden medewerkers nog ruimte om zich zodanig in een dossier te specialiseren dat zij als gesprekspartner van de lokale ambtenaren konden optreden. Echte beïnvloeding, bijvoorbeeld door overreding of het maken van ruilafspraken, vond vooral in directe contacten tussen de hoofdsteden of in Brussel plaats. De ambassades legden zich meer toe op het identificeren van openingen en het creëren van een gunstige context waarbinnen beïnvloeding mogelijk was. De casestudies laten zien dat de ambassades een grotere rol speelden naarmate een dossier meer aandacht van het politieke niveau had.

De bilaterale instrumenten als ambtelijke en politieke bezoeken, bilaterale conferenties, detacheringen en technische assistentie droegen bij aan goede en soms intensieve relaties met andere lidstaten op verschillende niveaus. Het belang van deze relaties werd in brede kring zeer sterk ervaren, maar het is moeilijk om op basis van empirisch onderzoek aan te tonen welke rol deze goede relaties hebben gespeeld binnen concrete EU-onderhandelingsprocessen.

C Aandachtspunten

Coalitievorming en beïnvloeding

Openheid en flexibiliteit

Onderhandelaars moeten ervoor waken om te automatisch de traditionele gelijkgezinden op te zoeken. Het is belangrijk om oog te houden en open te staan voor minder voor de hand liggende potentieel gelijkgezinde lidstaten. Mogelijkheden voor beïnvloeding liggen vooral in de vroege fase van de onderhandelingen, wanneer nog niet alle lidstaten hun standpunt hebben bepaald. Wanneer standpunten zijn ingegeven door harde belangen en het krachtenveld voor Nederland ongunstig is, levert het *en bloc* optrekken met gelijkgezinde lidstaten weinig resultaat op. Nederland vertrouwt soms nog te sterk op de kracht van overtuiging op basis van argumenten. Er moet echter ook voldoende oog zijn voor de belangenuitruil die in de EU plaatsvindt. Een dogmatische opstelling zou Nederland een minder aantrekkelijke onderhandelingspartner maken. De noodzaak van geven en nemen vereist enige flexibiliteit in het eigen standpunt, waarbij vooraf de kerndoelen en uitruilpunten zijn geïdentificeerd. Dit vraagt een zekere speelruimte van de politiek en een grondig inzicht in het krachtenveld. Krachtenveldanalyses worden bij belangrijke dossiers vaak wel gemaakt, maar niet altijd even gedetailleerd en het is niet duidelijk welke rol zij spelen in het bepalen van de onderhandelingsstrategie. Er is bij een aantal ministeries ruimte voor meer sturing op het maken en benutten van gedegen krachtenveldanalyses.

| 29 |

Duitsland en de Frans-Duitse as

Gezien het grote belang van Duitsland en het, ondanks fluctuaties, blijvende belang van de Frans-Duitse as is het beïnvloeden van Duitsland en de Frans-Duitse as een belangrijke uitdaging voor Nederland. De grote (en vroegtijdige) transparantie van het Nederlandse standpunt zorgt ervoor dat onze gelijkgezindheid door Duitsland vaak snel wordt geïncasseerd. Het Duitse standpunt daarentegen heeft lang in de onderhandelingen een voorlopig karakter en is lastig te beïnvloeden vanwege de vele Duitse actoren die er invloed op hebben. Duitsland gaat vaak in een laat stadium het compromis aan, terwijl Nederland juist geneigd is vast te houden aan de eigen lijn. Gezien de Duitse neiging om het Europese compromis te zoeken, wat uiteindelijk noodzakelijk is om als Europese Unie tot besluiten te komen, is het weinig realistisch om te denken dat Nederland Duitsland daarvan zou kunnen weerhouden. Het inschakelen van andere partners om Duitsland meer op de eigen lijn te houden zou mogelijkheden kunnen bieden, maar de Benelux-partners en Polen zijn vaak minder gelijkgezind dan Duitsland en de Noordse landen leggen onvoldoende gewicht in de schaal. Het doen van creatieve en constructieve voorstellen lijkt een van de weinige manieren om Duitsland en de Frans-Duitse dynamiek in de besluitvorming echt te kunnen beïnvloeden. Tegelijk moet Nederland aan verwachtingenmanagement doen omtrent de mogelijkheid om bepaalde ontwikkelingen tegen te houden die Duitsland en Frankrijk samen wenselijk vinden.

Institutioneel leren

Er kan meer geleerd worden uit het systematisch terugblikken op belangrijke onderhandelingsprocessen, waarbij succes- en faalfactoren van de Nederlandse aanpak worden geïdentificeerd en waar lessen worden getrokken die in toekomstige onderhandelingen kunnen worden toegepast. Voor zover er nu geleerd wordt van ervaringen gebeurt dat op een persoonlijk niveau. Op dezelfde manier is ook het strategisch denken teveel verbonden met specifieke personen binnen de rijksdienst, overigens zeker niet beperkt tot BZ, en te weinig geïnstitutionaliseerd. Het is van belang om ervaringen en geleerde lessen breder te delen. Gezien de hoge werkdruk bij veel ambtenaren en diplomaten kan dit alleen als dit vanuit de organisatie wordt gestimuleerd.

Benelux Politieke Samenwerking

Strategisch inzetten van de Benelux vraagt investering

De Benelux Politieke Samenwerking (BPS) kent een *ad hoc* karakter, in de zin dat samenwerking vaak spontaan tot stand komt wanneer een mogelijkheid zich aandient. Afstemming gebeurt op sommige terrein wel en op andere niet, zonder dat hier een expliciete keuze aan ten grondslag lijkt te liggen. Indien Nederland de Benelux meer strategisch zou willen benutten om daadwerkelijk invloed op het onderhandelingsresultaat uit te oefenen, vraagt dit om een grondigere voorbereiding, waarbij mogelijkheden voor samenwerking eerder worden verkend en een inschatting wordt gemaakt van de meerwaarde die optreden in Benelux-verband biedt ten opzichte van alternatieve coalitie-opties. Dit verkleint het risico dat veel energie wordt gestoken in een gemeenschappelijk standpunt zonder dat dit een rol speelt in de onderhandelingen. Een meer strategische inzet kan ook betekenen dat vanuit relationeel oogpunt Nederland eens een Benelux-standpunt zou ondersteunen dat meer neigt naar een Belgisch-Luxemburgs standpunt. Tegelijk moeten verwachtingen realistisch zijn. De veelgehoorde verwachting dat Benelux-compromissen model zouden kunnen staan voor een breder Europees compromis is dat niet. De Benelux werkt vooral goed wanneer juist kleine lidstaten een gezamenlijk belang hebben, de Benelux-landen dezelfde waardenoriëntatie hebben of waar zij een voorsprong in de samenwerking hebben vanwege de Benelux Unie. De samenwerking vindt daarom met name plaats als het gaat om institutionele vraagstukken, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en justitie en binnenlandse zaken. Het ontbreken van een coördinerende rol binnen de rijksoverheid ten aanzien van de Benelux Politieke Samenwerking, zoals die ten aanzien van de Benelux Unie wel bestaat, draagt bij aan het *ad hoc* karakter van de BPS en de beperkte bekendheid binnen de overheid van de goede praktijken die plaatsvinden.

Verbreiding

Een verbreding van de Benelux-consultaties naar beleidsterreinen waar geen traditie op dit vlak bestaat, kan worden overwogen om nieuwe mogelijkheden voor samenwerking te identificeren. Daarbij kan sterker dan nu worden voortgebouwd op de – vooral ambtelijke – contacten die in het kader van de Benelux Unie zijn opgebouwd. Het informele karakter van de BPS dwingt niet tot resultaat.

De periodieke Benelux-consultaties met de Baltische staten en de Visegrád-groep zijn nuttig en kunnen in de toekomst aan belang winnen, ook op andere beleidsterreinen dan buitenlands beleid. Wel moet worden vermeden dat deze ontmoetingen in de plaats treden van bilaterale contacten. Deze nieuwe lidstaten hechten namelijk sterk aan zichtbare bilaterale contacten die hun status en volwaardig EU-partnerschap bevestigen. Juist in deze landen liggen er toekomstige mogelijkheden voor coalitievorming vanwege een toenemende gelijkgezindheid.

Multi-bi benadering: van notie naar strategie

Betekenis multi-bi

Een effectievere belangenbehartiging en een efficiënte inzet van schaarse middelen vraagt dat er meer duidelijkheid wordt gecreëerd over de betekenis, de reikwijdte, de uitgangspunten, de instrumenten en het operationeel maken van de multi-bi benadering. Ook kan meer duidelijkheid worden geschapen over de rol die vakdepartementen binnen de multi-bi benadering hebben te spelen. Het ligt voor de hand om hen te betrekken bij de gedachtevorming over en vormgeving van dit beleid. Een meer strategische inzet van de multi-bi benadering vraagt ook om het duidelijk beleggen van de verantwoordelijkheid voor de coördinatie.

| 31 |

Vanuit het oogpunt van efficiëntie en het monitoren en coördineren van activiteiten in het kader van de multi-bi benadering zou het centraal registreren van uitgaande en inkomende politieke bezoeken, afgesloten *Memoranda of Understanding* en andere belangrijke bilaterale activiteiten, zeker met de huidige technologische mogelijkheden, een *quick win* zijn.

Gerichter inschakelen van ambassades

Ambassades vormen de basisinfrastructuur voor de bilaterale relaties. Met het creëren van voornamelijk kleine en zelfs eenmansposten in Europa lijken de grenzen van het haalbare bereikt. Eventuele verdere hervorming van het Europese postennet vraagt om een beleidsmatige onderbouwing waarin ook de multi-bi taken van de posten worden meegewogen. Het is een goede ontwikkeling dat ambassades meer op verzoek rapporteren, waarbij het belangrijk is dat zij de nodige ruimte voelen om zelf ontwikkelingen richting Den Haag te signaleren. Posten zouden meer dan nu het geval is kunnen werken op basis van instructies en sonderingen, temeer als dit gepaard gaat met gerichte informatievoorziening aan hen. Het geven van *feedback* over en weer over de bruikbaarheid en benutting van de geleverde informatie is belangrijk voor posten om de opportuniteit van een bericht in te schatten. Het is voor posten immers niet altijd duidelijk welke rol de door hen aangeleverde informatie in Den Haag en Brussel speelt. Het sturen van een bericht kost niet alleen capaciteit van de ambassade, maar ook in Den Haag is de capaciteit niet altijd aanwezig om alle berichten te betrekken en van een reactie te voorzien. Tegelijk is het voor vakdepartementen niet altijd duidelijk wat zij in deze tijd van krimp nog van een ambassade kunnen vragen.

Politiek

De multi-bi benadering hangt samen met de positie van Nederland als middelgrote lidstaat en gaat uit van een actieve en constructieve opstelling in de Europese beleidsvorming. Immers, Nederland is als middelgrote lidstaat de vragende partij in de contacten met de grote lidstaten en de instellingen. Tegelijk beschikt Nederland over voldoende capaciteit om relaties met alle lidstaten te onderhouden, goed geïnformeerd en gecoördineerd te opereren, coalities te smeden en bruggen te slaan, al staat deze capaciteit steeds meer onder druk. De multi-bi benadering komt het beste tot haar recht wanneer een actief en constructief optreden van Nederland in de Europese beleidsvorming ook op politiek niveau in praktijk wordt gebracht.

1.1 Aanleiding en doel

De aanleiding voor deze beleidsdoorlichting is gelegen in de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie* (RPE) die ministeries voorschrijft om elke doelstelling van beleid periodiek te onderwerpen aan een beleidsdoorlichting.⁴ Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op operationele doelstellingen 1 en 4 van beleidsartikel 3 ('Europese samenwerking') van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Operationele doelstelling 3.1 luidt 'Een democratische, slagvaardige en transparante Europese Unie die haar burgers vrijheid, recht, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt'. Operationele doelstelling 3.4 luidt 'Versterkte Nederlandse positie in de Unie van 27'. Deze operationele doelstellingen zijn nog niet eerder aan een beleidsdoorlichting onderworpen.⁵

Een beleidsdoorlichting beslaat de belangrijkste beleidsinstrumenten die worden ingezet om de betreffende operationele doelstelling te realiseren (bijlage 2 bevat een overzicht van de te realiseren prestaties en beleidsinstrumenten die vallen onder operationele doelstellingen 3.1 en 3.4). Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de door Nederland ingezette beleidsinstrumenten gericht op het behoud en het vergroten van de Nederlandse invloed op de EU-besluitvorming. Het effectenonderzoek beperkt zich tot de instrumenten coalitievorming en intensivering van de bilaterale betrekkingen met andere lidstaten (gecombineerd ook wel de 'multi-bi benadering' genoemd). Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de samenwerking met de Benelux-partners en via de Benelux met andere regionale samenwerkingsverbanden.

De *Terms of Reference* (ToR) voor deze beleidsdoorlichting spreekt over twee deelstudies: een over de samenwerking in het kader van de Benelux Unie en een over de multi-bi-benadering in het kader van de EU-besluitvorming. In 2012 heeft IOB een evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking afgerond en als zelfstandig rapport gepubliceerd.⁶ Het voorliggende rapport richt zich op de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming, inclusief de Benelux Politieke Samenwerking die daarbij een rol speelt.

⁴ Minister van Financiën, *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*, 4 april 2006. Op 1 januari 2013 trad een nieuwe RPE in werking. De *Terms of Reference* (ToR) van deze beleidsdoorlichting zijn vastgesteld op 9 augustus 2010, dus nog onder de RPE 2006.

⁵ Wel heeft IOB eerder beleid geëvalueerd dat binnen deze operationele doelstellingen viel, zie: *Agenda 2000; hoe Nederland onderhandelt met Europa*, IOB Evaluatie nr. 290, 2003; *Een uitgebreid Europeabeleid; Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003*, IOB Evaluatie nr. 299, 2005; en *Primus inter pares; Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004*, IOB Evaluatie nr. 314, 2008. Ook kwamen de afgelopen jaren verschillende onderdelen van de EU-samenwerking aan bod in andere beleidsdoorlichtingen van IOB: *Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole en wapenexportbeleid*, IOB Evaluatie nr. 325, 2009; *Energievoorzieningszekerheid en buitenlandbeleid: beleidsdoorlichting 2006-2010*, IOB Evaluatie nr. 367, 2012; en *The Netherlands and the European Development Fund – Principles and Practices*, IOB Evaluatie nr. 375, 2013.

⁶ *Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Relaties, resultaten en rendement, Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief 2008-2012*, IOB Evaluatie nr. 372, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1 november 2012.

Deze studie beoogt inzicht te verschaffen in de beleidsuitvoering teneinde: a) verantwoording af te leggen over de Nederlandse inspanningen om de Nederlandse invloed in de Europese Unie te behouden of te vergroten en b) mogelijke lessen te trekken voor de toekomstige beleidsvoering. Vanwege de veelheid en ongelijksoortigheid van de onderhandelingsdossiers die binnen de Unie aan de orde zijn is het niet mogelijk is om algemene uitspraken te doen over de onderhandelingseffectiviteit van Nederland. Het accent ligt dan ook op het op het formuleren van lessen voor het beïnvloeden van de EU-besluitvorming en het vormgeven van de bilaterale relaties in Europa, gebaseerd op inzicht in een aantal concrete processen.

Verantwoording beleidsuitgaven

Met deze beleidsdoorlichting wordt geen verantwoording afgelegd over de uitgaven die vallen onder de betreffende operationele doelstellingen van de BZ-begroting. De uitgaven onder operationele doelstelling 3.1 (ruim EUR 6 miljard per jaar) hadden betrekking op de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. Zie voor de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd box 1.1. De uitgaven onder operationele doelstelling 3.4 (bijna EUR 4 miljoen per jaar) betroffen de Nederlandse bijdrage aan de begroting van de Benelux Unie. Zie in dit verband de hierboven vermelde IOB-evaluatie *Relaties, resultaten en rendement* uit 2012.

Box 1.1 Nederlandse EU-afdrachten en de verantwoording

Nederland droeg in de evaluatieperiode (2008-2012) jaarlijks netto ruim zes miljard euro bij aan de Europese begroting. De totale EU-begroting bedroeg jaarlijks zo'n 130 miljard euro. Ongeveer negentig procent hiervan werd in de lidstaten besteed. Het grootste deel hiervan bestond uit landbouwsubsidies en structuurfondsen.

Het Europees Parlement verleent jaarlijks kwijting (*decharge*) aan de Europese Commissie voor de uitvoering van de algemene EU-begroting. De Europese Commissie legt verantwoording af over de wijze waarop zij uitvoering heeft gegeven aan de EU-begroting. Hiertoe stelt elk directoraat-generaal van de Commissie een activiteitenverslag met jaarrekening op. Daarbij wordt ook een 'betrouwbaarheidsverklaring' afgegeven, waarin de verantwoordelijke directeur-generaal een voorbehoud kan maken, om tekortkomingen of problemen aan te geven. Door middel van een zogenaamd syntheseverslag vat de Europese Commissie het beeld voor alle directoraten-generaal samen.

De Europese Rekenkamer controleert na ieder begrotingsjaar de financiën van de Europese Unie. Zij geeft vervolgens een verklaring af aan de Raad van de EU en het Europees Parlement over de rechtmatige besteding ervan. Dit oordeel is tot dusver nog nooit positief geweest, omdat de Europese Rekenkamer bij haar controles te veel fouten vond, met name bij de structuurfondsen.

De Raad van de EU, in de samenstelling van de Ecofin-raad, adviseert het Europees Parlement bij het besluit om de Europese Commissie al dan niet kwijting te verlenen voor de uitvoering van de EU-begroting. De Ecofin-raad heeft tot dusver nog nooit een negatief advies uitgebracht. Wel hebben enkele ministers van Financiën, waaronder de Nederlandse, zich de laatste jaren kritisch uitgelaten over de uitvoering van de EU-begroting. Zij hebben daarbij niet ingestemd met een positief *decharge*advies aan het Europees Parlement. Tot dusver heeft het Europees Parlement de Europese Commissie elk jaar kwijting verleend. Daarbij heeft zij er wel elk jaar bij de Europese Commissie op aangedrongen om het financieel management van de EU te verbeteren.

Lidstaten kunnen in een jaarlijkse lidstaatverklaring publiek verantwoording afleggen over de wijze waarop de EU-gelden die zij hebben ontvangen in eigen land zijn besteed. Hierin doen zij een uitspraak over de kwaliteit van de door hen gehanteerde systemen voor het beheren en controleren van het EU-geld. Ook geven zij aan of dit EU-geld volgens de regels ('rechtmatig') is besteed. Nederland was in 2007 de eerste lidstaat die een lidstaatverklaring aflegde. In 2012 deden nog steeds maar drie van de 27 lidstaten dit: Nederland, Zweden en Denemarken.

Bron: website Algemene Rekenkamer.

De daadwerkelijke kosten voor de Nederlandse belangenbehartiging in de EU-besluitvorming liggen vooral verscholen in de personeels- en apparaatskosten van de ministeries, de ambassades en de permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie die met de uitvoering van dit beleid zijn belast. Deze zijn moeilijk in te schatten, omdat het om veel organisatieonderdelen gaat die tegelijkertijd uiteenlopende taken vervullen. Bovendien is het o.a. vanwege het voorwaardenscheppende karakter van een groot deel van het beleid lastig om een grens aan te brengen tussen activiteiten die wel en die niet bijdragen aan deze operationele doelstellingen.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende vragen staan centraal in deze beleidsdoorlichting:⁷

Beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid

- Welke factoren waren van invloed op de mogelijkheden van Nederland om invloed uit te oefenen op de besluitvorming binnen de Europese Unie?

⁷ De *Terms of Reference* bevatte ook vragen die waren gericht op het deelonderzoek naar de samenwerking in het kader van de Benelux Unie. Deze vragen zijn hier niet opgenomen.

Beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid

- Hoe motiveerde de overheid het belang van de samenwerking in EU-kader?
- Welke onderdelen van de rijksoverheid waren betrokken bij de vormgeving van het Nederlandse EU-beleid en welke rol speelden zij daarbij?

Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen

- Welke beleidsdoelen streefde Nederland na binnen de Europese Unie?
- Welk beleid was er geformuleerd met betrekking tot het versterken van de Nederlandse positie in Europa?

Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan

- Welke instrumenten zette Nederland in om zijn standpunten ingang te doen vinden in de EU-besluitvorming?
- Oefende Nederland middels (strategische) coalitievorming met andere EU-lidstaten invloed uit op het besluitvormingsproces binnen de EU? En zo ja, op welke manier?
- Bevorderde de intensivering van de bilaterale betrekkingen met andere EU-lidstaten de Nederlandse positie in de Europese coalitievorming? En zo ja, op welke manier?
- Bevorderde de Benelux Politieke Samenwerking en de samenwerking met andere regionale verbanden de Nederlandse invloed op de EU-besluitvorming? En zo ja, op welke manier?
- Wat was de relatie tussen de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking? Versterkten zij elkaar, en zo ja, op welke manier?

| 38 |

1.3 Besluitvorming, beïnvloeding en coalitievorming binnen de Raad

Besluitvorming binnen de Raad

De Raad van de Europese Unie (verder: Raad) is de meest centrale en voor het beleid bepalende instelling van de Unie.⁸ Het is samen met het Europees Parlement een van de twee wetgevende instellingen van de Unie. Indien de Commissie een wetgevingsvoorstel doet gaat dit naar de Raad en het Europees Parlement voor goedkeuring. Afhankelijk van het beleidsterrein worden besluiten genomen volgens de normale wetgevingsprocedure (voorheen medebeslissings- of codecisieprocedure) of een speciale wetgevingsprocedure. Naast wetgeving neemt de Raad talloze andere besluiten aan, zoals op het gebied van het buitenlands beleid, het budget en de interne regelingen.

Deze besluitvorming vindt plaats op verschillende niveaus: op expertniveau in meer dan 150 ambtelijke raads werkgroepen en comités, door de ambassadeurs in het comité van

⁸ D. Naurin and H. Wallace, 'Introduction: from rags to riches', pp. 1-22 in: D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 1.

permanent vertegenwoordigers (Coreper) en door de ministers in de Raadsvergaderingen. Voorstellen worden in eerste instantie op een technisch niveau besproken binnen de Raadswerkgroepen. Vervolgens worden de kwesties met een meer politiek karakter besproken en zo mogelijk opgelost in het Coreper. Alleen de conflictpunten die op ambtelijk en diplomatiek niveau niet kunnen worden opgelost, worden doorgeschoven naar de ministers. Beleids- en wetgevingsvoorstellen kunnen op en neer bewegen in deze Raadshiërarchie, totdat de conflicten zijn opgelost en er overeenstemming is bereikt. Politiek gewichtige voorstellen worden steeds vaker ook besproken in de Europese Raad, een aparte instelling van de Unie, bestaande uit de staatshoofden en regeringsleiders, met een eigen voorzitter en de voorzitter van de Commissie.

Bij de meeste besluitvormingsprocessen geldt binnen de Raad de regel van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming (*qualified majority voting*, QMV). In enkele politiek gevoelige domeinen zoals het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) of fiscale aangelegenheden wordt bij unanimitieit besloten. De Europese Raad besluit in principe bij unanimitieit.⁹

In de praktijk besluit de Raad, zelfs waar gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming van toepassing is, meestal bij consensus.¹⁰ Dit bevestigt de bekende op consensus gerichte cultuur binnen de Raad die ook na de uitbreiding en de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog steeds aanwezig is. Dit mag echter niet de indruk wekken dat stemverhoudingen er weinig toe doen. De *'shadow of the vote'* hangt voortdurend boven de onderhandelingen, waardoor lidstaten zich altijd bewust zijn van de mogelijkheid om uiteindelijk overstemd te worden. Wel is duidelijk dat de Raad liever overeenstemming bereikt dan tot stemming overgaat en dat de onderhandelingen in dit opzicht vaak succesvol zijn.

Met betrekking tot het karakter van de onderhandelingen kan onderscheid worden gemaakt tussen *deliberation* en *bargaining*. Deliberatie heeft betrekking op het bereiken van overeenstemming door de kracht van het betere argument – anderen overtuigen om het juiste te doen – in plaats van *bargaining* door middel van het dreigen met blokkades en het aanbieden van ruilopties. Onderzoek laat zien dat het lastig is om het karakter van de Raadsbesluitvorming over de hele breedte te typeren als deliberatief.¹¹ Deliberatie vindt zeker plaats, maar alleen onder bepaalde omstandigheden. Met name de mate van politisering is belangrijk.¹² Een bekende discussie binnen de literatuur is ook welke rol

⁹ Het verdrag maakt hierop enkele uitzonderingen, zoals bij het benoemen van de voorzitter van de Europese Raad of het voordragen van een kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie.

¹⁰ Van alle besluiten die de Raad van de Europese Unie in de periode juli 2009 tot en met juni 2012 aannam (343 in totaal), viel tien procent onder de unanimitieitsregel. Van alle andere besluiten (dus onder QMV) werd 65 procent bij consensus aangenomen. De minste consensus werd geregistreerd op de beleidsterreinen: a) milieu en gezondheid, b) landbouw, c) budget en d) regionale ontwikkeling, zie: VoteWatch Europe, *Agreeing to Disagree, The voting records of EU Member States in the Council since 2009*, Annual Report, 2012.

¹¹ D. Naurin and H. Wallace, 2010, *supra* noot 8, p. 11.

¹² *Ibidem*.

uitruil en *issue-linkage* spelen. Volgens sommigen worden EU-onderhandelingen gekenmerkt door *issue-linkages* en *package-deals*.¹³ Anderen stellen echter dat uitruil meestal binnen en niet zozeer tussen kwesties plaatsvindt.¹⁴

Macht en invloed

Er kunnen verschillende bronnen van ‘onderhandelingsmacht’ (*negotiation power*) worden onderscheiden. Een eerste categorie is ontleend aan de eigenschappen die lidstaten hebben, zoals bevolkingsomvang, financiële capaciteiten, economische kracht, overheids capaciteit, militaire macht e.d. Dit zijn de zogenaamde ‘structurele machtsfactoren’.

Structurele machtsfactoren worden als gegeven beschouwd en kunnen niet door een lidstaat zelf worden beïnvloed. In EU-onderhandelingen zijn niet altijd dezelfde structurele machtsfactoren belangrijk. Militaire macht is zelden relevant in het kader van de Raad, terwijl politieke stabiliteit en overheids capaciteit er vaak wel toe doen.¹⁵ Economische macht kan een bron van onderhandelingsmacht zijn vanwege de positie in de markt en binnen internationale economische netwerken. Volgens Tallberg (2008) is het bruto binnenlands product (BBP) van een lidstaat een van de sterkste verklaringen van onderhandelingsmacht van EU-lidstaten.¹⁶ Overheids capaciteit impliceert enerzijds dat een lidstaat inhoudelijke kennis heeft over de voorliggende vraagstukken (bijvoorbeeld de gevolgen van een wetsvoorstel voor de nationale belangen of een inschatting van de implementatiekosten), maar stelt een lidstaat ook in staat om zich beter te informeren over de standpunten van andere lidstaten en die mogelijk zelfs te beïnvloeden.

| 40 |

In de tweede plaats verwijst de literatuur naar gedragsaspecten, zoals vaardigheden, informatie-asymmetrie, coalitievorming en communicatienetwerken.¹⁷ Een derde categorie

¹³ B. MacDonagh, *Original sin in a brave new world*, Dublin: Institute of European affairs, 1998, geciteerd in N. Saam and D. Sumpter, ‘Peer selection in EU intergovernmental negotiations’, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 16(3), 2009: 356-377, p. 371.

¹⁴ A. Moravcsik and K. Nicolaidis, ‘Explaining the treaty of Amsterdam: interests, influence, institutions’, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, 1999: 59-85, p. 74, geciteerd in N. Saam en D. Sumpter, 2009, *supra* noot 13, p. 371.

¹⁵ Volgens Tallberg is de politieke instabiliteit van Italië een van de verklaringen waarom het zijn voordelen (op basis van demografische, economische omvang, het zijn van een *founding member*, e.d.) niet in invloed weet te vertalen. Zie: J. Tallberg, ‘Bargaining power in the European Council’, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46(3), 2008: 685-708, p. 690.

¹⁶ *Ibidem*, p. 689.

¹⁷ W. Clark et al. ‘Domestic and International Asymmetries in United States - European Trade Negotiations’, *International Negotiations*, Vol. 5(1), 2000: 69-95; D. Naurin and R. Lindahl, ‘East-North-South: Coalition Building in the Council before and after Enlargement’, pp. 64-80 in: D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, Basingstock: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 66-78; S. Bailer, ‘What Factors Determine Bargaining Power and Success in EU Negotiations?’, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 17(5), 2010: 743-757, geciteerd in I. Ruse, *(Why) do neighbours cooperate? Institutionalised coalitions and bargaining power in EU Council negotiations*, Opladen: Budrich UniPress Ltd., 2013, p. 24.

bestaat uit kwestie-gerelateerde aspecten.¹⁸ Zo kan een lidstaat bovenproportionele invloed uitoefenen op een dossier ten aanzien waarvan het bijzondere expertise of belangen heeft, zoals Malta met betrekking tot het asiel- en migratiebeleid.

Grote lidstaten hebben niet alleen meer stemgewicht en meer structurele machtsbronnen, maar ook meer netwerkkapitaal.¹⁹ Dit betekent echter niet dat zij altijd meer invloed hebben op de besluitvorming. Structurele machtsvoordelen geven een lidstaat potentiële macht die niet *per se* geëffectueerd hoeft te worden.²⁰ In zijn onderzoek toonde Thomson (2010) aan dat de preferenties van kleine lidstaten er wel degelijk toe doen, zowel voor als na de uitbreiding. De Raad wordt derhalve niet voortdurend gedomineerd door een bepaalde groep lidstaten; alle lidstaten kunnen tenminste soms invloed uitoefenen op tenminste sommige kwesties.²¹

Coalitievorming

Lidstaten hebben de neiging om coalities aan te gaan. Zeker bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is coalitievorming '*the name of the game*'.²² Maar ook bij unanimiteit moet er voldoende steun voor de voorstellen worden georganiseerd. Vaak stemmen lidstaten al in de voorfase van de onderhandelingen (voor het formele Commissievoorstel) met enkele andere lidstaten hun standpunt af om hun onderhandelingsinvloed te vergroten. Dit gebeurt door middel van de volgende mechanismen, die volgens Ruse (2013) in twee categorieën zijn te onderscheiden:²³

| 41 |

a) Power pooling

Het '*poolen*' van stemgewicht of structurele machtsfactoren is volgens de klassieke coalitietheorie de belangrijkste reden voor het aangaan van coalities. Lidstaten die een bepaald beleidsalternatief voorstaan, zoeken op *ad hoc* basis gelijkgezinde partners om daarmee hun macht samen te voegen om zodoende een winnende meerderheid of blokkerende minderheid te vormen. Dit wordt over het algemeen gezien als een rationeel proces, waarbij in feite de structurele zwaktes van lidstaten worden gemitigeerd.

b) Vergroten van de onderhandelingsmacht

Naast het '*poolen*' van machtsbronnen wordt de onderhandelingsmacht van een lidstaat door samenwerking vergroot door:

¹⁸ L. Bal, 'Member States Operating in the EU Council of Ministers: Inside Impressions', pp. 127-143 in: P. Meerts and F. Cede (eds.), *Negotiating European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, geciteerd in Ruse 2013, *supra* noot 17, p. 25.

¹⁹ D. Naurin and R. Lindahl, 2010, *supra* noot 17, p. 71.

²⁰ J. Tallberg, 2008, *supra* noot 15, p. 690.

²¹ R. Thomson, 'The Relative Power of Member States in the Council: Large and Small, Old and New', pp. 238-258 in: Naurin and Wallace (eds.) 2010, *supra* noot 8.

²² P. Van Grinsven en J. Rood, 'Nederland in een Unie van 25-plus: Strategische samenwerking noodzaak', *Internationale Spectator*, jaargang 59, nr. 7/8, 2005: 369-372, p. 369.

²³ I. Ruse, *(Why) do neighbours cooperate? Institutionalised coalitions and bargaining power in EU Council negotiations*, Opladen: Budrich UniPress Ltd., 2013.

- het uitwisselen van informatie, zodat een lidstaat bijvoorbeeld beter een strategie kan bepalen;
- het delen van kennis en expertise, zodat een lidstaat oplossingen kan aandragen die andere lidstaten aantrekkelijk vinden; en
- het vormgeven of 'framen' van betere argumenten, waardoor andere lidstaten normatief worden 'ingesloten' ('*normative entrapment*').

Dergelijke mechanismen komt men volgens Ruse (2013) vaker tegen bij stabiele coalities op basis van gedeelde belangen of een gedeelde geografie.

Het is zowel conceptueel als in de praktijk moeilijk aan te geven wanneer het afstemmen van standpunten overgaat in coalitievorming. In beide gevallen gaat het om het vergroten van de invloed van de spelers door collectief op te treden. Door samen op te trekken kunnen lidstaten een onderhandelingsuitkomst bevorderen die dichter bij hun preferenties ligt dan wanneer zij individueel zouden optreden. IOB verstaat onder coalitievorming 'het proces van informele afstemming tussen vertegenwoordigers van verschillende lidstaten voorafgaand aan en tijdens de formele onderhandelingen met als doel de besluitvorming in een gunstige richting te beïnvloeden, door middel van het verwerven van steun voor of het creëren van massa achter een gewenst beleidsalternatief'. De mate waarin er sprake is van collectief optreden wordt daarbij in het midden gelaten.

| 42 |

Keuze van coalitiepartners

Bij de verklaring voor de keuze van coalitiepartners staan twee theoretische benaderingen tegenover elkaar. Vanuit de rationele keuzebenadering (*rational choice*) handelen lidstaten rationeel bij het benutten van de voordelen van geïnstitutionaliseerde samenwerking. Deze coalities komen tot stand en functioneren zolang de deelnemers een positieve kostenbatenafweging van de samenwerking maken. Vanwege de benodigde massa in termen van stemgewicht mag worden verwacht dat lidstaten in de eerste plaats zullen proberen coalities aan te gaan met een grote lidstaat. Dit is echter niet de hele verklaring. In de praktijk speelt namelijk ook de overeenkomstigheid van preferenties ('gelijkgezindheid') een belangrijke rol.

Vanuit een sociaal-constructivistische benadering weerspiegelt coalitievorming, in tegenstelling tot macht en gelijkgezindheid, ook een sociale activiteit, waarbij aspecten als taal, cultuur, identiteit en onderling vertrouwen een belangrijke rol spelen.²⁴ Een gemeenschappelijke cultuur vergemakkelijkt de onderlinge communicatie en het onderlinge vertrouwen. Dit vertrouwen komt voort uit een diepgewortelde identiteit en het op eenzelfde manier benaderen van problemen. Dit zou een belangrijke verklaring zijn voor het feit dat buurlanden relatief vaak samenwerken. In sommige gevallen is er een gewoonte van samenwerking ontstaan die los staat van de standpunten met betrekking tot specifieke kwesties. Door zulke herhaalde interactie, ontstaan er vaak duurzame coalities en geïnstitutionaliseerde samenwerkingsmechanismen.

²⁴ Naurin and Lindahl 2010, *supra* noot 17, p. 77.

Een rationele keuzeverklaring voor de samenwerking tussen buurlanden zou zijn dat buurlanden vaak overeenkomstige voorkeuren hebben vanwege een vergelijkbare sociaaleconomische achtergrond en een sterke traditie van onderlinge consultatie. Toch wijzen verschillende auteurs erop dat preferenties niet samenvallen met geografische scheidslijnen, zoals de Benelux laat zien. Sommige mensen schatten het belang van territoriaal bepaalde coalities, zoals de Benelux, dan ook laag in onder verwijzing naar het gebrek aan gelijkgezindheid. In dit verband is het interessant dat er verschillende niveaus van inhoudelijke overeenstemming kunnen worden onderscheiden: het niveau van individuele kwesties, het niveau van beleidsterreinen en het niveau van de 'politieke ruimte' (hogere normen en waarden).²⁵ Ruse (2013) stelt dat coalities ook kunnen functioneren als de leden daarvan het niet over elke kwestie met elkaar eens zijn.

Typen coalities

Ruse onderscheidt drie typen van coalities (zie figuur 1.1):

- 1) *ad hoc* coalities,
- 2) taakspecifieke coalities, en
- 3) territoriaal samengestelde coalities.²⁶

Figuur 1.1 *Typologie coalities*

Coalities		Stabiliteit en frequentie van de samenwerking	Achtergrond-conditions	Andere kenmerken
Ad hoc coalities		Korte termijn Instabiel Ad hoc	Gelijkgezindheid op beleidspreferenties m.b.t. specifieke kwesties	Kwestie-specifiek Eindigen als het dossier is afgehandeld
Geinstitutionaliseerde coalities	Territoriaal samengestelde coalities	Vast Stabiel Geregeld geplande bijeenkomsten Geformaliseerde structuren en procedures	Geografische, culturele affiniteit	Spreiden zich over verschillende kwesties Stabiel in de sfeer van de politieke ruimte
	Taakspecifieke coalities	Vast Stabiel tijdens dossier Minder geregeld, wanneer nodig Minder formele structuren en procedures	Gelijkgezindheid op beleidspreferenties binnen beleidsterreinen	Functioneren binnen een bepaald beleidsterrein tussen gelijkgezinde actoren Kunnen geactiveerd worden als een bepaalde kwestie op de agenda komt

Bron: I. Ruse, (Why) do neighbours cooperate? Institutionalised coalitions and bargaining power in EU Council negotiations, Opladen: Budrich UniPress Ltd., 2013, p. 86.

²⁵ T. Veen, *The Political Economy of Collective Decision-Making*, Berlin Heidelberg: Springer Verlag, 2011, geciteerd in Ruse 2013, *supra* noot 23, p. 75.

²⁶ Ruse 2013, *supra* noot 23, pp. 48-50.

Ad 1) *Ad hoc coalities*

Zeker bij gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, waar lidstaten eenvoudig overstemd kunnen worden, moeten lidstaten strategieën bedenken om hun macht te vergroten. Door *ad hoc* partners te kiezen kunnen lidstaten door het samenvoegen van hun stemgewicht winnende meerderheden of blokkerende minderheden vormen. Dergelijke coalities zijn korte termijn samenwerkingsarrangementen met een lage mate van institutionalisering. Afgemeten aan de partnerkeuze komen dergelijke *ad hoc* coalities min of meer 'toevallig' tot stand. Het op deze manier zoeken naar meerderheden in de Raad wordt wel gezien als de *core business* van onderhandelaars.

Ad 2) *Taakspecifieke coalities*

Taakspecifieke coalities zijn in enigerlei mate geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvormen tussen lidstaten die een gezamenlijk belang delen op een bepaald beleidsterrein. Deze coalities zijn niet permanent actief, maar worden gemobiliseerd zodra er een onderwerp op de beleidsagenda verschijnt waarop deze lidstaten een gedeeld belang nastreven. De lidstaten hebben vaak informele structuren opgezet voor tussentijds overleg. Het bekendste voorbeeld is wellicht de coalitie van nettobetalers als het gaat om de EU-begroting of het meerjarig financieel kader van de Unie.

| 44 |

Ad 3) *Territoriaal samengestelde coalities*

Er bestaan binnen de Unie enkele groepjes van (voornamelijk) kleine, naast elkaar gelegen lidstaten die een of meerdere vaste overlegstructuren kennen. De oudste daarvan is de Benelux, die model stond voor enkele andere regionale groepen. Andere territoriale coalities zijn: de Noordse landen (Denemarken, Zweden en Finland)²⁷, de Baltische staten (Estland, Letland en Litouwen), samen de NB6,²⁸ de Visegrád-groep (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije), het Blaesheim-overleg (Duitsland en Frankrijk) en de Weimar-driehoek (Duitsland, Frankrijk en Polen). De laatste jaren heeft zich nog een andere groep gevormd: Oostenrijk, Slovenië en Kroatië. Deze samenwerking met buurlanden is vooral ingegeven door een gedeelde cultuur, identiteit en geschiedenis of een vergelijkbare rol binnen of houding ten opzichte van het Europese integratieproject. In een aantal gevallen is de samenwerking gestart om het toetredingsproces tot de Europese Unie te ondersteunen en nadien voortgezet als forum voor informeel vooroverleg.

Openstaande vragen

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar en dus nog weinig bekend over de rol die coalitievorming speelt bij het beïnvloeden van het onderhandelingsresultaat, waarschijnlijk door methodologische uitdagingen en de vertrouwelijkheid van de benodigde informatie. Ruse (2013) heeft op basis van drie casestudies door middel van 'thick descriptions' de rol van stabiele coalities op drie onderhandelingsdossiers gereconstrueerd, maar zij trekt geen duidelijke conclusies over de mate van invloed van deze coalities op de uitkomst. Ook is er

²⁷ Dit zijn de EU-lidstaten die tevens deel uitmaken van de Noordse Raad, die verder nog bestaat uit de staten Noorwegen en IJsland en de gebieden Åland, de Faeröer eilanden en Groenland.

²⁸ De drie Noordse landen en de drie Baltische staten kennen een vast vooroverleg gericht op de EU-samenwerking onder de naam 'Nordics-Baltics 6' oftewel NB6.

nog geen onderzoek dat laat zien of het type coalitievorming verschilt per beleidsterrein, besluitvormingsregel of onderhandelingsniveau (ambtelijk, diplomatiek of politiek). Voorts is nog niet onderzocht welke rol de Commissie speelt bij de vorming van lidstatelijke coalities of wat de mogelijke invloed is van de toegenomen rol van het Europees Parlement op de partijpolitieke verhoudingen binnen de Raad.

1.4 Onderzoeksopzet

Het IOB-onderzoek is langs de volgende lijnen opgezet:

- a) literatuuronderzoek gericht op concepten, theorieën en empirische data met betrekking tot coalitievorming binnen de Raad;
- b) een reconstructie van het formele (geschreven) en het door beleidsuitvoerders 'beleefde' beleid; en
- c) een analyse van de beleidsuitvoering en effectiviteit met betrekking tot i) de intensivering van bilaterale betrekkingen met andere lidstaten, ii) de diplomatieke en politieke samenwerking met de Benelux-partners en met andere regionale samenwerkingsverbanden, en iii) coalitievorming met andere lidstaten teneinde de besluitvorming te beïnvloeden.

Literatuuronderzoek

IOB heeft allereerst wetenschappelijke literatuur over coalitievorming en beïnvloeding van de EU-besluitvorming bestudeerd. In de eerste plaats om een beter begrip te krijgen van het concept 'coalitie' en de rol die coalitievorming speelt in de EU-besluitvorming. In de tweede plaats om empirische informatie te verzamelen over de mate waarin en de wijze waarop coalities worden gevormd. En ten derde om informatie te verzamelen over de vraag welke factoren een rol spelen bij het beïnvloeden van de EU-besluitvorming.

Bestaand empirisch onderzoek kent enkele beperkingen: zo wordt vooral gewerkt met data die publiek beschikbaar zijn gemaakt, zoals de uitkomsten van de raadsonderhandelingen, terwijl de echte onderhandelingsprocessen zich vaak buiten het gezichtsveld van de onderzoekers afspelen. De casestudies die er zijn bieden interessante inzichten, maar zijn lastig te generaliseren. IOB combineert kwantitatieve analyses (overwegend door derden) met eigen casestudies (*thick descriptions*), aangevuld met inzichten verkregen uit interviews.

Beleidsreconstructie

In het vooronderzoek, dat resulteerde in de *Terms of Reference*, is een globale reconstructie gemaakt van het multi-bi beleid gericht op de EU-besluitvorming. In de uitvoeringsfase van het onderzoek is geprobeerd om de uitgangspunten van de 'multi-bi benadering' aan de hand van beleidsdocumenten en interviews nader in te vullen. Een uitdaging hierbij was dat dit beleid – behoudens enkele algemene uitgangspunten in de BZ-begroting, jaarplannen van directies en meerjarenplannen van sommige ambassades – niet is uitgeschreven. Het beleid bevindt zich vooral in de hoofden van de betrokken beleidsactoren, met variërende interpretaties en diepgang.

Analyse beleidsuitvoering en effectiviteit

Het onderzoek naar de beleidsuitvoering richtte zich op de volgende onderdelen:

- 1) een analyse van de Nederlandse rol in de coalitievorming en beïnvloeding van de EU-besluitvorming;
- 2) een analyse van de Benelux Politieke Samenwerking, inclusief de samenwerking met andere regionale samenwerkingsverbanden, als een bijzondere vorm van coalitievorming binnen de EU-besluitvorming; en
- 3) een analyse van de investeringen in de bilaterale relaties met andere lidstaten in het kader van de multi-bi benadering.

Ad 1) Coalitievorming en beïnvloeding

Het onderzoek naar de Nederlandse rol in de coalitievorming en beïnvloeding van de EU-besluitvorming is vanuit drie perspectieven benaderd:

- 1) op basis van kwantitatief onderzoek (voornamelijk door derden) is een overzicht gemaakt van coalitiepatronen binnen de Raad van de Europese Unie en de positie van Nederland daarin.
- 2) voor vier concrete onderhandelingsdossiers die zich tijdens de evaluatieperiode hebben afgespeeld is geanalyseerd op welke wijze Nederland heeft vormgegeven aan het proces van coalitievorming en hoe Nederland er zodoende in geslaagd is om de besluitvorming te beïnvloeden (op basis van een combinatie van dossieronderzoek en interviews).
- 3) door middel van aanvullende interviews met onderhandelaars van Nederland en andere lidstaten zijn, los van de vier onderzochte onderhandelingsdossiers, percepties over het onderhandelingsgedrag van Nederland verzameld.

| 46 |

Ad 2) Benelux Politieke Samenwerking gericht op de EU-besluitvorming

IOB onderzocht de reikwijdte en de rol van de Benelux Politieke Samenwerking in het kader van de EU-besluitvorming als coalitie met een bijzonder karakter. Om te beginnen is geïnventariseerd op welke beleidsterreinen en op welke niveaus er sprake was van afstemming en consultaties tussen ambtelijke, diplomatieke of politieke vertegenwoordigers van de Benelux-landen. Ook is daarbij in kaart gebracht wat de directe resultaten van die afstemming waren. Voor drie gevallen waarbij de Benelux-landen zichtbaar gezamenlijk hebben opgetreden (met een Benelux-memorandum of non-paper) is middels een mini-casestudie geanalyseerd welke rol het gezamenlijk optreden op het betreffende onderhandelingsdossier heeft gespeeld. Ook is bij interviews aandacht besteed aan de rol en betekenis van de Benelux als coalitie in de EU-besluitvorming. Bovendien is geïnventariseerd met welke frequentie de Benelux-landen afstemden met hun collega's van andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Visegrád-groep en de Baltische staten, en wat het resultaat van deze consultaties was.

Ad 3) Investeringen in de bilaterale relaties in het kader van de multi-bi benadering

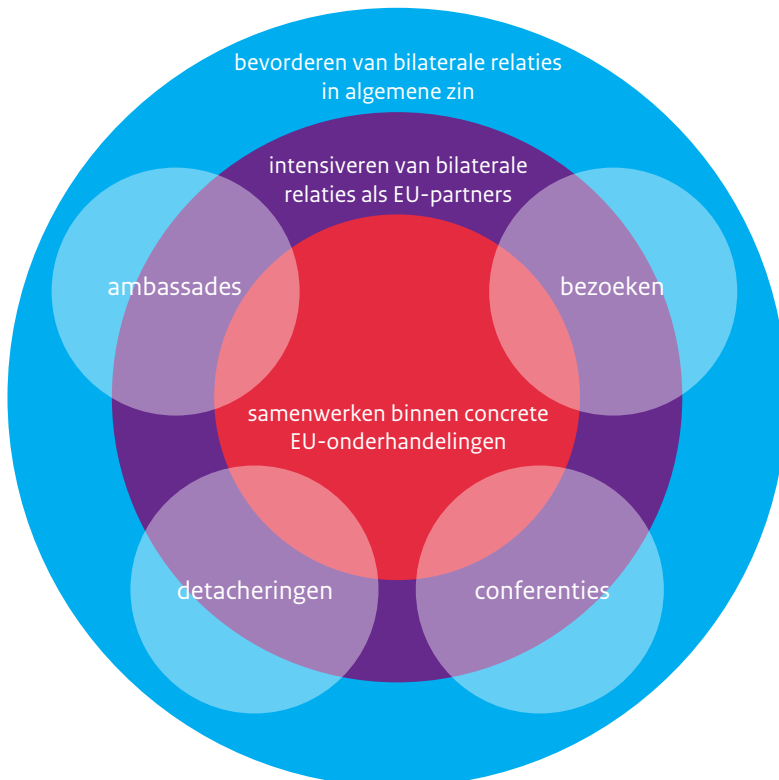
De analyse van de investeringen in de bilaterale relaties heeft zich gericht op de belangrijkste beleidsinstrumenten die behoren tot de multi-bi benadering. Het betreft de activiteiten van de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden, bilaterale bezoeken op politiek en ambtelijk niveau, bilaterale conferenties en detachering van diplomaten bij ministeries van andere lidstaten.

Bij de beschrijving van deze instrumenten zou idealiter onderscheid worden gemaakt tussen activiteiten die betrekking hebben op de verschillende dimensies van de multi-bi benadering:

- 1) het onderhouden en bevorderen van goede relaties met alle lidstaten, als basis voor het vormen van per dossier wisselende coalities;
- 2) het intensiveren van de bilaterale relaties, met name met de grote lidstaten en kleinere gelijkgezinde lidstaten, met het oog op de EU-samenwerking; en
- 3) het steeds meer langs bilaterale weg (via de hoofdsteden) beïnvloeden van de EU-besluitvorming.

In de praktijk hebben de instrumenten echter vrijwel altijd betrekking op alle drie de dimensies, hetgeen in figuur 1.2 wordt geïllustreerd. Zo is een bilateraal bezoek van de minister-president tegelijkertijd: a) een investering in de brede bilaterale relaties tussen beide landen (politiek, economisch, en dergelijke), b) een investering in de persoonlijke relaties met zijn ambtsgenoot, wat een rol kan spelen in de Europese besluitvorming, en c) wordt er doorgaans over actuele EU-dossiers gesproken, waarbij gepoogd wordt de gesprekspartner te beïnvloeden. Hetzelfde gaat op voor de andere bilaterale instrumenten.

Figuur 1.2 *Bilaterale instrumenten en de dimensies van de multi-bi benadering*



1.5 Afbakening

Beleidsinhoudelijke doelstellingen

De beleidsdoorlichting beslaat operationele doelstellingen 3.1 en 3.4 van de BZ-begroting, waarvan de instrumenten en activiteiten enigszins overlappen. In tegenstelling tot operationele doelstelling 3.4 ('Versterking Nederlandse positie in de EU-27') bevat operationele doelstelling 3.1 beleidsinhoudelijke doelstellingen, bijvoorbeeld met betrekking tot de EU-begroting, de implementatie van het Verdrag van Lissabon of het klimaat- en energiebeleid. De beleidsdoorlichting biedt geen geaggregeerd inzicht in de mate waarin de Nederlandse beleidsinhoudelijke doelstellingen zijn verwezenlijkt. Wel worden in paragraaf 3.2 de Nederlandse beleidsdoelstellingen beschreven en bieden de casestudies inzicht in de wijze waarop en het succes waarmee Nederland enkele van deze doelstellingen heeft nagestreefd.

Onderzoeksperiode

De evaluatieperiode omvat de jaren 2008 tot en met 2012. Op een enkele plaats wordt verwezen naar beleidsontwikkelingen in 2013.

Focus op het Raadstraject

| 48 |

Vanwege de focus op de instrumenten coalitievorming en intensivering van de bilaterale relaties met andere lidstaten concentreert het onderzoek zich op de onderhandelingen en besluitvorming binnen de Raad. De contacten met de Commissie in de Commissiefase en met het Europees Parlement in het geval van de wetgevingsprocedure maken geen deel uit van de analyse, hoewel zij van belang zijn voor de onderhandelingseffectiviteit. In de vier casestudies komt de rol van beide instellingen en de wijze waarop Nederland daarmee is omgegaan wel zijdelings aan de orde.

Niveau van onderhandelingen

Een uitdaging voor dit onderzoek was dat onderhandelingen binnen de EU op verschillende niveaus plaatsvinden en dossiers op en neer gaan binnen de hiërarchie van de Raad, waarbij de factoren die een rol spelen bij het aangaan van coalities en de relevantie van bilaterale relaties per niveau verschillen. Het is daardoor moeilijk om algemeen geldende conclusies te trekken over de factoren die een rol spelen bij het vormen van coalities, de factoren die invloed verschaffen en het belang van bilaterale relaties daarbij.

Ministeries

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op twee operationele doelstellingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en stelt het door dit ministerie gevoerde beleid met betrekking tot de Europese samenwerking centraal. Tegelijk kon IOB niet voorbij gaan aan het feit dat ook de andere departementen een belangrijke rol spelen bij de vormgeving en uitvoering van het Nederlandse Europabeleid. Ook aan hun rol in de Europese onderhandelingen en bij het vormgeven van de bilaterale relaties wordt aandacht besteed.

Intern en extern EU-beleid

De beleidsdoorlichting richt zich in principe op het Nederlandse optreden inzake EU-interne beleidsterreinen. Het Nederlandse beleid inzake de Europese ontwikkelingsamenwerking en het buitenlands beleid van de Europese Unie maken onderdeel uit van andere operationele doelstellingen van de BZ-begroting en zijn/worden in aparte beleidsdoorlichtingen onderzocht.²⁹ Echter, omdat de Benelux Politieke Samenwerking zich voor een belangrijk deel voltrekt ten aanzien van het buitenlands beleid van de Unie gaat er bij de analyse van dit onderdeel aandacht uit naar het EU-externe beleid. Ook binnen de casestudie over het nieuwe regime voor comitologie stonden twee kwesties van extern beleid centraal: het gemeenschappelijk handelsbeleid en de besteding van Europese ontwikkelingsgeld (zie verder).

Onderhandelingsdossiers

Ten behoeve van de analyse van de Nederlandse rol in de coalitievorming en de beïnvloeding van de besluitvorming heeft IOB vier onderhandelingsdossiers onderzocht. Het was onmogelijk om vier dossiers te kiezen die samen representatief zouden zijn voor de honderden beleidsdossiers waarover tijdens de evaluatieperiode is onderhandeld. Bij de selectie heeft IOB een thematische spreiding nagestreefd (reeds vastgelegd in de *Terms of Reference*), die in later overleg met de directie Integratie Europa (DIE) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de meest betrokken vakministeries heeft geleid tot de keuze voor de volgende vier onderhandelingsdossiers:

- 1) Implementatie van het Verdrag van Lissabon: het post-Lissabon regime inzake comitologie;
- 2) Energievoorzieningszekerheid: het derde wetgevingspakket inzake energie;
- 3) Justitie en Binnenlandse Zaken: het meerjarenbeleidskader 2010-2014, het 'Stockholm Programma';
- 4) Maatregelen in reactie op de financiële en economische crisis: het 'sixpack' inzake economisch bestuur.

Binnen elk onderhandelingsdossier waren er vele controversiële kwesties waarop de onderhandelingen zich richtten. Voor elk dossier heeft IOB op basis van dossieronderzoek en oriënterende interviews bepaald welke de twee meest controversiële onderhandelingskwesties waren en/of waar Nederland bijzonder belang aan hechtte. De analyse heeft zich op die kwesties toegespitst.

²⁹ Het Europese ontwikkelingsamenwerkingsbeleid staat centraal in de beleidsdoorlichting: Policy and Operations Evaluation Department, *The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices; Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)*, IOB Evaluation no. 375, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, March 2013. Het Nederlandse beleid met betrekking tot de landen van het Oostelijk Partnerschap is onderwerp van een in 2015 af te ronden IOB-evaluatie.

Box 1.2 *De vier onderhandelingsdossiers en onderzochte kwesties*

Casestudie 1: Het post-Lissabon regime inzake comitologie

Comitologie is de benaming voor het systeem van comités waarmee de lidstaten controle uitoefenen op de Commissie bij het nemen van de aan haar gedelegeerde uitvoeringsbesluiten. In 2006 werd naar schatting 80 procent van alle communautaire regelgeving tot stand gebracht in de ongeveer 250 comités. Sinds 1987 werd dit systeem geregeld door een Raadsbesluit. Het Verdrag van Lissabon (1 december 2009) introduceerde een onderscheid tussen gedelegeerde en uitvoeringshandelingen en bepaalde dat het systeem voor uitvoeringsbesluiten (comitologie) geregeld moest worden in een verordening, waarmee het exclusieve initiatiefrecht bij de Europese Commissie kwam te liggen en het Europees Parlement medezeggenschap kreeg. Ondanks het technische karakter waren met dit dossier grote institutionele en nationale belangen gemoeid. De onderhandelingen over deze verordening zijn te typeren als een inter-institutionele machtsstrijd tussen de Commissie, de Raad en het Europees Parlement alsook een strijd tussen de lidstaten, die immers uiteenlopende belangen hebben met betrekking tot de beleidsterreinen die aan comitologie zijn onderworpen. De onderhandelingen spitsten zich vooral toe op de vraag welk besluitvormingsregime van toepassing zou zijn op welk beleidsterrein, met wisselende controle van de lidstaten en autonomie voor de Commissie. Ook de vraag hoe de beroepsmogelijkheid, die eerder bij de Raad lag, moest worden vormgegeven was een gevoelige kwestie. De kwesties die IOB heeft onderzocht hadden betrekking op de comitologie-procedures die van toepassing zouden worden op het externe handelsbeleid (bijvoorbeeld bij het nemen van antidumping- of antisubsidiemaatregelen) en op de besteding van externe EU-hulpprogramma's (ontwikkelingssamenwerking).

Casestudie 2: Het derde energiepakket

Het initiatief voor een Europese interne markt voor elektriciteit volgde uit het actieplan 'Europa 1992', dat erop gericht was om de interne markt te voltooien. Het tweede pakket (2003) bleek niet toereikend om de ontvlechting (scheiding) van het eigendom van de energieproductie en transportnetwerken in de praktijk te realiseren. Het tweede pakket bevatte wel een verplichting tot juridische ontvlechting, maar dit voorkwam niet dat bedrijven hun financiële belangen in beide 'juridisch gescheiden' bedrijven behielden, waardoor de praktische (bedrijfseconomische) betekenis van deze ontvlechting beperkt was. Hierdoor was er behoefte aan nieuwe regels. Op 19 september 2007 deed de Commissie een voorstel voor twee richtlijnen (interne markt voor elektriciteit en aardgas) en twee verordeningen (grensoverschrijdende handel van elektriciteit en gas en oprichting van een agentschap voor samenwerking van energietoezichthouders). Dit wetgevingspakket is bekend geworden onder de naam derde energiepakket.³⁰ De kernkwestie van het derde energiepakket vormde het vraagstuk van de verplichte eigendomsontvlechting voor zowel aardgas als elektriciteit en staat centraal in de analyse van de onderhandelingen.

³⁰ Ook wordt wel gesproken van het derde liberaliseringspakket of voluit: derde wetgevende pakket inzake de liberalisering van de energiemarkt.

Casestudie 3: Het Stockholm Programma

Het beleidsterrein Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) omvat een verscheidenheid aan onderwerpen, zoals burgerschap, asiel, justitiële samenwerking in civiele en strafzaken, buitengrenzen, terrorismebestrijding, legale migratie, politiesamenwerking en criminaliteitsbestrijding. Het Stockholm Programma (2010-2014) is, na het Tampere Programma (1999-2004) en het Haags Programma (2005-2009), het derde meerjarenbeleidskader op het terrein van JBZ en beslaat vrijwel alle daaronder vallende beleidsthema's. Het betreft een niet-wetgevend en niet-bindend, maar een richtinggevend politiek document, waarin de lidstaten zich op het hoogste niveau committeren aan een beleidsagenda. De twee eerdere programma's hadden een precedent geschapen en zij waren bovendien nog niet volledig geïmplementeerd. De onderhandelingsdynamiek werd getypeerd door een grote betrokkenheid van de voor JBZ verantwoordelijke bewindslieden en een lange voorbereidingstijd van twee jaar. Bovendien waren vanwege het niet-bindende karakter van het document de belangentegenstellingen minder gearticuleerd. IOB heeft twee onderhandelingskwesities onderzocht: ten eerste het Nederlands initiatief om een systeem van monitoring van nationale rechtsstaten in te voeren en ten tweede het garanderen van een eenduidige bescherming in Europa via het Gemeenschappelijk Asielstelsel en de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen.

Casestudie 4: Het sixpack inzake economisch bestuur

Het 'sixpack' is de gangbare benaming van het pakket van vijf verordeningen en één richtlijn ter versterking van het economische bestuur van de eurozone. Het *sixpack* maakte onderdeel uit van de Europese aanpak van de financiële en economische crisis en volgde op het dreigende faillissement van de Griekse overheid. In aanvulling op de acute steunmaatregelen wilde een aantal lidstaten, waaronder Nederland, ook preventieve maatregelen. Hiermee moesten lidstaten in de toekomst gedwongen kunnen worden om hun overheidsfinanciën onder controle te houden en moesten al te grote macro-economische onevenwichtigheden in lidstaten worden voorkomen. Het *sixpack* bevat hoofdzakelijk drie elementen: 1) een versterking van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), 2) een aanscherping van de Europese eisen voor de nationale begrotingsraamwerken en 3) een procedure (preventief en corrigerend) om macro-economische onevenwichtigheden beter te kunnen beheersen. De onderhandelingen kenden een intergouvernementele dynamiek, door een sterke betrokkenheid van de Ecofin-Raad en de Europese Raad. Deze laatste stelde bovendien in het voorjaar van 2010 een werkgroep in onder leiding van Europese Raadsvoorzitter Van Rompuy om maatregelen voor te bereiden. Deze werkgroep kwam eind oktober 2010 met haar eindrapport, dat werd aangenomen door de Europese Raad. Ondertussen had de Commissie op 29 september 2010 een formeel voorstel voor het *sixpack* ingediend, omdat het exclusieve initiatiefrecht voor wetgevingsvoorstellen bij de Commissie lag. De daarop volgende onderhandelingen op hoogambtelijk en politiek niveau probeerden beide documenten met elkaar in overeenstemming te brengen en nader in te vullen. De noodzaak om de financiële markten te kalmeren zorgde voor tijdsdruk op de onderhandelingen. IOB heeft twee kwesities geanalyseerd die voor

Nederland van groot belang waren en tot het eind op tafel hebben gelegen: ten eerste de invoering van meer automatisme in de besluitvorming van de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en ten tweede een asymmetrische benadering binnen de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure, waarbij lidstaten minder streng zouden worden afgerekend op een handelsoverschot dan op een handelstekort.

Het betreft vier dossiers met een aanzienlijk technisch gehalte die tegelijkertijd (met uitzondering van het comitologie-dossier) een meer dan gemiddelde politieke lading hadden. Zij bieden daarmee een goede inkijk in het proces van coalitievorming en besluitvorming op verschillende niveaus in de Raad. Bij de selectie heeft IOB rekening gehouden met het feit dat het om belangrijke vraagstukken ging, waarbij het ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken was, maar niet noodzakelijk als leidend departement. In drie gevallen ging het om een Europees wetgevingstraject (comitologie, derde energiepakket en het *sixpack*) en in één geval om een meerjarig beleidsprogramma (het Stockholm Programma).

Tabel 1.1 Kenmerken onderzochte onderhandelingsdossiers				
	Comitologie-regime	Derde energie pakket	Stockholm Programma	<i>Sixpack</i> inzake economisch bestuur
Initiatiefvoorstel	Commissie	Commissie	Commissie + voorzitterschap	Commissie + Werkgroep Van Rompuy
Besluitvormingsregel	Gekwalificeerde meerderheid	Gekwalificeerde meerderheid	Unanimiteit	Gekwalificeerde meerderheid
Europees Parlement	Medebeslissing	Medebeslissing	Geen betrokkenheid	4 x medebeslissing 2 x raadpleging
Leidend ministerie	Buitenlandse Zaken	Economische Zaken	Veiligheid en Justitie	Financiën
Niveau van onderhandeling	Overwegend werkgroep en Coreper	Werkgroep, Coreper en VTE-Raad	Werkgroep, Coreper en JBZ-Raad (formeel vastgesteld door Europese Raad)	Werkgroep, Sherpa's, Coreper, Ecofin-Raad, Eurogroep en Europese Raad
Inwerkingtreding Verdrag van Lissabon (1-12-2009)	Na	Voor	Voor	Na

Vanwege het karakter van een beleidsdoorlichting, waarin de verantwoording over de bestedingen van overheidsgeld een centrale plaats inneemt, was het denkbaar geweest om de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de Unie voor 2014-2020 als casestudie op te nemen. Dit is om twee redenen niet gedaan. Ten eerste waren de onderhandelingen over het MFK 2014-2020 nog niet afgerond op het moment dat IOB de dossiers selecteerde (medio 2011), terwijl dit een selectiecriteria was.³¹ Ten tweede waren de onderhandelingen over de twee vorige financiële raamwerken (voor de jaren 2000-2006 en 2007-2013) al onderwerp van twee eerdere IOB-evaluaties.³² Wel heeft IOB enkele interviews aan de MFK-onderhandelingen gewijd en inzichten met betrekking tot de daarbij gevolgde multi-bi benadering meegenomen in hoofdstuk 5. Ook is bij de analyse van de Benelux Politieke Samenwerking een mini-casestudie opgenomen met betrekking tot de MFK-onderhandelingen, nadat was gebleken dat de Benelux-partners samen hadden opgetrokken rondom de kwestie van de zogenaamde 'perceptiekosten' (zie hoofdstuk 4).

Bij de selectie van vier te onderzoeken onderhandelingsdossiers is geen rekening gehouden met eventuele Benelux Politieke Samenwerking op het betreffende dossier. Wel was er bij het maken van de keuze bekend dat er op een van deze dossiers sprake was geweest van Benelux-samenwerking (Stockholm Programma). Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleken de Benelux-landen ook op het dossier *sixpack* inzake economisch bestuur samen te hebben opgetrokken. Deze casestudies leverden daarmee ook relevante inzichten op voor het onderzoek naar de Benelux Politieke Samenwerking.

Onderhandelingseffectiviteit

Bij het beoordelen van de Nederlandse onderhandelingseffectiviteit in de vier casestudies is (slechts) gekeken naar de mate waarin de onderhandelingsuitkomsten in overeenstemming waren met de Nederlandse onderhandelingsinzet. Er is niet onderzocht of de gevolgen van de genomen besluiten ook daadwerkelijk in het belang van Nederland hebben uitgepakt. Dit zou een ander en uitgebreider onderzoek vergen, dat bovendien in sommige gevallen pas jaren na de genomen besluiten zinvol kan worden uitgevoerd.

1.6 Opbouw van het rapport

- Hoofdstuk 2 beschrijft het beleidsprobleem dat centraal staat in deze doorlichting. Dit betreft een aantal factoren die de mogelijkheid van Nederland om de EU-besluitvorming te beïnvloeden hebben uitgedaagd, zoals de uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten en de institutionele ontwikkeling van de Unie.
- In hoofdstuk 3 wordt het Nederlandse beleid beschreven. Het betreft zowel de inhoudelijke beleidsdoelstellingen die Nederland binnen de Unie nastreefde, als het beleid gericht op de versterking van de Nederlandse positie voor een effectieve

³¹ De afronding van de MFK-onderhandelingen was voorzien voor 2012; in werkelijkheid werden de onderhandelingen in 2013 afgerond.

³² Respectievelijk IOB Evaluatie nr. 290, 2003 en IOB Evaluatie nr. 314, 2008, *supra* noot 5.

belangenbehartiging in de EU-27. Ook worden in dit hoofdstuk de ingezette beleidsinstrumenten en de betrokken beleidsactoren besproken.

- In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de Nederlandse rol in het proces van coalitievorming en beïnvloeding binnen de Raadsbesluitvorming. Hierbij wordt ook ingegaan op de Benelux Politieke Samenwerking.
- In hoofdstuk 5 wordt de inzet van de bilaterale beleidsinstrumenten in het kader van de multi-bi benadering geanalyseerd.

2

De Nederlandse positie uitgedaagd

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het ‘probleem’ beschreven dat de aanleiding vormde voor het Nederlandse beleid dat centraal staat in de beleidsdoorlichting. Dit probleem heeft betrekking op het vermogen van de Nederlandse overheid om invloed uit te oefenen op het besluitvormingsproces binnen de Europese Unie. Dit vermogen is onder druk komen te staan als gevolg van een aantal min of meer samenhangende ontwikkelingen die zich voorafgaand aan en tijdens de evaluatieperiode hebben voltrokken. Het betreft de uitbreiding van 15 naar 27 (inmiddels 28) lidstaten, de voortgaande verbreding van de Europese beleidsagenda en de verdere institutionele ontwikkeling van de Unie met het oog op het behoud van de slagvaardigheid en vergroting van de democratische legitimiteit. Bovendien hadden de veranderende Nederlandse houding ten aanzien van de Europese integratie en de financiële en economische crisis invloed op het vermogen van Nederland om de eigen belangen te behartigen.

In de eerstvolgende drie paragrafen wordt ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de positie van Nederland binnen de Unie. Om te beginnen komt de uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten aan bod (paragraaf 2.2). Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de gevolgen besproken van de institutionele ontwikkelingen die in het Verdrag van Lissabon zijn gecodificeerd. In paragraaf 2.4 worden enkele gevolgen van de financiële en economische crisis voor Nederland op een rij gezet. In paragraaf 2.5 worden de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Nederlandse positie in Europa besproken. Hierbij komt ook de kritischere houding van de bevolking en de politiek ten aanzien van de Europese integratie aan bod. Paragraaf 2.6 vat het voorgaande samen.

| 57 |

2.2 Uitbreiding van de Unie

Nederland behoorde, samen met de Benelux-partners, tot de zes oprichterstaten van de Europese Gemeenschap, als voorloper van de Europese Unie. Opeenvolgende uitbreidingen hebben de onderlinge machtsverhoudingen tussen de lidstaten in de loop der jaren drastisch gewijzigd.³³ De kwantumsprong van 15 naar 25 lidstaten in 2004 en naar 27 lidstaten in 2007 betekende voor alle oude lidstaten een afname van het relatieve stemgewicht. Voor kleinere lidstaten gold dit des te sterker, omdat zij zich niet kunnen laten voorstaan op de positie ‘onmisbaar’ te zijn.³⁴

³³ 1952: België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland en West-Duitsland (6), 1973: Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk (9), 1981: Griekenland (10), 1986: Spanje en Portugal (12), 1990: Duitse hereniging, 1995: Oostenrijk, Zweden en Finland (15), 2004: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië (25); 2007: Bulgarije en Roemenië (27), 2013: Kroatië (28).

³⁴ P. Van Grinsven en J. Rood, ‘Nederland in een Unie van 25-plus: Strategische samenwerking noodzaak’, in: *Internationale Spectator*, jaargang 59, nr. 7/8, 2005: 369-372, p. 370.

Tabel 2.1 Ontwikkeling van de gekwalificeerde meerderheid in de Raad (1995-2017)					
	1995-2004 EU 15	2004-2007 EU 25	2007-2014 EU 27	Vanaf 2014	
		Nice* 01/11/2004 – 31/10/2014		Lissabon** 01/11/2014	Bevolking in mln.***
Duitsland	10	29	29	1	81,8
Frankrijk	10	29	29	1	65,0
Italië	10	29	29	1	60,6
Verenigd Koninkrijk	10	29	29	1	62,4
Spanje	8	27	27	1	46,2
Polen		27	27	1	38,2
Roemenië			14	1	21,4
Nederland	5	13	13	1	16,7
Griekenland	5	12	12	1	11,3
België	5	12	12	1	11,0
Portugal	5	12	12	1	10,6
Tsjechië		12	12	1	10,5
Hongarije		12	12	1	10,0
Zweden	4	10	10	1	9,4
Oostenrijk	4	10	10	1	8,4
Bulgarije			10	1	7,5
Denemarken	3	7	7	1	5,6
Finland	3	7	7	1	5,4
Slowakije		7	7	1	5,4
Ierland	3	7	7	1	4,9
Litouwen		4	4	1	3,2
Letland		7	7	1	2,2
Slovenië		4	4	1	2,1
Estland		4	4	1	1,3
Cyprus		4	4	1	0,8
Luxemburg	2	4	4	1	0,5
Malta		3	3	1	0,4
Normale gekwalificeerde meerderheid	62/87	232/321 13 lidstaten 62% bevolking	255/345 14 lidstaten 62% bevolking	15/27 lidstaten 65% bevolking	502,5 62% = 311,5 65% = 326,6
Bijzondere gekwalificeerde meerderheid	10/15 lidstaten	17/25 lidstaten	18/27 lidstaten	20/27 lidstaten	

Blokkerende minderheid	26	90	91	> 4 lidstaten en 35% bevolking
------------------------	----	----	----	--------------------------------

Bron: W. van Aken, *Voting in the Council of the European Union; Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995-2010)*, Swedish Institute for European Policy Studies, rapport nr. 2, 2012, p. 21.

* Overgangsregeling van 01/05/2004 tot 01/11/2014: Een gekwalificeerde meerderheid vertegenwoordigt 88 van de 124 stemmen, berekend op basis van de stemverdeling onder het Verdrag van Nice.

** Overgangsperiode van 01/11/2014 tot 31/03/2017: Een lidstaat kan verzoeken om de stemprocedure van het Verdrag van Nice te hanteren.

*** Data bevolkingsaantallen: 1 januari 2011 uit Eurostat (2012).

Ter relativering moet worden opgemerkt dat invloed door meer factoren dan alleen omvang wordt bepaald. Bovendien is de Raad doorgaans gericht op het vinden van consensus in de zin van steun van een zo groot mogelijke groep van lidstaten en zijn de grote lidstaten het lang niet altijd onderling eens. Bij een groot deel van de dagelijkse onderhandelingen op technisch niveau speelt omvang een veel minder prominente rol dan bij belangrijke politieke besluiten. Bij belangrijke besluiten vertonen de grootste lidstaten de neiging om elkaar op te zoeken en onderlinge *deals* te sluiten. Hiervan zijn in de afgelopen jaren enkele voorbeelden geweest. Met name de Frans-Duitse relatie heeft, mede versterkt door de financiële en economische crisis, een hernieuwde dynamiek laten zien.³⁵ Naast de frequente samenwerking op het hoogste politieke niveau, vindt er in het kader van het zgn. Blaesheim-overleg op alle niveaus een intensieve en geïnstitutionaliseerde consultatie tussen deze twee landen plaats.

Onderhandelingsdynamiek

De uitbreiding had ook gevolgen voor de onderhandelingsdynamiek. Met meer spelers in de Raad zijn de onderhandelingen ondoorzichtiger en minder voorspelbaar geworden. Het vergt meer inspanning om het krachtenveld in kaart te brengen en de onderlinge samenwerking tussen andere lidstaten te detecteren. Maar hoewel de besluitvorming wat moeilijker verloopt en de onderhandelingsmarges zijn afgenomen³⁶ is de vrees van sommigen dat de besluitvorming in een Unie van 27 lidstaten tot stroperige besluitvorming of zelfs tot stilstand zou leiden, ongegrond gebleken. De Raad neemt zelfs niet minder besluiten dan voor 2004, al zijn de besluiten gemiddeld wel wat minder vergaand (zij liggen dichter bij de *status quo*).³⁷ Ook geven lidstaten vaker een formele stemverklaring af.³⁸

³⁵ De term 'Merkozy' (een samenvoeging van de namen Merkel en Sarkozy) gaf uitdrukking aan het Frans-Duitse leiderschap tijdens de moeilijkste dagen van de financiële en economische crisis.

³⁶ Inleiding van M. Krop in: 'Nederland aan zet: Professionele belangenbehartiging in een Unie van 25-plus', *Verslag van de startconferentie Clingendael European Studies Programme*, Den Haag, 27 april 2005.

³⁷ R. Hertz and D. Leuffen, 'Comparing European Union decision-making before and after Eastern enlargement', Paper gepresenteerd op de *ECPR 5th Pan-European Conference*, Porto, 24-25 juni 2010.

³⁸ S. Hagemann, 'Voting, statements and coalition-building in the Council before and after enlargement', pp. 36-63 in: D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 36.

Tijdens plenaire vergaderingen is er geen ruimte meer voor diepgaande discussies waarin iedereen uitgebreid aan het woord kan komen. Hierdoor zijn de echte onderhandelingen meer naar de ambtelijke voorportalen van de Raad verschoven en is de informele afstemming tussen lidstaatvertegenwoordigers belangrijker geworden, zowel in de marge van de Raadsvergaderingen als tussen de hoofdsteden.

Sinds 2004 vragen de reglementen van de Raad ook dat amendementen gezamenlijk worden ingediend en dat gelijkgezinde delegaties zich bij voorkeur door één woordvoerder laten vertegenwoordigen.³⁹ In de praktijk wordt inderdaad een toenemende groepsvorming waargenomen, bijvoorbeeld in gelijkgezindenverband of middels regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Benelux of de Visegrád-groep. Dit betekent dat binnen het multilaterale onderhandelingspel het belang van bilateraal overleg tussen de hoofdsteden is toegenomen, vooral met het oog op vroegtijdige coalitievorming.

Een paradoxaal gevolg van de toetreding van zoveel kleine lidstaten (zie tabel 2.1) is dat de nadruk in het besluitvormingsvormingsproces meer is komen te liggen bij de grootste lidstaten. Dit heeft te maken met het feit dat voor het bereiken van consensus de instemming van de grootste lidstaten onontbeerlijk is. Volgens betrokken onderhandelaars waren de nieuwe lidstaten vooral de eerste jaren na hun toetreding, over het algemeen minder vocaal dan de oude lidstaten, tenzij er concrete nationale belangen in het geding waren.

| 60 |

Beleidsagenda en krachtenveld

De nieuw toegetreden lidstaten hebben een aanzienlijk lagere gemiddelde welvaart en lager loonniveau en over het algemeen ook minder bestuurlijke en juridische capaciteit dan de oude lidstaten. Dit heeft implicaties voor zowel hun standpuntbepaling als de uitvoering en naleving van het EU-beleid. Het gebrek aan juridische capaciteit was voor Nederland aanleiding om aandacht te vragen voor het onderlinge vertrouwen in elkaars rechtssystemen en te pleiten voor een systeem van rechtsstaatmonitoring. Het corruptieniveau in Roemenië en Bulgarije bracht Nederland ertoe zich tegen de toetreding van deze landen tot de Schengenzone te verzetten.

De meeste nieuwe lidstaten zijn netto-ontvangers uit het EU-budget waardoor de balans meer doorslaat naar de ontvangerskant.⁴⁰ Zowel de Commissie, het Europees Parlement als de meeste lidstaten pleiten tegenwoordig voor een hoger EU-budget. Over het algemeen zijn de nieuwe lidstaten minder vaak voorstander van Europese regelgeving die om nationale implementatie vraagt (bijvoorbeeld investeringen op milieugebied) en vaker dan gemiddeld voorstander van maatregelen die met Europese subsidies worden gefinancierd.⁴¹

³⁹ Zie: *Besluit van de Raad van 22 maart 2004 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (2004/338/EG, Euratom)*, Bijlage IV Werkmethoden voor een uitgebreide Raad.

⁴⁰ Zie voor overzicht van de afdrachten en ontvangsten per lidstaat de website van de Europese Commissie: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm.

⁴¹ R. Thomson, 'Actor alignments in the European Union before and after Enlargement', in: *European Journal of Political Research* 48: 756-781, 2009.

Verder staan de nieuwe lidstaten over het algemeen meer open voor verdere uitbreiding van het lidmaatschap naar het Oosten en de Westelijke Balkan, waarbij zij minder nadruk leggen op een op criteria gebaseerd proces dan Nederland. Dit alles neemt niet weg dat de nieuwe lidstaten op onderdelen ook gelijkgezindheid met Nederland laten zien en dat daar kansen liggen voor coalitievorming.

2.3 Institutionele ontwikkelingen

Het Verdrag van Lissabon betekende geen radicale wijziging van de institutionele verhoudingen, eerder een voortzetting en codificatie van enkele belangrijke trends in de institutionele ontwikkeling van de Unie sinds het Verdrag van Maastricht. De doelstelling om de besluitvorming van de Unie slagvaardiger en coherenter te maken en tegelijk de democratische legitimiteit van de Unie te versterken, heeft geleid tot institutionele aanpassingen die soms contrasterende trends blootleggen. Het Verdrag van Lissabon toont als zodanig de weerbaarheid van het complexe en op consensus gerichte institutionele systeem van de Unie, maar heeft de structuur ook verder gecompliceerd door het instellen van een aantal nieuwe hooggeplaatste functionarissen en het vergroten van het conflictpotentieel tussen de instellingen.⁴²

De ontwikkeling van de Europese Raad tot een steeds centralere speler in het Europese beleidsproces is door het Verdrag van Lissabon verder versterkt. Het verdrag erkent de Europese Raad formeel als instelling, belast met de strategie en het aangeven van de politieke richting.⁴³ Ook is met het oog op de continuïteit en coherentie van zijn werkzaamheden gekozen voor een vaste voorzitter van de Europese Raad. Zoals verwacht, ontstond hierdoor op sommige momenten een competentiestrijd met de Commissievoorzitter. Bovendien is de vaste voorzitter meer dan voorheen de roulende voorzitters vatbaar voor beïnvloeding door de grote lidstaten, doordat hij voor zijn functioneren (en herbenoeming) in sterke mate afhankelijk is van goede relaties met hen.

Hoewel het verdrag een wetgevende taak formeel uitsluit, intervenueert de Europese Raad steeds vaker informeel in wetgevingsprocessen en wordt soms op politiek gevoelige dossiers het beleidsinitiatief van de Commissie overgenomen.⁴⁴ Tegelijk werd de Europese Raad de afgelopen jaren bij voortdoring in beslag genomen door het crisismanagement op financieel-economisch terrein. Dit verklaart mede het hoge aantal bijeenkomsten

⁴² L. Pech, "The institutional development of the EU post-Lisbon: A case of *plus ça change*?", UCD Dublin European Institute Working Paper 11-5, december 2011. Zie ook: J. Rood, B. Limonard en M. van Keulen, *Nederland, de EU en het Verdrag van Lissabon*, Clingendael European Studies Programme Paper, april 2008.

⁴³ De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten (artikel 15, lid 1 VEU).

⁴⁴ Bijvoorbeeld op het terrein van energie- en klimaatbeleid, zie: P. Bocquillon, J.F. Braun, L. Carafa, M. Dobbels and C. Garcia Perez de Leon, *Inter-Institutional coordination in the EU: reassessing the legislative balance of power after Lisbon*, INCOOP Policy Brief, October 2013. Ook de werkgroep Van Rompuy inzake het economisch bestuur van de Unie is daarvan een uiting (zie casestudie *sixpack*).

gedurende de afgelopen jaren.⁴⁵ De grote regelmaat waarmee de regeringsleiders en staatshoofden elkaar ontmoetten, heeft ook het informele contact tussen hen geïntensiveerd.

Doordat niet alleen de Europese Raad, maar ook de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) en de Eurogroep een vaste voorzitter hebben, hebben kleine lidstaten minder kans om zich via het roulerend raadsvoorzitterschap op het hoogste politieke niveau te profileren en om een half jaar als speler van gewicht op het politieke wereldtoneel te acteren. De focus van het roulerend voorzitterschap is meer komen te liggen op het coördineren van het wetgevingsproces in de sectorraden en de ambtelijke voorportalen.

De uitbreiding van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad naar veertig nieuwe beleidsterreinen, waaronder landbouw, energie, immigratie en de EU-fondsen, dankzij de invoering van de ‘normale wetgevingsprocedure’ (voorheen de medebeslissingsprocedure of ‘codecisie’), heeft de noodzaak van coalitievorming in de Raad verder vergroot. Het is immers nauwelijks nog mogelijk om besluiten te blokkeren.⁴⁶ Ook al wordt er in de praktijk zelden tot stemming overgegaan, er bestaat altijd het risico om uiteindelijk overstemd te worden (*the shadow of the vote*).

| 62 |

De introductie van de normale wetgevingsprocedure heeft ook het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement verbreed naar nieuwe beleidsterreinen. Daarnaast is het budgetrecht van het parlement uitgebreid en is haar controlerende bevoegdheid ten opzichte van de Commissie versterkt. Los van deze verdragsmatige versterking heeft het Europees Parlement een aantal concessies van de Commissie weten af te dwingen met betrekking tot het ontslaan van individuele Commissarissen en het initiëren van wetgeving. Voorts, zo stelde de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in 2013 vast, is het parlement bedreven in het koppelen van dossiers. Het weet middels slimme *package deals* invloed uit te oefenen op terreinen waar het formeel geen zeggenschap heeft.⁴⁷ Het Europees Parlement bevindt zich dankzij haar bredere bevoegdheidsterrein op steeds meer beleidsdossiers in conflict met de andere wetgevende instellingen van de Unie. Dit heeft geleid tot een verdere versterking van de vroegtijdige, informele consultaties tussen de Commissie, het Raadsvoorzitterschap en het Parlement, waarbij veel vaker vroegtijdig akkoorden tot stand komen.⁴⁸

De versterking van de Europese Raad en het Europees Parlement hebben de politieke sturing vanuit de Commissie verzwakt. Volgens de meer cynische commentaren is zij verworpen tot een uitvoerend apparaat van de (Europese) Raad. Toch behoudt de

⁴⁵ In de jaren 2008 tot en met 2012 vonden elk jaar zes tot acht topontmoetingen plaats.

⁴⁶ In de praktijk is dit instrument uiteraard ook bij het unanimititeitsvereiste maar beperkt inzetbaar.

⁴⁷ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Nederland en het Europees Parlement, investeren in nieuwe verhoudingen*, AIV-advies nr. 81, november 2012, p. 33.

⁴⁸ Zie: P. Bocquillon et al. 2013, *supra* noot 44. Het percentage wetgevingsvoorstellen dat het parlement al in eerste lezing aannam is gestegen van 29 procent in de periode 1999-2004, naar 72 procent in de periode 2004-2009 en naar 80 procent in de periode 2009-2013.

Commissie dankzij haar exclusieve recht van initiatief een centrale rol in het wetgevingsproces, die zij actief bewaakt. Haar technische en procedurele kennis verschaft de Commissie een aanzienlijke invloed ten opzichte van de lidstaten. Daar komt bij dat de Commissie er goed in is geslaagd zich aan de nieuwe omstandigheden aan te passen. Zij beschikt over diepgaande kennis van de nieuwe lidstaten en heeft de contacten met het Europees Parlement geïntensiveerd om ook daar vroegtijdig steun te verwerven. Ook groeit de Commissie als tactische speler die behendig blokkerende minderheden in de Raad uit elkaar weet te spelen.

Hoewel het verdrag contrasterende ontwikkelingen bevat, waarbij zowel de communautaire instellingen als de Europese Raad zijn versterkt, wordt algemeen een intergouvernementalisering van het Europese besluitvormingsproces waargenomen. Dit kan worden verklaard door: a) een toegenomen rol van de Europese Raad, b) het grotere belang van beleidsterreinen waarin de communautaire methode minder voor de hand liggend of geaccepteerd was, en c) het toegenomen belang van bilaterale vooroverleggen in een sterk uitgebreide Unie.

2.4 Financiële en economische crisis

| 63 |

De financiële en economische crisis van de afgelopen jaren heeft de relaties binnen de Unie onder druk gezet. De onderlinge verwevenheid en afhankelijkheid van de lidstaten (met name de eurolanden) kwam door de crisis sterker dan ooit aan het licht en het laten voortbestaan van de euro vroeg solidariteit tussen de lidstaten. De noodzakelijke maatregelen om de Economische en Monetaire Unie (EMU) te redden, riepen bovendien pertinente vragen op over de richting en snelheid van het integratieproces, in combinatie met de zorg om publiek draagvlak. De EMU was de afgelopen jaren het *pièce de résistance* en bepaalde in hoge mate de onderlinge verhoudingen binnen de Unie, zowel tussen de instellingen (met name Commissie en Europese Raad) als tussen de lidstaten, waarbij met name de tegenstellingen tussen 'Noord' en 'Zuid' werden geaccentueerd.

De crisis heeft de coördinatie van het financieel-economische beleid verheven tot *Chefsache*, waar dit voorheen werd overgelaten aan de ministers van Financiën.⁴⁹ Dit betekende een verdere institutionele verschuiving van de Raad naar de Europese Raad. Voor het politieke leiderschap werd vooral in de richting van de grote lidstaten gekeken, meer in het bijzonder Duitsland (ook door landen die traditioneel niet pleiten voor Duits leiderschap).⁵⁰ De Duitse bondskanselier Merkel en de Franse president Sarkozy werden naar elkaar toe gedreven om een oplossing te vinden voor de crisis. Dit versterkte de neiging om buiten de vergadertafel om compromissen te zoeken. Enerzijds ontstond er onder de lidstaten ergernis over deze

⁴⁹ Zie o.a. D. Schwarzer, 'The Euro Area Crisis, Shifting Power Relations and Institutional Change in the European Union', *Global Policy*, Vol. 3(1), 2012: 28-41.

⁵⁰ 'Sikorski: German inaction scarrier than Germans in action', *The Economist*, 29 november 2011.

‘onderonsjes’,⁵¹ anderzijds werd het Frans-Duitse leiderschap als noodzakelijk gezien en in zekere zin ook verwacht, waardoor de Frans-Duitse invloed stevig geconsolideerd werd.⁵² Illustratief was de overeenkomst die Merkel en Sarkozy in de Franse kustplaats Deauville sloten in het kader van het pakket van crisismaatregelen. Deze *deal* leidde onder de lidstaten tot grote verontwaardiging, maar werd door veruit de meeste lidstaten geaccepteerd als hét Europese compromis (zie casestudie *sixpack*). Het Frans-Duitse leiderschap balanceerde voortdurend tussen een gevoel van ongenoegen over een gebrek aan legitimiteit in de besluitvorming en de grote behoefte aan leiderschap binnen de Unie. Duitsland nam het leiderschap met steeds meer zelfbewustzijn op zich. Als hoofdfinancier van de crisismaatregelen werd de strenge Duitse aanpak tot op zekere hoogte geaccepteerd, maar begon langzamerhand ook weerstand op te roepen, met name in de zuidelijke lidstaten.

Doordat de eurozone 17 lidstaten telde, kende de Eurogroep een ander krachtenveld en onderhandelingsdynamiek dan de EU-27. Van de eurolanden waren er maar vijf nettobetaler aan de EU-begroting. Enkele van de voor Nederland op financieel-economisch terrein meest gelijkgezinde lidstaten (Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk) maakten geen deel uit van de eurogroep. Daar stond tegenover dat het relatieve gewicht van Nederland in de eurozone groter was. Bovendien genoot Nederland binnen de EMU een goede reputatie qua financiële soliditeit, maar ook qua mensen met verstand van zaken en invloedrijke ideeën op het gebied van financieel en economisch bestuur. Daar kwam bij dat Nederland bij de aanpak van de financiële en economische crisis voor Duitsland een belangrijke gelijkgestemde bondgenoot was.

Als gevolg van de financiële en economische crisis werd er ook in Nederland bezuinigd op de overheidsuitgaven. Deze troffen ook het overheidsapparaat en daarmee de personele bezetting van de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden (uitgezonden personeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken en attachés van de vakdepartementen) en beleidsdirecties van de Haagse departementen die zich met de beïnvloeding van Europees beleid bezighielden.

⁵¹ F. Vassallo, ‘Sarkozy, Merkel and Hollande: The Undeniable Relevance of the Franco-German Leadership in the EU’, paper presented at the *European Union Studies Association Thirteenth Biennial International Conference*, Baltimore, 9–11 May 2013.

⁵² Zie o.a. H. Macartney, *The Debt Crisis and European Democratic Legitimacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

2.5 Gevolgen voor de positie van Nederland als middelgrote lidstaat

Als gevolg van de uitbreiding van het aantal lidstaten en de bredere toepassing van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming is coalitievorming binnen de Raad niet alleen noodzakelijker dan ooit, maar ook complexer en veeleisender geworden. In een spel van per dossier wisselende coalities moeten met alle lidstaten banden worden onderhouden. Er zijn immers meer potentiële partners om mee samen te werken. De keerzijde daarvan is dat Nederland voor andere lidstaten 'een van de vele' is geworden en niet meer op basis van het eigen gewicht een wezenlijk verschil kan maken.⁵³

In Nederland bestond lang het zelfbeeld van de middelgrote lidstaat, die als 'grootste van de kleine' of als 'kleinste van de grote' een brugfunctie kon vervullen. Was er in het Europa van de zes nog sprake van drie kleine en drie grote lidstaten, door de toetreding van voornamelijk kleine en zeer kleine lidstaten zijn er in de huidige Unie zes grote en 22 kleinere en kleine lidstaten. In die context is het veel lastiger om de rol van bruggenbouwer waar te maken, want 22 lidstaten zijn moeilijk op één lijn te krijgen. Bovendien was het voor Nederland de afgelopen jaren vanwege de ontwikkelingen in het politieke draagvlak voor Europese integratie moeilijker om een middenpositie in te nemen.⁵⁴

| 65 |

Een beschouwing van de bevolkingsomvang per lidstaat leert dat Roemenië en Nederland een middengroep vormen tussen de zes grootste lidstaten en de grote groep van kleinere en kleine lidstaten (zie tabel 2.1 op pagina 58). Sinds het Verdrag van Nice (2004) telt de bevolkingsomvang mee in de stemmenweging en vanaf 1 november 2014 wordt dit criterium als gevolg van het Verdrag van Lissabon nog belangrijker. Volgens de Banzhaf machtsindex is de numerieke macht van Nederland als gevolg van de uitbreiding afgenomen van 5,9 naar 4,0 procent.⁵⁵

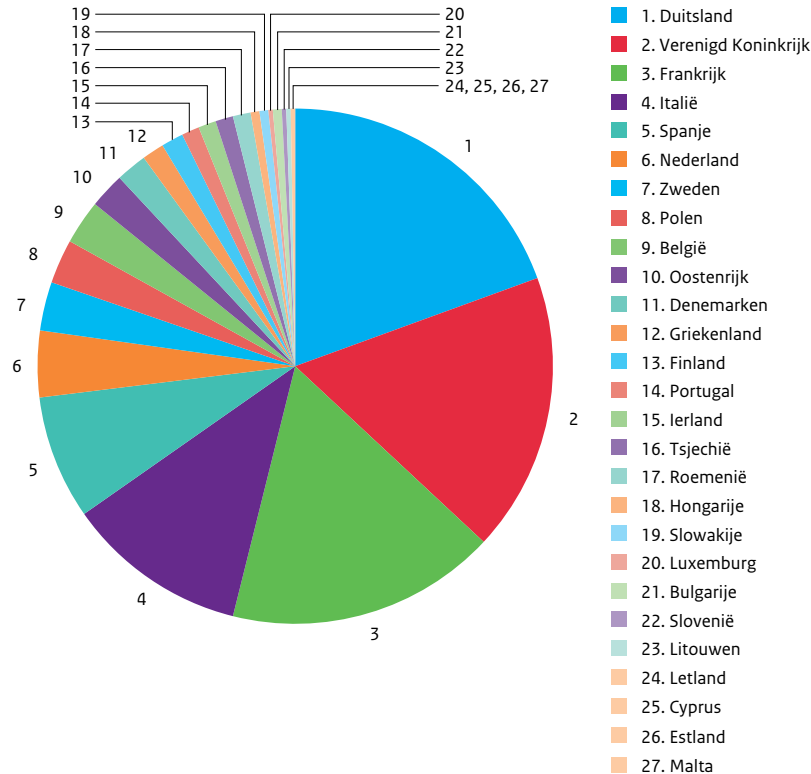
Hoewel het bruto binnenlands product in formele zin uiteraard geen rol speelt in de Europese besluitvorming, is economische macht wel een machtsfactor (zie paragraaf 1.3). Gemeten naar bruto binnenlands product is Nederland na Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië en Spanje de zesde lidstaat (zie figuur 2.1).

⁵³ J. Rood, 'In a league of its own? The Netherlands as a middle-sized EU Member State', pp. 117-129 in: R. Steinmetz and A. Wivel, *Small states in Europe*, Farnham: Ashgate, 2010, p. 117.

⁵⁴ Ibidem, p. 126.

⁵⁵ Deze index meet de numerieke macht van lidstaten door de kans te berekenen dat een actor bepalend is voor een andere uitkomst van de besluitvorming. De gebruikte formule is: het aantal keer dat een actor een 'kritieke speler' is gedeeld door het totaal aantal keer dat alle spelers 'kritieke spelers' zijn. Hierbij is de 'kritieke speler' de speler bij wiens vertrek uit de coalitie een winnende coalitie verandert in een verliezende coalitie. www.cut-the-knot.org/Curriculum/SocialScience/BanzhafIndex.shtml.

Figuur 2.1 Bruto binnenlands product per lidstaat



Bron: cijfers website Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00001&language=en>, bruto binnenlands product tegen marktprijzen in 2012.

De zelfprojectie van middelgrote lidstaat was echter niet alleen gebaseerd op objectieve kenmerken, maar ook op een zeker ambitieniveau, internationaal engagement en een aanzienlijke beschikbaarheid van middelen en instrumenten voor het buitenlands beleid (met name als het ging om het postennet en een aanzienlijk budget voor zaken als ontwikkelingssamenwerking en defensie).⁵⁶ Gedurende de evaluatieperiode zijn de internationale ambities en de daarvoor beschikbare middelen echter onder druk komen te staan.

Duitsland, dat vaak een belangrijke inhoudelijke bondgenoot van Nederland is, is als gevolg van de Duitse hereniging in combinatie met de uitbreiding van de Unie meer dan voorheen gericht op het Oosten. Duitsland toont om historische redenen een grote gevoeligheid voor de belangen van de nieuwe lidstaten, Polen in het bijzonder. Nederland moet zich daardoor

⁵⁶ J. Rood 2010, *supra* noot 53, p. 120.

harder dan in het verleden inspannen om bij de Duitse regering gehoor te vinden voor de eigen standpunten. Tegelijk was Nederland de afgelopen jaren een belangrijke bondgenoot van Duitsland bij de aanpak van de financiële en economische crisis, waardoor de banden op politiek niveau zijn geïntensiveerd.

Waar Europa in Parijs en Londen altijd al meer een zaak van de president en premier was, is Europa ook in Berlijn de laatste jaren steeds meer *Chefsache* geworden. Niet alleen het toegenomen belang van de Europese Raad, maar ook de financiële en economische crisis van de laatste jaren heeft daaraan bijgedragen. Dit betekent dat als Nederland bij belangrijke besluiten invloed wil uitoefenen op Duitsland, goede ingangen bij het Kanzleramt moeten zijn verzekerd. Ook in veel andere lidstaten wordt een verschuiving van het Europabeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar dat van Algemene Zaken waargenomen.

Draagvlak en beeldvorming

Het succes van de Europese integratie dat tot uiting komt in de gelijktijdige processen van uitbreiding, verbreding en verdieping heeft bij een deel van het Nederlandse publiek een tegenreactie opgeroepen die valt te typeren als een gevoel van ongemak met de plaats in Europa en, zeker in samenhang met het proces van mondialisering, de vrees voor verlies van de eigen identiteit. Voor veel burgers zijn de Europese ontwikkelingen van de afgelopen jaren te snel gegaan. De ‘welwillende consensus’, oftewel de stilzwijgende instemming, van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de Europese integratie, behoort tot het verleden.⁵⁷ De nee-stem bij het referendum over het grondwettelijke verdrag (juni 2005) liet zien dat de Nederlandse politieke elite verdeeld en in verwarring was geraakt in haar visie op de Europese integratie. Toch was het publieke draagvlak voor lidmaatschap van de Unie in Nederland nog altijd relatief hoog. De Eurobarometer van het najaar 2012 gaf aan dat 42 procent van de Nederlanders geneigd was vertrouwen te hebben in de Europese instellingen. Dit lag ruim boven het Europees gemiddelde van 33 procent.⁵⁸ De interne markt werd door de Nederlandse burger gezien als het belangrijkste voordeel van Europese samenwerking.⁵⁹ Er was verder veel steun voor gemeenschappelijk beleid bij grensoverschrijdende problemen zoals terrorismebestrijding en milieubescherming, maar weinig als het ging om sociale verworvenheden of identiteitsgevoelige zaken.⁶⁰

Ondanks het bovengemiddelde draagvlak in Nederland, viel het publieke en politieke debat over ‘Europa’ te typeren als kritisch en sceptisch. Zelfs traditioneel pro-Europese partijen kozen een meer zakelijke, constructief-kritische opstelling. Sommige andere partijen lieten

⁵⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Europa in Nederland*, WRR Rapporten aan de Regering nr. 78, Amsterdam: AUP, 2007, p. 40.

⁵⁸ Europese Commissie, Eurobarometer standaard 78/najaar 2012, *Factsheet Nederland*, G5618, TNS NIPO.

⁵⁹ Europese Commissie, Eurobarometer standaard 78/najaar 2012, *Nationaal Rapport Nederland*, G5618, TNS NIPO.

⁶⁰ P. Dekker, ‘De Publieke Opinie’, pp. 31-48 in: A. Schout en J. Rood (red.), *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom/Lemma, 2013, pp. 37-38. Zie ook: F. Cerniglia, and L. Pagani, ‘The European Union and the member states’, in: *CESinfo Economic Studies*, Vol. 55(1), 2009: 197-232.

een meer Eurosceptisch of zelfs anti-Europa geluid horen. Verschillende uitspraken van Nederlandse politici voedden in het buitenland het anti-Europese beeld van Nederland.⁶¹ Dit had gevolgen voor de Nederlandse reputatie als één van de traditionele voorvechters van verdergaande integratie, een imago dat juist voor een middelgrote lidstaat van groot belang was. Net als sommige andere lidstaten had Nederland te maken met een dubbele uitdaging: de eigen invloed maximaliseren in een zich uitbreidende Europese Unie en tegelijk een kritische bevolking thuis overtuigen van de noodzaak en het belang van Europese samenwerking.⁶²

Parlementaire controle

De afgelopen jaren heeft de Tweede Kamer de wijze waarop zij de Europese beleidsontwikkeling volgt sterk geïntensiveerd.⁶³ Niet alleen heeft zij door de gelekaartprocedure die het Verdrag van Lissabon introduceerde een formele stem in het Europese wetgevingsproces gekregen (subsidiariteitstoets), in 2009 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het parlementair behandelvoorbehoud. Hiermee kan het parlement de regering verzoeken geen besluiten in Brussel te nemen totdat er een parlementair debat over het betreffende onderwerp heeft plaatsgevonden. Bij een behandelvoorbehoud maken de regering en het parlement direct na de publicatie van een Commissievoorstel harde afspraken over de inzet en de informatievoorziening van de kant van de regering. Dit gebeurt in principe aan het begin van het traject en is niet bedoeld als 'rem' op Europese onderhandelingen.⁶⁴

Het is vanuit democratisch oogpunt sterk toe te juichen dat de Tweede Kamer meer oog heeft gekregen voor de Europese beleidsontwikkeling en beter geëquipeerd is om haar controlerende taak uit te oefenen. Over het algemeen zijn het parlement en de regering van mening dat het onderhandelingsmandaat van de regering flexibel dient te zijn om ruimte te creëren voor het sluiten van compromissen. Ook wanneer er duidelijke afspraken zijn gemaakt over de inzet van de Nederlandse regering kan het voorkomen dat de onderhandelaar in Brussel het standpunt moet aanpassen om tot een resultaat te komen.⁶⁵ In de praktijk is het voortdurend schipperen tussen 'het schrikbeeld van gebonden handen' en 'de behoefte van parlementariërs om voldoende geïnformeerd te zijn ten behoeve van hun controlerende rol'.⁶⁶ De moeilijke balans levert soms spanningen op, zowel aan de zijde van het parlement als bij de onderhandelaars in Brussel die de toegenomen assertiviteit van

⁶¹ A. Schout en J. Rood, 'Europa voorbij de beeldvorming', pp. 15-30 in: A. Schout en J. Rood (red.), *Nederland als lidstaat; eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma, 2013, p. 20.

⁶² J. Rood, 'The Netherlands as an EU member state: A middle-sized country in search of its European destiny', pp. 62-72 in: *Nine among Twenty-Seven, the European policy of medium-size EU Member States: Comparison and Assessment*, Favorita Papers 02, December 2009, p. 72.

⁶³ Zie voor een toelichting: <http://www.minbuza.nl/ecer/verdrag-lissabon/parlementaire-bevoegdheden.html>.

⁶⁴ M. Van Keulen, 'Van "Europa als gril" naar grip op Europa', pp. 289-205 in: A. Schout en J. Rood (red.), *Nederland als Europese lidstaat; eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom/Lemma, 2013, p. 296.

⁶⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving: M. Van Asselt et al., *Nederland en Reach; de interactie tussen het nationale en het Europese krachtenveld in de totstandkoming van het EU-stoffenbeleid*, eindrapport, mei 2008, p. 40.

⁶⁶ Van Keulen 2013, *supra* noot 64, p. 292.

de Kamer en de daarmee soms gepaard gaande rigide opstelling van de regering, als beperkend ervaren. Het gevoel leeft dat hierdoor niet altijd de beste onderhandelingsresultaten kunnen worden behaald. De onderhandelingen rondom het Meerjarig Financieel Kader, de voor het parlement moeilijk controleerbare totstandkoming van de crisismaatregelen,⁶⁷ en de onderhandelingen rondom de arbeidsomstandigheden en salarissen van EU-ambtenaren zijn voorbeelden van terreinen waar het zoeken van een balans moeilijk bleek.⁶⁸

2.6 Samenvatting

Het vermogen van Nederland om de EU-besluitvorming te beïnvloeden werd als gevolg van een aantal min of meer samenhangende ontwikkelingen uitgedaagd. De uitbreiding van 15 naar 27 lidstaten betekende een afname van het relatieve gewicht van Nederland. Bovendien maakt zij de onderhandelingen complexer en minder voorspelbaar. Er zijn meer potentiële coalitiepartners met wie relaties moeten worden onderhouden. Tegelijk is Nederland 'een van de vele' geworden. Aangezien voor uitgebreide discussies tijdens plenaire vergaderingen geen tijd meer is, is het zwaartepunt van de onderhandelingen naar het informele voortraject en de Europese hoofdsteden verschoven. Er vindt dan ook een toenemende onderlinge afstemming plaats tussen gelijkgezinde lidstaten en binnen regionale samenwerkingsverbanden. De noodzaak van coalitievorming is verder versterkt door het bredere toepassingsbereik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.

| 69 |

Het Verdrag van Lissabon heeft de intergouvernementele tendens versterkt en het aantal potentiële inter-institutionele conflictmomenten vergroot. De Europese Raad is geformaliseerd als instelling, kreeg een vaste voorzitter en kwam mede vanwege de financiële en economische crisis frequenter bijeen dan in de periode vóór 2008. De Europese Raad neemt vaker het politieke initiatief en bepaalt steeds meer de marges waarbinnen de vakraden besluiten kunnen nemen. Tegelijk is het Europees Parlement een belangrijker speler geworden, waarmee steeds vroeger in de Raadsbesluitvorming rekening wordt gehouden en informeel wordt afgestemd. De Europese Commissie heeft aan belang ingeboet als het gaat om het aangeven van de politieke richting, maar zij blijft onder andere dankzij haar exclusieve wetgevende initiatiefrecht een cruciale instelling, die intensief contact met het Europees Parlement onderhoudt (waaraan zij verantwoording aflegt) en actief opereert in het Raadstraject. Zodoende is het voor Nederland van belang de inter-institutionele processen goed te volgen en op alle niveaus contacten met de instellingen te onderhouden.

⁶⁷ Zie voor de problematiek met betrekking tot de parlementaire controle op het economisch bestuur in de Unie: Raad van State, *Verzoek om voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis*, advies W01.12.0457/1, 18 januari 2013.

⁶⁸ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Dertigledendebat over het bericht dat Europese ambtenaren gaan staken*, Handelingen, TK nr. 88, 29 mei 2013, pp. 48-59.

Bij belangrijke vraagstukken vertonen de grote lidstaten de neiging elkaar op te zoeken. Duitsland, vaak een belangrijke inhoudelijke bondgenoot van Nederland, toont zich bovendien gevoelig voor de belangen van de oostelijke lidstaten, in het bijzonder Polen. Nederland moet zich dientengevolge harder inspannen om in Berlijn gehoor te vinden, ondanks de vaak aanzienlijke gelijkgezindheid tussen Nederland en Duitsland. De eurozone, die nu 18 lidstaten omvat, kent bovendien een ander krachtenveld dan de EU-28. De nettobetalers zijn er sterk in de minderheid en de op veel terreinen met Nederland gelijkgezinde lidstaten Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk maken er geen deel van uit. Bij de aanpak van de financiële en economische crisis was Nederland voor Duitsland een belangrijke inhoudelijke bondgenoot.

De toon van het publieke en politieke debat in Nederland ten aanzien van de Europese integratie was gedurende de evaluatieperiode vaak kritisch, wat in het buitenland soms een beeld heeft opgeroepen van een Eurosceptische lidstaat. De Tweede Kamer heeft haar controle op het Nederlandse Europabeleid versterkt door meer aandacht voor de Europese beleidsvorming – mede versterkt door de gelekaartprocedure en de invoering van het parlementair behandelvoorbehoud. Hoewel hiermee prudent wordt omgegaan, worden de onderhandelingsmarges voor de regering in Brussel soms als smal ervaren.

Deze factoren vergrootten de uitdaging om de Nederlandse belangen en prioriteiten opgenomen te krijgen in de EU-besluitvorming. Deze uitdaging vormt het ‘probleem’ waar het beleid dat in deze doorlichting centraal staat een antwoord op wilde bieden.

3

Beleid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het Nederlandse beleid met betrekking tot operationele doelstellingen 3.1 en 3.4 uit de BZ-begroting centraal. Hierbij komen achtereenvolgens de beleidsdoelstellingen, beleidsinstrumenten en de betrokken actoren aan bod. De uitvoering en resultaten van het beleid vormen het onderwerp van de twee volgende hoofdstukken.

Om te beginnen worden in paragraaf 3.2 de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van Nederland met betrekking tot de Unie besproken. Met andere woorden, wat wilde Nederland binnen de Europese Unie realiseren? In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het streven om de Nederlandse positie in de Unie van 27 lidstaten te versterken, met het oog op een zo effectief mogelijke belangenbehartiging. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar het aangaan van coalities en het versterken van de bilaterale relaties met andere lidstaten. Vervolgens worden in paragraaf 3.4 kort de daarbij ingezette instrumenten besproken. En in paragraaf 3.5 staan de betrokken actoren en hun onderlinge afstemming centraal. Het hoofdstuk sluit af met enkele concluderende opmerkingen (paragraaf 3.6).

3.2 Inhoudelijke beleidsdoelstellingen

1731

Nederland kende tijdens de evaluatieperiode (2008-2012) drie verschillende coalitiekabinetten,⁶⁹ met elk hun eigen accenten en toezetting met betrekking tot de Europese samenwerking. Niettemin werd het beleid in deze periode inhoudelijk gezien gekenmerkt door een grote mate van continuïteit. De Europese beleidsagenda was veeleisend en uitdagend, niet in de laatste plaats als gevolg van de financiële en economische crisis. Deze maakte het soms noodzakelijk om in een kort tijdsbestek verregaande besluiten te nemen ook al was Nederland in het algemeen terughoudend ten opzichte van het overdragen van nieuwe bevoegdheden aan Europa. Ondanks de beeldvorming van een land dat veel dwars lag en steeds kritischer werd, heeft Nederland over het algemeen constructief bijgedragen aan de noodzakelijke oplossingen. Ook vond de regering dat op sommige beleidsterreinen meer ‘Europa’ nodig was, maar op andere juist minder.⁷⁰

De kritische houding op een aantal terreinen kan ook worden getypeerd als een die was ingegeven door een goed begrip van het belang van een effectieve EU voor Nederland,⁷¹ of

⁶⁹ Het vierde kabinet-Balkenende (CDA, PvdA en CU) werd beëdigd op 22 februari 2007 en was demissionair vanaf 20 februari 2010; het eerste kabinet-Rutte (VVD en CDA, met gedoogsteun van de Tweede Kamerfractie van de PVV) werd beëdigd op 14 oktober 2010 en was demissionair vanaf 23 april 2012; en het tweede kabinet-Rutte (VVD en PvdA) werd beëdigd op 8 november 2012.

⁷⁰ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2008-2009*, TK 31 702, nr. 1, 16 september 2008, p. 6.

⁷¹ A. Schout en J. Rood, ‘Europa voorbij de beeldvorming’, pp. 15-30 in: A. Schout en J. Rood (red.), *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma, 2013, p. 24.

althans een zoektocht daarnaar. De Nederlandse opstelling paste bovendien in een traditie van een pragmatische, instrumentele kijk op de Europese integratie, waarbij technische inbedding en de legitimering van eindresultaten leidend zijn.⁷² In die traditie paste ook de voorkeur voor economische boven politieke integratie. De belangen van Europa als economisch project voor een open handelsland als Nederland stonden nooit ter discussie. Uit deze economische oriëntatie volgde ook een pragmatische benadering en een wantrouwen (of op zijn minst twijfel) ten aanzien van ideologische en constitutionele debatten, waarin politiek-inhoudelijke meningsverschillen centraal worden gesteld.⁷³ Een lijn die met de verdere uitbreiding van de Unie steeds duidelijker zichtbaar werd, was de Nederlandse nadruk op het handhaven door de lidstaten van gezamenlijk afgesproken regels. Schout, Wiersma en Ebben (2013) spreken in dit verband van de '100% Unie'.⁷⁴

De regering had uit voorgaande jaren de les getrokken dat Europese integratie alleen succesvol kon zijn wanneer de burger overtuigd was van de noodzaak en meerwaarde daarvan. Hoewel de steun voor het EU-lidmaatschap in Nederland tot de hoogste in Europa behoorde, was draagvlak voor Europees beleid geen gegeven. Maar naarmate de Nederlandse burger zou zien dat de Unie – naast de overheid in Nederland – een belangrijke rol speelde bij het bevorderen van werkgelegenheid, concurrentiekracht en bij het aanpakken van concurrentiebeperkingen en illegale immigratie, bij het zorgdragen voor een gezonde en veilige leefomgeving, en bij het behoud van de Europese waarden, zou het draagvlak voor de Unie groeien.⁷⁵ Vanuit dat besef koos de regering een 'constructief-kritische' opstelling. De Europese Unie was in zekere zin 'normaal' geworden als vierde bestuurslaag, maar dat wilde niet zeggen dat alle voorstellen die uit Europa kwamen 'goed' waren.⁷⁶

| 74 |

Subsidiariteit en proportionaliteit

De Unie zou zich wat de regering betrof moeten beperken tot haar kerntaken, te weten welvaart, vrijheid en veiligheid. Voor bepaalde vraagstukken met effecten over de landsgrenzen heen, zoals klimaatverandering en de financiële en economische crisis, was verdergaande Europese samenwerking vaak evident noodzakelijk, maar daar waar lidstaten bepaalde zaken beter zelf konden aanpakken dienden de grenzen van de Europese integratie te worden bewaakt. De regering zou nieuwe wetgevingsvoorstellen kritisch toetsen op subsidiariteit en proportionaliteit. Ook zegde de regering toe zich in te spannen om de versterkte rol van de nationale parlementen en het burgerinitiatief in de praktijk tot volle wasdom te laten komen.⁷⁷

⁷² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2007, *supra* noot 57, p. 45.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ A. Schout, J. Wiersma en I. Ebben, 'De EU-paradox van het kabinet-Rutte; zowel voor als tegen', in: *Internationale Spectator*, Jrg. 66, nr. 9, september 2013: 416-420.

⁷⁵ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2009-2010*, TK 31 125, nrs. 1 en 2, 15 september 2009, p. 5.

⁷⁶ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Aanvullende staat van de Europese Unie*, TK 32 502, nr. 3, 3 mei 2011, p. 2.

⁷⁷ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 2008, *supra* noot 70, p. 8.

Interne markt en handel

Met de interne markt als kern was de EU van groot belang voor de Nederlandse welvaart en het groeivermogen van de Nederlandse economie.⁷⁸ Maar de interne markt was nog niet voltooid en dus wenste Nederland een verdere volmaking hiervan, met name op het gebied van diensten en digitale producten en diensten. Ook zou Nederland zich inspannen voor een Europees octrooisysteem dat de kosten voor het registreren van een octrooi in Europa aanzienlijk zou verminderen.⁷⁹ Bovendien was Nederland een groot pleitbezorger van het terugdringen van administratieve lasten en de regeldruk voor het bedrijfsleven als gevolg van Europese regelgeving, met name voor het midden- en kleinbedrijf.⁸⁰

Nederland verzette zich ook tegen protectionistische tendensen als gevolg van de crisis. De regering zag immers in het verder vrij maken en vrij houden van handelsstromen, niet alleen binnen de Unie maar ook wereldwijd, een belangrijke motor voor herstel.⁸¹

Klimaat en energie

Op het terrein van het klimaat- en energiebeleid lag volgens de regering meer Europese samenwerking voor de hand. Wat betreft de aanpak van klimaatverandering, bij uitstek een grensoverschrijdend vraagstuk, had Europa volgens de regering op drie fronten onmiskenbare meerwaarde: 1) de Unie bood een gelijk speelveld voor onze industrie, 2) de Unie had de wetgevende instrumenten om krachtig sturing te geven aan de overgang naar een CO₂-arme economie, en 3) de Unie kon, juist door zijn *standard setting* rol, een leidende rol spelen in de onderhandelingen over een nieuw VN-klimaatakkoord, zodat ook mondiaal tot een *level playing field* kon worden gekomen.⁸²

| 75 |

De afnemende energievoorzieningszekerheid dwong de Unie volgens de regering tot een versterkt energiebeleid. Dat beleid begon wat Nederland betrof bij een versterking van de interne energiemarkt van de Unie. Die markt was nog niet voldoende van de grond gekomen. Doordat producenten en leveranciers van energie dikwijls ook de beheerders van de netwerken waren, werd te weinig in die netwerken geïnvesteerd. Zoals de casestudie over het derde energiepakket laat zien, heeft Nederland zich ingespannen om effectieve maatregelen gerealiseerd te krijgen die een scheiding van deze belangen garandeerden. Wat betreft de externe dimensie van de energievoorzieningszekerheid vond de regering dat de grote marktmacht van de EU in sommige gevallen een belangrijk verschil kon maken, maar

⁷⁸ In elke *Staat van de Europese Unie* sinds 2008 verwees de regering naar het onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) uit 2008, waarin werd berekend dat de interne markt tussen de 4 en 6 procent bijdroeg aan het Bruto Binnenlands Product (BBP) van Nederland; per inwoner kwam dat neer op gemiddeld tussen de 1.500 en 2.200 euro op jaarbasis.

⁷⁹ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 2011, *supra* noot 76, p. 4.

⁸⁰ Minister van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2010-2011*, TK 32 502, nr. 1, 21 september 2010, p. 5.

⁸¹ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 2009, *supra* noot 75, p. 11.

⁸² *Ibidem*, p. 13.

dat het de lidstaten vrij moest staan om zelf aan handelsbevordering met derde landen te doen in de energiesector.⁸³

Financiële stabiliteit en economische groei

Vanwege de financiële en economische crisis lag de prioriteit van de regering bij het herstel van de economische groei en werkgelegenheid en het weer gezond maken van de ernstig verzwakte overheidsfinanciën van de lidstaten. Nederland heeft, soms na enige aarzeling, ingestemd met noodzakelijke maatregelen om de in nood verkerende lidstaten van een staatsbankroet te redden en de financiële markten te kalmeren. Op 27 september 2012 trad het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in werking: een permanent instrument om in noodgevallen onder strikte voorwaarden steun te verlenen aan eurolanden. De regering heeft aan de instemming met crisismaatregelen steeds de voorwaarde gekoppeld dat lidstaten hun economieën weer op orde zouden brengen en hun overheidsuitgaven voortaan niet meer uit de hand zouden kunnen laten lopen. Zoals blijkt uit de casestudie over het *sixpack* inzake economisch bestuur heeft Nederland zich ingespannen voor meer automatische besluitvorming binnen het Stabiliteits- en Groeipact, aangevuld met stevigere sancties die al in een vroege fase kunnen worden opgelegd, en voor meer aandacht voor de staatsschuld. Ook was Nederland voor regels die lidstaten verplichtten om hun nationale begrotingsregels te verbeteren en de mogelijkheden voor te optimistische ramingen te beperken.

| 76 |

De crisis had ook laten zien dat macro-economische onevenwichtigheden (zoals de private schuld, huizenprijzen, loonkosten, exportpositie, e.d.) in de voorafgaande jaren niet de aandacht hadden gekregen die zij verdienden, terwijl zij wel aan instabiliteit konden bijdragen. Het kabinet steunde dan ook de voorstellen om te komen tot een verbreding van het economisch toezicht.⁸⁴ Bij de onderhandelingen over de macro-economische onevenwichtighedenprocedure (MEOP) was Nederland sterk voorstander van een asymmetrische benadering, dat wil zeggen dat lidstaten met een overschot op de lopende rekeningen niet bij eenzelfde overschrijding gesanctioneerd zouden worden als lidstaten met een tekort op de lopende rekeningen (zie casestudie *sixpack*).

De regering verwelkomde het voorstel om de Europese groeiagenda en het proces van verbetering van nationale begrotingsposities van de lidstaten in onderlinge samenhang te gaan bespreken in een (vroegtijdig) 'Europees semester', omdat dit zou leiden tot betere onderlinge coördinatie en het leggen van dwarsverbanden tussen nationaal begrotingsbeleid en hervormingen op het vlak van de economische structuur, met de mogelijkheid tot sancties. Voortaan dienen de lidstaten elk voorjaar gelijktijdig hun nationale hervormingsplannen in het kader van de Europa 2020-strategie en hun stabiliteitsprogramma's in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact in. Maar Nederland wilde nog verder gaan om begrotingsdiscipline en deugdelijk economisch beleid af te

⁸³ Minister van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2011-2012*, TK 33 001, nr. 1, 20 september 2011, p. 7.

⁸⁴ Minister van Buitenlandse Zaken 2010, *supra* noot 80, pp. 4-5.

dwingen. Het heeft daarom een verdere versterking van de positie van de Commissaris voor Economische en Monetaire Zaken voorgesteld evenals een oplopende mate van verlies aan beleidsvrijheid voor eurolanden die de begrotingsregels niet naleven. Uitgangspunt voor Nederland was dat de beleidsvrijheid van de lidstaten die zich aan de afspraken hielden bleef gewaarborgd. Nederland toonde zich dan ook terughoudend ten aanzien van het Frans-Duitse voorstel voor een Europact of concurrentiepact (ook wel bekend als de *gouvernement économique*), omdat hierin teveel beleidsvrijheid aan de lidstaten zou worden ontnomen. Met het uiteindelijke compromis van het 'Europlus pact', een verscherpt kader voor goed economisch en budgettair bestuur, kon de regering goed leven.

Nederland was ook een groot voorstander van een sterker financieel toezicht. Eind 2012 bereikte de Raad een akkoord over het uitvoeren van Europees banktoezicht, waarin een belangrijke toezichthoudende rol was weggelegd voor de ECB. Nederland zag het akkoord over het Europese toezichtmechanisme als een belangrijke stap voorwaarts, mits de ECB daar operationeel klaar voor was. Nederland was geen voorstander van gezamenlijke financiering van schulden binnen de eurozone, zoals de Commissie eind 2012 voorstelde.⁸⁵

De Europese meerjarenbegroting

De Nederlandse inzet voor de Europese meerjarenbegroting 2014-2020 kende drie uitgangspunten: 1) een sobere begroting, 2) een moderne begroting, en 3) een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU. De regering was van mening dat in een periode waarin alle lidstaten de overheidsschuld fors moesten terugbrengen en daartoe grote budgettaire offers moesten brengen, ook op Europees niveau soberheid moest worden betracht. Sober wilde zeggen dat de begroting niet kon groeien. Nederland zette in op een totaalplafond dat EUR 100 miljard lager was dan het Commissievoorstel. Modernisering sloeg op een budget dat meer middelen zou richten op het bevorderen van groei en het wereldwijde concurrentievermogen, zoals grensoverschrijdend onderzoek en innovatie. Ook een goede bewaking van de buitengrenzen en een gezamenlijk asiel- en migratiebeleid verdienden volgens de regering meer aandacht in de EU-begroting. Het landbouwbeleid en cohesiebeleid moesten op de schop. Het kabinet erkende dat Nederland als één van de meer welvarende EU-lidstaten per saldo moest bijdragen, maar dit moest wel in verhouding staan tot die van lidstaten met een vergelijkbare welvaartspositie. Het kabinet streefde daarmee niet alleen naar een lager plafond, maar ook naar maatregelen aan de financieringskant. Nederland zette o.a. in op behoud van afdrachtenkorting en perceptiekorting van 25 procent (zie de mini-casestudie hierover in het paper over de Benelux Politieke Samenwerking). Ook vroeg Nederland aandacht voor een betere verantwoording van de besteding van de Europese middelen.

Institutionele kwesties

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vond de regering dat Europa zich tenminste een aantal jaren verre moest houden van institutionele vergezichten.⁸⁶ Wel heeft

⁸⁵ Minister van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie 2013*, TK 33 551, 15 februari 2013, pp. 14-15.

⁸⁶ Zie o.a. Minister van Buitenlandse Zaken 2010, *supra* noot 80, p. 3.

Nederland actief meegedacht over de uitwerking van de bepalingen in het verdrag, zoals de institutionele innovaties, een nieuw regime voor comitologie en de inrichting en verdere verbetering van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Ten aanzien van de EDEO pleitte Nederland voor meer gezamenlijke rapportages, logistieke ondersteuning bij crisissituaties, ondersteuning bij het opstellen van reisadviezen en ambtsberichten, gezamenlijke communicatie en gezamenlijke opleidingen. Ook streefde Nederland naar het overdragen van consulaire taken aan de EDEO. Daarnaast hield Nederland de kosten scherp in de gaten en zette zich in voor de plaatsing van Nederlanders bij de EDEO.

Uitbreiding

De regering erkende de (o.a. economische) voordelen van verdere uitbreiding van de Unie, maar toonde ook begrip voor de negatieve weerslag die de uitbreidingen van de voorafgaande jaren hadden gehad op het binnenlandse draagvlak voor Europese samenwerking. Met de mantra 'strikt en rechtvaardig' zou het kabinet er op blijven toezien dat die regels voor uitbreiding strikt werden nageleefd. De regering constateerde dat de stemming in de Unie ten aanzien van uitbreiding zich meer en meer in de Nederlandse richting ging bewegen, met name als het ging om aspecten van rechtsstatelijkheid en bestuur, waarbij de teleurstellende voortgang op deze terreinen in Roemenië en Bulgarije meespeelde.⁸⁷ Niettemin moest Nederland zich soms fel verzetten tegen een meerderheid van lidstaten die van mening waren dat middels versnelde stappen in het toetredingsproces stabiliteit op de Westelijke Balkan kon worden bevorderd.⁸⁸

| 78 |

Justitie en Binnenlandse Zaken

Nederland heeft zich ingespannen om in Europees verband een systeem van rechtsstaatmonitoring te introduceren, vanuit de gedachte dat wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsels en bestuur essentieel is. De kwaliteit en geloofwaardigheid van het Nederlandse rechtsstelsel is immers mede afhankelijk van de kwaliteit en geloofwaardigheid van de andere rechtssystemen binnen de Unie. Het instrument zou op alle lidstaten gelijkelijk van toepassing zijn en ervoor moeten zorgen dat lidstaten en de Commissie structureel maar ook *ad hoc* met elkaar in dialoog gaan over het functioneren van de rechtsstaat in de lidstaten (zie casestudie Stockholm Programma).

Als gevolg van het afschaffen van de controles aan de binnengrenzen tussen de Schengenlanden en het creëren van één enkele buitengrens had Nederland belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen. Met het oog op het bestrijden van o.a. illegale immigratie en mensenhandel verwelkomde Nederland de versterking van het EU-agentschap voor het beheer van de buitengrenzen (Frontex). Het kabinet was van mening dat de EU zich naast het versterken van de buitengrensbewaking vooral moest toelleggen op beter toezicht op adequate toepassing van het Schengen-*acquis*.⁸⁹ Nederland

⁸⁷ Ibidem, p. 8.

⁸⁸ Ibidem, p. 9.

⁸⁹ Minister van Buitenlandse Zaken 2011, *supra* noot 83, p. 11.

zette ook de integratie van EU-burgers uit andere lidstaten in de samenleving op de agenda.⁹⁰

Met betrekking tot de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Schengen-zone heeft Nederland zich steeds laten leiden door de vorderingen die deze landen maken in het kader van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM). Toen de landen aan de formele vereisten van het CVM voldeden blokkeerde Nederland echter alsnog de Schengentoetreding van deze landen vanwege een gebrekkige voortgang op het gebied van corruptiebestrijding.

De regering heeft zich ingespannen voor een harmonisatie van het Europese asielbeleid. Het uitgangspunt was dat een asielzoeker ongeacht waar hij zijn aanvraag indiende dezelfde uitkomst van zijn asielprocedure moest kunnen verwachten. Pas dan konden de EU-lidstaten volwaardig samenwerken en konden de asielstromen binnen de EU maximaal worden beperkt. In het Stockholm Programma hebben de lidstaten zich eraan verbonden om in 2012 te komen tot een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem.

Alle kabinetten in de evaluatieperiode hebben zich ingezet voor een selectief migratiebeleid: een beleid dat voorrang gaf aan immigranten die een bijdrage konden leveren aan de samenleving (bijvoorbeeld kennismigranten), maar dat voor andere migranten restrictief was. Het eerste kabinet-Rutte zette nationaal en internationaal fors in op maatregelen om de immigratie in Nederland om te buigen, te beheersen en te verminderen. Het kabinet heeft daartoe geprobeerd om steun en medewerking te vinden van lidstaten en de EU-instellingen voor de wijziging van de relevante Europese richtlijnen. Nederland heeft een aantal concrete voorstellen gedaan met betrekking tot de Europese regels omtrent asielbeleid en de eisen voor gezinshereniging. Ook wilde de regering de zgn. 'Europaroute', waardoor EU-burgers die in een andere lidstaat wonen zonder extra eisen hun partner van buiten de Europese Unie kunnen laten overkomen, aanpakken.⁹¹

179 |

3.3 Versterkte Nederlandse positie voor een effectieve belangenbehartiging

3.3.1 Achtergrond

In reactie op de toetreding van tien nieuwe lidstaten in 2004 zette de Nederlandse regering in op een versterkte Nederlandse positie in de uitgebreide Unie. Sinds 2005 was een operationele doelstelling van die strekking opgenomen in de Memories van Toelichting bij de jaarlijkse begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁹² Een sterke Nederlandse positie in de EU werd van essentieel belang geacht om de belangen en

⁹⁰ Ibidem, p. 10.

⁹¹ Minister voor Immigratie en Asiel, *Position paper – Nederlandse inzet EU migratiebeleid*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, B-8065, maart 2011.

⁹² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memories van Toelichting 2005-2013, operationele doelstelling 3.4.*

prioriteiten van Nederland opgenomen te krijgen in de EU-besluitvorming. In de eerste plaats was het relatieve gewicht afgenomen. Bovendien waren discussies binnen de officiële kaders van de Raad als gevolg van de uitbreiding dermate tijdrovend geworden, dat de uiteindelijke besluitvorming in toenemende mate werd gekenmerkt door allerlei contacten buiten de vergaderzalen.⁹³ In een Unie van 27 was derhalve een actieve en versterkte bilaterale inzet geboden en moest de Nederlandse inzet voorafgaand aan officiële en informele vergaderingen meer dan voorheen in de verschillende hoofdsteden overtuigend over het voetlicht worden gebracht.⁹⁴ Dit betekende tevens dat Nederland in een vroeger stadium zijn belangen moest identificeren en zijn standpunten moest formuleren.⁹⁵ Goede bilaterale betrekkingen met de lidstaten zouden een stevige basis creëren voor een versterkte Nederlandse positie in de Unie, waarmee de Nederlandse belangen en prioriteiten beter worden meegenomen in de EU-besluiten en voor Nederland onwenselijke ontwikkelingen beter konden worden gepareerd.⁹⁶

De instrumenten en de te realiseren prestaties van operationele doelstellingen 3.1 en 3.4 uit de BZ-begroting vullen elkaar deels aan, maar kennen ook een zekere mate van overlap (zie box 3.1). Een uitgebreider overzicht is opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

Box 3.1 *Instrumenten en te realiseren prestaties van OD's 3.1 en 3.4*

- Analyse van de standpunten van andere lidstaten (3.1).
- Coalitievorming met wisselende en vaste partners op basis van belangen (3.1 en 3.4).
- Intensivering van contacten met EU-instellingen (3.1).
- Strategisch personeelsbeleid en strategische detacheringen bij de instellingen (3.1).
- Strategische detacheringen bij ministeries van Buitenlandse Zaken in verschillende lidstaten (3.1 en 3.4)
- Bilaterale en intra-Europese diplomatie, middels ministeriële en ambtelijke bezoeken, gecoördineerd via de strategische reisagenda (3.1).
- Effectieve Nederlandse belangenbehartiging in de EU-besluitvorming door intensief bilateraal contact met (grotere) EU-lidstaten en met inkomende voorzitterschappen (3.1 en 3.4).
- Actieve inzet van het postennet om standpunten van andere EU-lidstaten te vergaren en die van Nederland uit te dragen, om bilaterale betrekkingen te onderhouden teneinde mogelijke coalities te identificeren, standpunten uit te

⁹³ Zie o.a. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2005*, TK 29 800 hoofdstuk V, nr. 2, 21 september 2004, p. 45.

⁹⁴ Zie o.a. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*, TK 31 200 hoofdstuk V, nr. 2, 25 september 2007, p. 66.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ Zie o.a. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011*, 32 500 V, nr. 2, 21 september 2010, p. 49.

wisselen en rapportages te ontvangen over relevante ontwikkelingen die de standpuntbepaling in de EU kunnen beïnvloeden (3.1 en 3.4).

- Gedegen en consequente interdepartementale coördinatie, formulering van tijdige en gecoördineerde standpunten voor onze onderhandelaars in Brussel, zodat zij vroegtijdig het debat kunnen sturen (3.1).
- Voorbereiden van strategische inzet voor strategische Europese dossiers (3.1).
- Grotere betrokkenheid van de politiek, andere departementen en het maatschappelijk middenveld bij de bilaterale betrekkingen van Nederland, vooral waar het strategische partnerlanden betreft waarmee bilaterale conferenties worden gehouden (3.4).
- Politieke samenwerking in Benelux-verband (3.4).
- Inzet van Matra-middelen in nieuwe en kandidaat-lidstaten en aan de EU grenzende landen (3.4)
- Uitwisselen van ambtelijke expertise (3.4).
- Voorlichting van departementen o.a. door Expertisecentrum Europees Recht (ECER) (3.4).
- Goede coördinatie tussen departementen van standpunten over het recht van de EU, o.a. door Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) (3.4).

Bron: *Memories van Toelichting 2008-2012, operationele doelstellingen 3.1 en 3.4. Zie bijlage 2 voor een uitgebreider overzicht van deze operationele doelstellingen.*

Zoals in hoofdstuk 1 werd vermeld, ligt de focus in deze beleidsdoorlichting op de activiteiten die betrekking hebben op coalitievorming en het intensiveren van de bilaterale relaties met andere lidstaten, als kernelementen van de ‘multi-bi benadering’. Toch moet deze benadering wel altijd in samenhang worden gezien met het beïnvloeden van de Commissie in de voorfase en het Europees Parlement, waarvoor de laatste jaren meer aandacht is gekomen. In de woorden van Rood (2010) streeft Nederland een op het proces georiënteerde strategie na, door optimaal gebruik te maken van zowel formele als informele dimensies van het proces. Met andere woorden, een multi-optionele, multi-kanaalbenadering van de EU, gericht op alle stadia van het EU-besluitvormingsproces: *agenda-setting*, coalitievorming en onderhandeling.⁹⁷

De algemene uitgangspunten van het Nederlandse beleid gericht op een effectieve belangenbehartiging binnen de Europese Unie staan vermeld in de Memories van Toelichting bij de jaarlijkse BZ-begroting. Deze uitgangspunten worden operationeel gemaakt met betrekking tot specifieke dossiers of landen in de jaarplannen van de relevante BZ-directies, de jaarplannen en meerjarenplannen van de ambassades in de Europese hoofdsteden en de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie. Een omvattende en coherente beleidsstrategie, waarin een logisch verband wordt gelegd tussen doelen, resultaten, activiteiten en middelen is echter niet uitgewerkt.

⁹⁷ J. Rood, ‘In a league of its own? The Netherlands as a middle-sized EU Member State’, pp. 117-129 in: R. Steinmetz and A. Wivel, *Small states in Europe*, Farnham: Ashgate, 2010, pp. 127-128.

In september 2009 vond binnen het directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES) van het ministerie van Buitenlandse Zaken een brainstormdiscussie plaats over de multi-bi-opties voor Nederland. Naast medewerkers van de meest betrokken directies namen ook Nederlandse ambassadeurs in de Europese hoofdsteden deel. Twee interne notities, één vanuit de directie Integratie Europa en één vanuit de directie West- en Midden-Europa, vormden de basis voor de discussie. Ook vonden tijdens de evaluatieperiode af en toe brainstormsessies over de Nederlandse belangenbehartiging plaats als onderdeel van de jaarlijkse ambassadeursconferentie in Den Haag. Aan deze interessante gedachtewisselingen werden echter geen duidelijke conclusies verbonden en er werd geen operationeel gevolg gegeven aan de twee genoemde notities. De reden hiervoor is niet duidelijk, maar kan mogelijk worden gezocht in het ontbreken van sturing.

3.3.2 Coalitievorming

Met het oog op een effectieve behartiging van de Nederlandse belangen in de EU-besluitvorming zette de regering in op het gebruikmaken van bestaande en het realiseren van wisselende coalities van EU-lidstaten, op basis van belangen die op het spel staan (gelijkgezindheid). Het aangaan van coalities werd gezien als voor Nederland de meest aangewezen strategie. Het alternatief – blokkeren van de besluitvorming – was niet alleen vanwege de reputatieschade die daarmee gepaard gaat slechts in beperkte mate bruikbaar, ook het toenemende bereik van gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming maakte dit op steeds meer beleidsterreinen onmogelijk. Voor een middelgroot land als Nederland werd het zoeken van medestanders en het aangaan van coalities daarom steeds belangrijker geacht.⁹⁸ Naast bestaande en wisselende coalities werd ook de vaste afstemming met de Benelux-partners voortgezet en geïntensiveerd.

| 82 |

Zo zijn de drie in hoofdstuk 1 geïdentificeerde typen coalities in het Nederlandse beleid te onderscheiden:

- 1) wisselende coalities (*ad hoc* coalities);
- 2) bestaande coalities (taakspecifieke coalities); en
- 3) Benelux Politieke Samenwerking (territoriaal gedefinieerde coalities).

Ad 1) Wisselende coalities

Het idee van per dossier wisselende coalities was voor de regering het dominante uitgangspunt. Enerzijds volgde dit uit de Europese onderhandelingspraktijk. Immers, in een Unie van 27 lidstaten verschuiven of veranderen de belangen per onderwerp, waardoor er steeds andere coalities tot stand komen. Een bepaald land is niet per definitie een coalitieland bij een bepaald onderwerp.⁹⁹ Anderzijds kreeg het idee van wisselende coalities vanaf 1998 meer nadruk door toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Van Aartsen (1998-2002), die daarmee afstand nam van het 'buurlandenbeleid' van zijn voorganger Van Mierlo (1994-1998). Het beleid onder Van Mierlo (in een Unie van 12 en later 15 lidstaten)

⁹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa 2010, p. 2.

⁹⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Europadebat*, Handelingen, TK 38, 19 december 2007, Staatssecretaris Timmermans, p. 38-3028.

was sterk gericht op het intensiveren van de relaties met Duitsland, Frankrijk en de Benelux-partners. Zodoende kon Nederland via de Benelux in ‘de oksel’ van de Frans-Duitse als de Europese integratie verder vormgeven. Minister Van Aartsen stelde, veel explicieter dan zijn voorganger, het specifiek Nederlandse belang op de voorgrond. Hij wilde voortaan gelegenheidscoalities aangaan met Frankrijk en Duitsland, en de Benelux hoefde niet altijd op één lijn te zitten. Een belangrijk uitgangspunt van deze benadering is dat er geen sprake is van vaste of geprivilegieerde partners; de kwestie bepaalt de coalitie. Dit komt voort uit een meer pragmatische en zakelijke benadering van de Nederlandse belangenbehartiging die primair gericht is op *deal-making* en invloedsmaximalisatie op elk individueel vraagstuk. Het alternatief van geprivilegieerde partners ging meer uit van de beschouwing dat het Nederlands belang op lange termijn baat had bij een goed functionerende Unie en dat Nederland om die reden af en toe best genoeg kon nemen met ‘*second-best*’ opties.

Wisselende coalities worden vooral aangegaan met lidstaten waarmee Nederland op een zeker moment bepaalde belangen of standpunten deelt. Dit uitgangspunt impliceert dat het beleid geen blauwdruk kan bieden voor het aangaan van coalities met bepaalde partners. Wel erkende de regering dat als een coalitie effectief wilde zijn in ieder geval een van de drie grote lidstaten (Duitsland, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk) aan boord moest zijn. Ook Italië, Spanje en Polen werden vanwege hun gewicht in als interessant beschouwd. Soms zou het echter ook nodig zijn om juist tegenwicht te bieden aan de neiging van de grote lidstaten om zaken onderling te regelen. Daarom werden ook de contacten met middelgrote en kleine lidstaten van belang gevonden.¹⁰⁰

Ad 2) Bestaande coalities

Naast het aangaan van wisselende coalities wilde de regering gebruik maken van bestaande coalities. Als voorbeelden werden de gelijkgezinden op het gebied van ontwikkelingsamenwerking en de nettobetalers in de discussies over de EU-begroting genoemd. Het gaat hier om terugkerende coalities van lidstaten die vergelijkbare belangen hebben op een bepaald beleidsterrein, wat niet wil zeggen dat zij op alle kwesties dezelfde standpunten innemen. Dergelijke coalities komen in actie als het beleidsonderwerp waarop zij zich richten op de agenda staat, waarbij de precieze samenstelling per kwestie kan verschillen. In veel gevallen zijn er ook tussentijdse overleggen tussen ambtelijke vertegenwoordigers van deze lidstaten. Het gebruik maken van bestaande coalities verhoudt zich goed met het uitgangspunt van wisselende coalities, omdat ook deze meer duurzame coalities zijn gebaseerd op gedeelde belangen en variaties in belangen ook leiden tot een flexibele samenstelling van deze coalities.

Ad 3) Benelux Politieke Samenwerking

Naast het aangaan van wisselende en het gebruik maken van bestaande coalities, maakte Nederland gebruik van diplomatieke en politieke afstemming in Benelux-verband (verder: Benelux Politieke Samenwerking, BPS). Binnen de EU zou de Benelux waar mogelijk samen

¹⁰⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008*, TK 31 200 hoofdstuk V, nr. 2, p. 66.

optrekken.¹⁰¹ Deze samenwerking tussen de drie landen dateert al van het begin van het Europese integratieproces, waar de vorming van de Benelux (aanvankelijk als douane-unie) aan voorafging. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw hebben de premiers, de ministers van Buitenlandse Zaken en later ook de bewindslieden op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken van de drie landen de gewoonte om voorafgaand aan hun Europese vergaderingen hun standpunten af te stemmen. Ook op verschillende ambtelijk niveau vindt afstemmingsoverleg plaats. De Benelux-landen hebben in de loop der jaren een groot aantal gezamenlijke papers, non-papers en memoranda opgesteld. Geïnspireerd door enkele aansprekende voorbeelden uit het verleden is de gedachte dat gezamenlijke Benelux-standpunten een aanzienlijk stempel op de Europese besluitvorming kunnen drukken.

Hoewel de afstemming in Benelux-verband sterk is geïnstitutionaliseerd, is ook deze samenwerking niet in tegenspraak met het uitgangspunt van wisselende coalities, omdat de Benelux alleen gezamenlijk optreedt als de belangen of standpunten van de drie landen (in voldoende mate) samenvallen. De regering hechtte sterk aan het informele karakter van de Benelux Politieke Samenwerking¹⁰² en was afkerig van verdere institutionalisering om zo de handen vrij te houden voor alternatieve coalities. In haar reactie op het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) *Benelux; nut en noodzaak van nauwere samenwerking* uit 2007,¹⁰³ sloot de regering zich aan bij diens waardering voor de Benelux Politieke Samenwerking en onderschreef de meerwaarde ervan. Het kabinet wees evenwel de aanbeveling om een ‘*right of first consultation*’ in een politieke bijlage bij het Benelux-verdrag op te nemen van de hand. In de praktijk consulteerden de landen al geregeld en zou er *de facto* al sprake zijn van een ‘*right of first consultation*’. In de plicht die formalisering van dit recht met zich mee zou brengen zou het gevaar schuilen dat de samenwerking meer gericht zou zijn op compromisvorming dan op daadwerkelijke belangen. Dit zou volgens de regering eerder een verlamrend effect hebben op de samenwerking dan dat dit zou leiden tot een optimaal resultaat. Ook enkele andere aanbevelingen van de AIV, zoals het intensiveren van de samenwerking op ambtelijk niveau en het beleggen van een coördinatiestructuur daarvoor, deelde de regering niet, net zomin als het ‘systematiseren’ van het instrument van Benelux-memoranda.¹⁰⁴

Bij de ondertekening van het nieuwe verdrag betreffende de Benelux Unie op 17 juni 2008 namen de drie regeringen wel een politieke verklaring aan waarin zij mogelijkheden onderkenden om als Benelux binnen de Europese Unie nauwer te gaan samenwerken op onder meer institutioneel gebied en op het terrein van het gemeenschappelijk

¹⁰¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2010*, TK 32 123 hoofdstuk V, nr. 2, 15 september 2009, p. 95.

¹⁰² De Benelux Politieke Samenwerking (BPS) onderscheidt zich daarmee van de op een verdrag gebaseerde Benelux Unie (BU).

¹⁰³ Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Benelux; Nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, AIV-advies no. 53, februari 2007.

¹⁰⁴ Minister van Buitenlandse Zaken, *Kabinetsreactie AIV-advies, DWM-452/2007*, 4 juli 2007.

buitenlands- en veiligheidsbeleid. In een uitgebreide Unie van 27 landen was er alle aanleiding voor de Benelux-landen om op een breed terrein met één stem te spreken. Om die samenwerking nog meer kracht bij te zetten, werd besloten dat de ministers van Buitenlandse Zaken naast hun traditionele ontmoetingen ook aan het begin van elk EU-voorzitterschap bijeen zouden komen. Op die manier zouden zij hun standpunten voor langere termijn op elkaar kunnen afstemmen om hun stempel te drukken op de EU-besluitvorming.¹⁰⁵

Naast hun onderlinge afstemming streven de Benelux-landen er sinds de EU-uitbreiding van 2004 naar om regelmatig ontmoetingen te hebben met andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Visegrád-groep, de Baltische staten en de Noordse landen.

3.3.3 Bilaterale relaties en de multi-bi benadering

In de laatste decennia van de twintigste eeuw kwamen de bilaterale relaties in Europa steeds meer in de luwte te liggen van de snelle ontwikkeling van het Europese integratieproject. Halverwege de jaren negentig ontstond echter een herwaardering voor de bilaterale relaties in het algemeen en in het bijzonder binnen Europa.¹⁰⁶ Enerzijds werd erkend dat de bilaterale relaties tussen Europese staten in hun eigen recht van belang zouden blijven. Europa zou immers geen superstaat worden, nationale parlementen kregen een sterkere stem en de podia voor opinie en debat zouden vrijwel geheel nationaal georganiseerd blijven.¹⁰⁷ Tegelijk werd in toenemende mate de noodzaak onderkend om de bilaterale relaties in functie te stellen van de multilaterale samenwerking, met name op EU-niveau.

| 85 |

Hoewel de 'multi-bi'-gedachte vermoedelijk nooit geheel afwezig is geweest, kreeg zij een impuls door de uitbreiding van de Unie van 15 naar 25 lidstaten. Kort gezegd heeft de 'multi-bi' benadering in het Nederlandse beleid betrekking op 'de versterking van de bilaterale relaties met het oog op effectieve samenwerking in (met name) EU-verband'.¹⁰⁸ Een goede wisselwerking tussen de bilaterale en multilaterale belangenbehartiging werd van belang geacht, waarbij een actieve bilaterale diplomatie gericht zou zijn op het vinden van medestanders in een systeem van per dossier wisselende coalities. Dat vereiste een investering in de relaties met de grotere Europese landen, evenals in de betrekkingen met gelijkgezinde kleinere landen. In een uitgebreide EU zou nog meer van het bilaterale traject

¹⁰⁵ Politieke verklaring van de Benelux regeringen, 17 juni 2008,

http://www.benelux.be/files/5814/0067/9310/Politieke_verklaring.pdf.

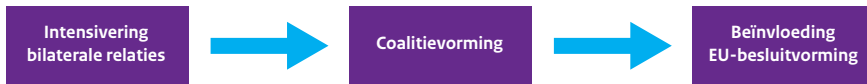
¹⁰⁶ Pijpers spreekt in dit verband van 'neobilateralisme', dat vooral het gevolg zou zijn van het einde van de Koude Oorlog. Deze herwaardering voor bilaterale relaties wordt duidelijk verwoord in de notitie *Herijking van het buitenlands beleid* van de minister van Buitenlandse Zaken (TK 24 337, nr. 1, 11 september 1995, p. 26). Zie: A. Pijpers, *Europese politiek in Nederlands vaarwater; kronieken en commentaar*, Instituut Clingendael 2005, hoofdstuk 5 'Den Haag zoekt het tweegesprek'.

¹⁰⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplannen directie West- en Midden-Europa 2008, p. 2 en 2009, p. 2.

¹⁰⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa 2006, p. 1.

gebruik moeten worden gemaakt om het eigen standpunt uit te dragen en posities af te stemmen.¹⁰⁹ Deze globale beleidstheorie wordt in figuur 3.1 schematisch weergegeven.

Figuur 3.1 Hiërarchie beleidsinstrumenten beïnvloeding EU-besluitvorming



De multi-bi benadering gaat uit van de gedachte dat de onderhandelingen binnen de Unie niet alleen aan de Brusselse onderhandelingstafel, maar ook (steeds meer) tussen de hoofdsteden plaatsvinden. Om die reden streefde Nederland goede bilaterale betrekkingen na, omdat deze een stevige basis zouden creëren voor een versterkte Nederlandse positie, zodat de belangen en prioriteiten beter zouden worden meegenomen in EU-besluiten en voor Nederland onwenselijke ontwikkelingen beter konden worden gepareerd.¹¹⁰ Middels bilaterale diplomatie (o.a. bezoeken) zouden Nederlandse standpunten worden uitgedragen en zou worden geprobeerd om andere lidstaten van de Nederlandse standpunten te overtuigen. De ambassades in de Europese hoofdsteden speelden een belangrijke rol door het uitdragen van het Nederlandse standpunt en het vergaren van standpunten van de betreffende lidstaat, het identificeren van medestanders met het oog op coalitievorming, het onderhouden van de bilaterale betrekkingen en het rapporteren over relevante ontwikkelingen in de betreffende lidstaat.¹¹¹

| 86 |

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat de multi-bi benadering betrekking heeft op de volgende dimensies:

- 1) het onderhouden en bevorderen van goede relaties met alle lidstaten, als basis voor het vormen van per dossier wisselende coalities;
- 2) het intensiveren van de bilaterale relaties, met name met de grote lidstaten en kleinere gelijkgezinde lidstaten, met het oog op de EU-samenwerking; en
- 3) het steeds meer langs bilaterale weg (de hoofdsteden) beïnvloeden van de EU-besluitvorming.

Differentiatie

In beginsel had de multi-bi benadering betrekking op alle lidstaten. In een spel van wisselende coalities was immers geen enkele lidstaat uitgesloten en dus moesten in alle hoofdsteden goede contacten worden onderhouden. Toch was er vanaf het begin al sprake van enige differentiatie tussen de lidstaten. Bij het intensiveren van de bilaterale relaties werd de meeste nadruk gelegd op de grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk), de iets minder grote lidstaten (Italië, Spanje en Polen) en de Benelux-partners.

¹⁰⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa, p. 2.

¹¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken 2010, *supra* noot 96, p. 49.

¹¹¹ Zie o.a. Ministerie van Buitenlandse Zaken 2010, *supra* noot 96, pp. 47 en 49; en Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting; Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012*, TK 33 000, nr. 2, 20 september 2011, pp. 48 en 50.

Met Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Polen bestond al een geïnstitutionaliseerde samenwerking in de vorm van een jaarlijkse bilaterale conferentie.

In de beginjaren werd ook een intensivering van de relaties nagestreefd met lidstaten waar Nederland nog geen intensieve of geïnstitutionaliseerde samenwerking mee had. Er werd ingezet op uitgebreide rapportages van de ambassades over de standpunten van de lidstaten, de achtergronden en wijzigingen daarin en op bilaterale conferenties met meer lidstaten. Tussen 2005 en 2008 is geprobeerd om met Spanje, Italië en Hongarije een structurele vorm van samenwerking op te zetten, maar zonder resultaat. Vanaf 2007 kwam er in het beleid steeds meer nadruk te liggen op het aanbrengen van focus door het leggen van accenten en meer aandacht voor een duidelijke toegevoegde waarde. De investeringen in de bilaterale relaties zouden zich nog meer toespitsen op die elementen die tot doel hadden de Nederlandse positie in de EU te versterken. Ook werd vanaf toen gewerkt aan een diversificatie van het postennet en sinds 2009 werd het initiëren van nieuwe bilaterale conferenties ontmoedigd.¹¹²

In 2011 voerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een differentiatie-model in voor de ambassades in de Europese hoofdsteden, waarbij onderscheid werd gemaakt tussen: a) posten met een standaard takenpakket, b) posten met een taakspecialisatie, en c) posten met een strategisch beleidskader.¹¹³ De meeste ambassades in de EU kregen een algemeen beleidskader. Alleen de ambassade in Boekarest kreeg een taakspecialisatie economie. Voor vijf EU-lidstaten is een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) opgesteld, te weten België, Duitsland, Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

Box 3.2 *Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader*

Het Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) werd in 2011 ingevoerd als opvolger van de meerjarig strategische plannen (MJSP's) van de ambassades in een poging om de deelbelangen van de vakdepartementen te verdisconteren en tot één gecoördineerd en geïntegreerd Nederlands beleid te komen.¹¹⁴ Uitgangspunten waren heldere afspraken in Den Haag over de 'strategisch belangrijke inhoudelijke doelstellingen', intensievere rijksbrede samenwerking, afstemming op de hoofdlijnen van beleid en meer thematische samenhang.¹¹⁵ De gecoördineerde Nederlandse inzet wordt voor een periode van vier jaar bepaald, waarbij wordt gezocht naar een strategische benadering die een bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsprioriteiten van de regering. In het geval van de EU-lidstaten richten de MIB's

¹¹² Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa 2009, p. 1.

¹¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Issues telefonische Conferentie (plv) CdP's over differentiatie van het postennet, maart 2010*.

¹¹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Meerjarige Interdepartementale Beleidskader (MIB) methodologie, 2011*, p. 1.

¹¹⁵ *Ibidem*.

zich naast de algemene prioriteiten voor het buitenlands beleid ook op de Nederlandse inzet in Europa. Het MIB wordt opgesteld door de ambassadeur in het betreffende land, in samenwerking met de vak-attachés, voorbesproken met de vakdepartementen en vervolgens besproken en goedgekeurd door de Strategische Commissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA). Het is de bedoeling dat zowel de departementen als de post zich committeren aan het MIB en investeren in de uitvoering van de gemaakte afspraken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert de MIB-besprekingen voorafgaande aan de CoRIA en monitort de uitvoering. Halverwege de uitvoering van een MIB vindt een *mid-term review* van de uitvoering plaats.

Het besluit tot differentiatie bouwde voort op een praktijk waarbij het ministerie steeds gericht aan de posten aangaf welke informatie nog wel of juist niet meer werd verlangd. In de jaarplanaanschrijvingen¹¹⁶ werd al enige differentiatie toegepast. Sommige posten werd gevraagd om naast de prioritaire EU-dossiers, waarover iedere post diende te rapporteren, over enkele aanvullende EU-dossiers te rapporteren. Bij de jaarplanaanschrijving voor 2012 werden drie ambassades (Berlijn, Parijs en Londen) gevraagd om over drie EU-dossiers aanvullend te rapporteren; bij de jaarplanaanschrijving voor 2013 werden zes ambassades (Berlijn, Parijs, Londen, Rome, Madrid en Warschau) gevraagd om aanvullend over het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid te rapporteren. Over technische vak(minister)raden hoefden de ambassades alleen desgevraagd te rapporteren. In de startbrieven voor nieuw aangetreden ambassadeurs worden meer landenspecifieke aanwijzingen gegeven. Hierdoor zijn zij lastig onderling te vergelijken, gecombineerd met het feit dat zij maar eens in de vier jaar worden opgesteld.

| 88 |

Thematische benadering

Naast een toenemende differentiatie wordt er sinds 2009 ook nagedacht over een themagerichte multi-bi benadering, vanuit het idee dat een multi-bi inzet het meest effectief is wanneer deze zich richt op een beperkt aantal voor Nederland prioritaire thema's. In 2011 heeft de ministeriële Commissie Europese Unie (MCEU) vier prioritaire EU-thema's vastgesteld, die zijn afgeleid van het regeerakkoord van het eerste kabinet-Rutte, te weten:

- het meerjarig financieel kader van de Unie (MFK);
- asiel en migratie;
- de uitbreiding; en
- de Schengen-toetreding van Roemenië en Bulgarije.

¹¹⁶ Dit zijn de jaarlijkse formele uitnodigingen, inclusief instructies, vanuit Den Haag aan de ambassades voor het opstellen van een jaarplan.

Hoewel uit de beleidsdocumenten niet valt af te leiden welk operationeel gevolg deze prioritering zou moeten krijgen, blijkt in ieder geval uit de jaarplanaanschrijvingen voor de ambassades voor 2012 en 2013 dat deze vier thema's leidend waren voor de rapportages van alle ambassades in de Europese hoofdsteden.

3.4 Instrumenten ter versterking van de bilaterale relaties

In deze paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van de in de Memories van Toelichting genoemde instrumenten waarmee de multi-bi benadering invulling krijgt. De daadwerkelijke inzet van deze instrumenten tijdens de evaluatieperiode wordt besproken in hoofdstuk 5.

Ambassades

Nederland beschikt in elke EU-lidstaat over een ambassade. Zij spelen samen met de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie een belangrijke rol bij de behartiging van de Nederlandse belangen in de EU-besluitvorming. Zij geven uitvoering aan de beleidsinzet op de volgende wijze: het onderhouden van bilaterale betrekkingen ten behoeve van de identificatie van mogelijke coalities, het uitwisselen van standpunten, het rapporteren over relevante ontwikkelingen die de standpuntbepaling in de EU kunnen beïnvloeden – bijvoorbeeld in aanloop naar de Europese Raden, RBZ, RAZ, of JBZ-Raden – maar evenzeer op specifieke Europese dossiers die van bijzonder belang zijn. Zoals aan het eind van de vorige paragraaf besproken, verschilt de intensiteit waarmee de verschillende ambassades worden geacht deze taken te vervullen.

| 89 |

Bezoeken

De multi-bi benadering krijgt onder andere invulling door middel van uitgaande en inkomende bezoeken van bewindslieden en (hoge) ambtenaren. Middels deze bezoeken kunnen de Nederlandse standpunten worden uitgedragen en wordt getracht hiervoor steun te vinden. Bewindslieden en hooggeplaatste ambtenaren kunnen bezoeken ook benutten om hun onderlinge relaties te verstevigen en op politiek niveau kunnen bezoeken ook een signaalfunctie hebben. Vanaf 2011 (eerste kabinet-Rutte) wordt gewerkt met een 'strategische reisagenda', waarin de reizen van bewindslieden worden opgenomen en op kabinetsniveau worden afgestemd (zie box 3.3).

Box 3.3 *Strategische reisagenda*

De strategische reisagenda is in 2011 ingesteld om de buitenlandse reizen van bewindslieden en vertegenwoordigers van provincies en gemeentes beter op elkaar af te stemmen en te laten aansluiten bij de beleidsprioriteiten van de regering. Onder het motto 'forward planning' worden op basis van een strategische afweging buitenlandse reizen, inclusief staatsbezoeken en handelsmissies, voorgesteld. De reisagenda wordt afgestemd met de Dutch Trade Board, een publiek-privaat samenwerkingsverband op het gebied van internationaal ondernemen, waarin zowel het bedrijfsleven als het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten vertegenwoordigd zijn. Nadat alle departementen *input* hebben geleverd aan de hand van de gezamenlijk vastgelegde prioriteiten, wordt de agenda voorgelegd aan de ministerraad voor goedkeuring. De strategische reisagenda stelt bewindslieden en hoge ambtenaren in staat bezoeken beter te benutten doordat de boodschappen van collega-ministers kunnen worden meegenomen. Om dit te bevorderen vindt sinds eind 2012 eens per twee maanden een interdepartementaal werkoverleg plaats. Met de decentrale overheden wordt vier keer per jaar overlegd.¹¹⁷ Voor de belangrijkste landen is het de bedoeling dat er een kernboodschap wordt opgesteld waarin economische, politieke en bilaterale kwesties aan de orde komen.¹¹⁸

Bilaterale conferenties

Met enkele strategisch belangrijke lidstaten heeft Nederland door middel van periodieke conferenties een geïnstitutionaliseerde bilaterale samenwerkingsvorm. Voorbeelden zijn de Utrecht Conferentie met Polen, de Apeldoorn Conferentie met het Verenigd Koninkrijk, de Nederlands-Franse Samenwerkingsraad (SWR) en het Duits-Nederlands forum.¹¹⁹ Dergelijke conferenties worden van belang geacht vanwege hun netwerkfunctie en om de aandacht van m.n. grote EU-lidstaten voor Nederlandse prioriteiten vast te houden. Toch hebben zij uiteenlopende achtergronden, doelstellingen en karakters. De Utrecht Conferentie is bijvoorbeeld gericht op het samenbrengen van Nederlandse en Poolse ambtenaren en politici, terwijl de Apeldoorn Conferentie zich vooral richt op het bijeenbrengen van vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven. De conferenties met Duitsland en Frankrijk richten zich op verschillende doelgroepen, zoals journalisten, wetenschappers, politici, studenten en ondernemers. Deze conferenties worden beschouwd als een instrument om de politiek, andere departementen en het maatschappelijk middenveld bij de bilaterale relaties te betrekken.¹²⁰

¹¹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verslag strategische CoRIA*, 13 februari 2013.

¹¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Strategische Reisagenda*, editie juli 2012, p. 7.

¹¹⁹ In 2008 is met kandidaat-lidstaat Turkije een dergelijke jaarlijkse conferentie gestart, de Wittenburg Conferentie.

¹²⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memories van Toelichting bij de jaarlijkse begroting 2006-2011*, operationele doelstelling 3.4.

Strategische detacheringen

In 2005 werd begonnen met de structurele organisatie van strategische detacheringen. Het betreft de plaatsing van Nederlandse diplomaten bij ministeries van andere lidstaten en de plaatsing van diplomaten uit andere lidstaten bij Nederlandse ministeries. Behalve detacheringen bij (inkomende) voorzitterschappen werd geïnvesteerd in reguliere bilaterale detacheringen. Deze zouden in toenemende mate van belang zijn voor het creëren van netwerken op EU-niveau, alsmede het effectiever inzetbaar maken van Nederlandse diplomaten op ambassades aansluitend op de detachering en daarmee voor het Nederlandse opereren in de uitgebreide Unie. Voor dergelijke detacheringen werd reciprociteit wenselijk geacht.¹²¹

Assistentie

Sinds 2007 is het Matra-programma in de landen die in 2004 toetraden beëindigd. Voor de landen die in 2007 toetraden gebeurde dit in 2008. Dat wil zeggen dat vanaf begin 2008 geen projectaanvragen meer konden worden ingediend. De laatst lopende projecten liepen in 2011 af. Wel werd met andere, aan de ambassades gedelegeerde kleine fondsen, geprobeerd om voor Nederland relevante ontwikkelingen positief te beïnvloeden. Vanaf 2008 tot 2011 konden de ambassades een beroep doen op het mensenrechtenfonds ter ondersteuning van ngo's die opkwamen voor de mensenrechten.

3.5 Beleidsactoren en hun onderlinge afstemming

In deze paragraaf worden de bij de beleidsvorming en -uitvoering betrokken actoren beschreven, alsmede de beleidsafstemmingsprocedures. De nadruk ligt hierbij op de belangrijkste wijzigingen die zich in de evaluatieperiode op dit gebied hebben voltrokken.

3.5.1 Betrokken actoren

Het ministerie van Algemene Zaken

Verschillende adviesraden hebben geadviseerd om de coördinatie van het Europabeleid over te hevelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het ministerie van Algemene Zaken.¹²² De argumentatie hiervoor lag in de erkenning van Europa als binnenland of het Verdrag van Lissabon, dat een sterkere coördinerende rol toekende aan de Europese Raad, waardoor ook binnenlands een sterkere coördinerende rol voor de minister-president voor de hand zou liggen. De optie van het overhevelen passeerde bij elke recente kabinetsformatie de revue, maar werd nooit doorgevoerd.

¹²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa 2006, p. 11.

¹²² Zie: Raad voor het Openbaar bestuur, *Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, december 2004; Raad van State, *Advies over de Europese arrangementen voor de positie en het functioneren van de nationale staatsinstellingen en hun onderlinge verhouding*, Advies Wo4.05.0338/1, 15 september 2005; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Aan het buitenland gehecht; over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, WRR Rapporten aan de Regering nr. 85, Amsterdam: AUP, 2010.

Wel beamde het kabinet in 2006 dat de regisserende rol van de minister-president versterkt diende te worden.¹²³ De minister-president was het beste geplaatst om de strategische inzet te bepalen voor zowel de grote vraagstukken als specifiek Europees beleid en regelgeving. Bovendien was hij in een positie de nodige strategische allianties aan te gaan. Onder zijn leiding worden in de ministerraad prioriteiten gesteld, keuzes gemaakt voor de koppeling van dossiers en de onderhandelingsruimte bepaald. Om op adequate wijze invulling te kunnen geven aan deze rol werd de minister-president in 2006 bevoegd om de agenda van de ministerraad te bepalen zonder dat hij, zoals voorheen het geval was, rekening hoefde te houden met 'het gevoel van de ministerraad'. De Raad Europese en Internationale aangelegenheden (REIA),¹²⁴ waar de politieke hoofdlijnen van het EU-beleid werden voorbereid, zou weer frequenter bijeenkomen. De minister-president beschikte al over de additionele bevoegdheid om een ministeriële stuurgroep bijeen te roepen indien hij van mening was dat een bepaald dossier meer politieke sturing behoefde. Zo werd naar aanleiding van de financiële en economische crisis de regiegroep Eurozone bijeengeroepen. Ter ondersteuning van deze versterkte regisserende en agenderende rol zou de Europafunctie van het ministerie van Algemene Zaken worden verstevigd, zou er vanuit Algemene Zaken zelfstandig informatie worden vergaard en zou er op hoog niveau contact worden onderhouden met de hoofdsteden. Verder werd er ingezet op een verbeterde communicatie met de betrokken ambtenaren van Buitenlandse Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging en werd Algemene Zaken vertegenwoordigd in alle verschillende gremia van het afstemmingstraject.¹²⁵

| 92 |

Ondanks deze maatregelen is de staf van het ministerie van Algemene Zaken nog altijd relatief klein als het gaat om de ondersteuning van de premier op het terrein van EU-beleid. Hiermee zijn drie inhoudelijke medewerkers belast: een raadsadviseur EU-zaken, een plaatsvervangend raadsadviseur en een senior beleidsmedewerker.¹²⁶ In de praktijk komt veel ondersteuning voor de EU-gerelateerde werkzaamheden van de minister-president dan ook vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is belast met de coördinatie van het Nederlandse Europabeleid. Hiernaast is Buitenlandse Zaken voor een aantal beleidsterreinen dossierhouder en verantwoordelijk voor de raads werkgroepinstructies. Het ministerie fungeert in deze gevallen als vakdepartement.¹²⁷

¹²³ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Nederland in Europa – Europa in Nederland*, TK 29 993, nr. 27, 23 mei 2006.

¹²⁴ Een onderraad van de ministerraad die zich bezighield met het internationale beleid, ontwikkelingssamenwerking, het Europese en het defensiebeleid.

¹²⁵ Minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, *Nederland in Europa – Europa in Nederland*, TK 29 993, nr. 27, 23 mei 2006.

¹²⁶ In de regel worden deze medewerkers vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken gedetacheerd.

¹²⁷ Dit is het geval voor de raads werkgroepen die zich bezig houden met institutionele vraagstukken, uitbreiding van de Unie, ontwikkelingssamenwerking en de buitenlandse betrekkingen van de Unie.

Een taakverdeling die is gestoeld op een hoge mate van autonomie van de vakdepartementen en een strategische regiefunctie voor de minister-president heeft consequenties voor de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het departement heeft met veel dossiers zijdelings te maken zonder dat er sprake is van *ownership*. Een intensieve betrokkenheid van Buitenlandse Zaken bij de Europese dossiers van de vakdepartementen is niet vanzelfsprekend. Vaak is er veel vakinhoudelijke kennis voor nodig om de ontwikkelingen binnen de dossiers goed te kunnen volgen. De vakdepartementen hebben zelf het beste zicht op het Europese krachtenveld binnen hun vakgebied en weten hun Europese partners het beste te vinden, waardoor zij ook hun bilaterale relaties grotendeels zelf kunnen onderhouden. Brede dossiers, waarbij meerdere departementen betrokken zijn, vragen vanzelfsprekend om intensievere coördinatie. Ook prioritaire en politiek gevoelige dossiers vragen om een strakke regie en afstemming, waarbij Buitenlandse Zaken een centralere rol krijgt toebedeeld. De rol van Buitenlandse Zaken is echter strikt coördinerend; het ministerie beschikt niet over de bevoegdheid om de vakdepartementen daadwerkelijk aan te sturen, wat de daadkracht van het ministerie ten opzichte van de vakdepartementen enigszins beperkt.

Het directoraat-generaal Europese Samenwerking (DGES) houdt zich primair bezig met de Europese dossiers en is onderverdeeld in drie directies en twee eenheden. De directie Integratie Europa (DIE) draagt als forumdirectie zorg voor de ambtelijke EU-coördinatiepraktijk in brede zin en ondersteunt het ministerie van Algemene Zaken bij EU-aangelegenheden. De coördinatieafdeling van de directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME/CO) houdt zich bezig met de coördinatie van zowel het internationale als het Europese milieubeleid en draagt bij aan de voorbereiding van een aantal Europese Raden waaronder de Milieu- en Energieraad. De directie Europa (DEU) is verantwoordelijk voor het regiobeleid op het Europese continent en in Centraal-Azië, en geeft hiermee invulling aan de intra-Europese bilaterale diplomatie. Onder het directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ) valt het Bureau Politieke Zaken (BPZ), dat de Nederlandse inbreng in het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Unie verzorgt, inclusief de Benelux Politieke Samenwerking op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid.

Box 3.4 *Directie Integratie Europa, directie Europa en bureau Politieke Zaken*

Directie Integratie Europa

De directie Integratie Europa (DIE) kent twee afdelingen: DIE-IN houdt zich bezig met het interne beleid van de Unie, terwijl DIE-EX zich richt op het externe beleid, inclusief de Europese ontwikkelingssamenwerking. DIE verzorgt de vroegtijdige interdepartementale coördinatie van het Nederlandse standpunt en de algemene beleidsontwikkeling ten aanzien van de Europese Unie.¹²⁸ Ook is DIE verantwoordelijk voor het beïnvloeden van (nieuw) beleid door middel van multi-bi diplomatie.¹²⁹

Door de versterkte rol van de minister-president in Europa is het werk van DIE meer in het teken van het ondersteunen van het ministerie van Algemene Zaken komen te staan.¹³⁰ Zo bereidt de Coördinator Productie en Kwaliteit (CPK) bij DIE de dossiers voor de premier voor in het geval van bilaterale bezoeken of telefonische overleggen met zijn Europese ambtsgenoten en voor Europese vergaderingen. Als gevolg van de toegenomen frequentie van de Europese Raadsvergaderingen in de afgelopen jaren en dientengevolge meer tussentijdse afstemming op het hoogste politieke niveau, is deze taak in omvang aanzienlijk toegenomen.

Directie Europa

De directie Europa (DEU) is het product van een fusie tussen de directie West- en Midden-Europa (DWM) en de directie Zuidoost en Oost-Europa en Uitvoering Matra (DZO) in 2011.¹³¹ De directie beslaat het gehele Europese continent en Centraal-Azië en richt zich dus niet uitsluitend op de lidstaten van de Unie. Eén van de twee kerntaken van DEU is het verstevigen van de bilaterale relaties met de Europese partners om zo de positie van Nederland in de Unie te versterken.¹³² Om dit te bewerkstelligen coördineert DEU het Europese postennet en bedient de bewindslieden op het vlak van Europese zaken en bilaterale bezoeken.

Hoewel de werkzaamheden van DEU deels in dienst staan van de Nederlandse belangenbehartiging in de Unie, houdt de directie zich slechts zijdelings bezig met de inhoudelijke kant van de EU-dossiers. Mede door de vaak technische diepgang van de onderwerpen worden mogelijke coalitiepartners eerder in Brussel geïnventariseerd en uitgewerkt door themadirecties of andere departementen. Hierdoor is het niet DEU dat bij het brede scala van lopende EU-zaken het voortouw neemt bij het identificeren van mogelijke coalitiepartners en de bilaterale activiteiten die daaruit voortvloeien. Naast de bilaterale activiteiten in EU-verband draagt DEU

¹²⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie Integratie Europa 2008, p. 1.

¹²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie Integratie Europa 2010, p. 1.

¹³⁰ Inspectie Evaluatie en Bedrijfsvoering, *Rapport organisatieonderlichting Directie Integratie Europa*, 28 maart tot en met 10 mei 2011.

¹³¹ Met deze fusie werd de opsplitsing van DEU in 2002 weer ongedaan gemaakt.

¹³² Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa 2007, p. 3.

ook de verantwoordelijkheid voor de reguliere bilaterale relaties.¹³³ DEU verzorgt ook de Benelux Unie-coördinatie in Den Haag.

Bureau Politieke Zaken

Het Bureau Politieke Zaken (BPZ), vallend onder het directoraat-generaal Politieke Zaken (DGPZ), is onder andere belast met de coördinatie van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie (GBVB) en de voorbereidingen van de Raad Buitenlandse Zaken. Met de verdere verdieping van het GBVB wordt de Unie een steeds belangrijker kanaal voor de uitvoering van het buitenlands beleid. BPZ heeft de opdracht om draagvlak te vinden voor de Nederlandse zienswijze en zo een bijdrage te leveren aan de versteviging van de positie van Nederland in de Unie. De instrumenten die hiervoor worden ingezet zijn het actief contact zoeken met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), het vormen van coalities, het nemen van initiatief tot en bijdragen aan non-papers en het richten van brieven aan de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid.¹³⁴

Samenwerking tussen DIE en DEU

In het licht van de op de EU-gerichte multi-bi diplomatie werd een goede synergie tussen DEU en DIE nagestreefd. Enerzijds werd de taakverdeling tussen beide directies positief beoordeeld, waarbij voldoende gelegenheid was om elkaar op *ad hoc* basis in te schakelen voor advies. Tegelijk hing de vraag naar de noodzaak van een bilaterale regiodirectie naast de directie Integratie Europa wel degelijk boven de markt.¹³⁵ Enkele partnerministeries in andere lidstaten kennen één Europadirectie die zowel de bilaterale als de multilaterale dossiers beheert.

De samenwerking werd geïntensiveerd doordat DEU haar werkzaamheden meer thematisch ging organiseren. Ook nam zij zich voor om te investeren in de opbouw van brede kennis van de belangrijkste EU-dossiers bij medewerkers, bijvoorbeeld door het houden van thematische sessies in de stafvergadering.¹³⁶ Omdat er bij DIE enige behoefte was aan wat meer achtergrondkennis over de Duitse standpuntbepaling en het voor DEU interessant was om de kennis van de EU-dossiers actueel te houden, is er in 2011 door enkele beleidsmedewerkers van beide directies het initiatief genomen om verdiepingssessies te organiseren.

Bovendien zijn DEU en DIE vanaf 2012 op één vleugel binnen het ministerie gehuisvest, waardoor de informele afstemming tussen collega's van beide directies werd vergemakkelijkt. De nauwe samenwerking tussen DEU en DIE krijgt verder vorm in een nauwe samenwerking tussen de Coördinatoren Productie en Kwaliteit (CPK) van beide directies, die zorgdragen voor de productie en kwaliteitsbewaking van dossiers. Zij werken

¹³³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplannen directie West- en Midden-Europa 2008-2011.

¹³⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan bureau Politieke Zaken 2012.

¹³⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa 2008, p. 2.

¹³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan directie West- en Midden-Europa 2009, p. 4.

vanaf medio 2013 nauwer samen, waarbij de CPK van DEU als plaatsvervanger van de CPK van DIE optreedt.

De permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie

De permanente vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PVEU) in Brussel draagt zorg voor de Nederlandse belangenbehartiging bij de Europese Instellingen. De ambassadeur (permanent vertegenwoordiger) van Nederland en zijn plaatsvervanger vertegenwoordigen Nederland in het Coreper en, bij afwezigheid van een bewindspersoon, in de Raadsvergaderingen.¹³⁷ Medewerkers van de PVEU nemen, al dan niet samen met een Haagse ambtenaar, deel aan de raads werkgroepen. Vanuit de PVEU wordt het Nederlandse standpunt uitgedragen, de contacten onderhouden met de Commissie, het Raadssecretariaat, het Europees Parlement, vertegenwoordigers van de andere lidstaten en diverse lobbygroepen. De PVEU geeft Nederland ogen en oren in Brussel, waarmee ter plekke coalities worden geïdentificeerd en aangegaan.

De werkzaamheden van de PVEU worden in hoge mate gedictieerd door de Brusselse agenda, waarbij de werkzaamheden in het kader van de Raad de meeste tijd in beslag nemen. Het gehele onderhandelingstraject van comités naar raads werkgroepen, Coreper en de Raad in zijn verschillende samenstellingen, wordt voorbereid, bijgewoond en er wordt verslag van uitgebracht.¹³⁸

| 96 |

Het totaal aantal uitgezonden beleidsmedewerkers bij de PVEU nam tussen 1995 en 2010 geleidelijk toe van 43 naar 69. Het voorzitterschap in 2004 zorgde voor een tijdelijke piek in de bezetting van 73 beleidsmedewerkers. Alle vakdepartementen hadden twee tot acht beleidsmedewerkers bij de PV geplaatst, georganiseerd langs Haagse lijnen, met daarbij nog een aantal thematische afdelingen. In 2011 bedroeg het aantal uitgezonden BZ-beleidsmedewerkers 22.¹³⁹

De PVEU-medewerkers onderhouden zelfstandig contact met de voor hun dossiers relevante Europarlementariërs. Daarnaast is er een horizontale EP-afdeling die het overzicht houdt en zich buigt over de brede en institutionele vraagstukken die met het Europees parlement worden besproken. De afdeling rapporteert over het algemene doen en laten van het parlement en onderhoudt de contacten met de Europarlementariërs om zo draagvlak te creëren voor de Nederlandse standpunten. Sinds 2002 houdt de afdeling Algemene Bestuurdienst zich bezig met het bevorderen van de instroom en plaatsing van Nederlanders bij de Europese instellingen. De EU-coördinator topbenoemingen staat aan het hoofd van de afdeling en verzorgt de strategische plaatsing van Nederlandse topambtenaren.

¹³⁷ De ambassadeur heeft zitting in Coreper II en zijn plaatsvervanger in Coreper I.

¹³⁸ Inspectie Evaluatie en Bedrijfsvoering, *Rapport Organisatiedoorlichting Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Europese Unie te Brussel*, 13 september tot en met 1 oktober 2010.

¹³⁹ HDPO, *Overzicht uitgezonden medewerkers*, 2012.

Bilaterale ambassades

Zoals al aangegeven, is Nederland in elke lidstaat vertegenwoordigd met een ambassade. Verschillende bezuinigingsrondes hebben ertoe geleid dat de ambassades het moeten stellen met een kleinere bezetting, zonder dat er is overgegaan tot sluiting van ambassades. In de brief *Modernisering Nederlandse diplomatie* van de minister van Buitenlandse Zaken uit 2011 worden drie redenen genoemd voor deze handhaving: 1) onze belangen bij de EU, 2) de intensieve handelsrelatie met de Europese landen en 3) het relatief grote beroep dat op consulaire dienstverlening wordt gedaan.¹⁴⁰ De brief schetst een toekomstbeeld waarin de omvang en kosten van de vertegenwoordigingen nog verder zouden kunnen worden teruggebracht. Europa zou zich zelfs zodanig kunnen ontwikkelen dat traditionele ambassades wellicht overbodig zouden worden.¹⁴¹ Een steeds scherper differentiatiemodel zou tot die tijd de mogelijkheid moeten bieden om in het klimaat van bezuinigingen een effectief postennet in stand te houden.

In 2011 werden er concrete beleidskeuzes gemaakt om de taakstelling op het postennet te realiseren. In plaats van een kaasschaafmodel¹⁴² toe te passen, kwam de personele inkrimping van de posten tot stand door politieke keuzes en strategische overwegingen. Conform de politieke wens werden de economische functies zoveel mogelijk behouden met het oog op de economische diplomatie. Het differentiatiemodel moest de taakstelling van verschillende posten onderscheiden en het departement de mogelijkheid bieden om niet alle posten in gelijke mate aan te sturen om zo tot een 'beleidsmatige focus op kerntaken te komen'.¹⁴³ De ambassade in Boekarest kreeg een taakspecialisatie economie en voor vijf lidstaten, te weten België, Duitsland, Frankrijk, Polen en het Verenigd Koninkrijk, werd een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) opgesteld. Malta, Ierland, Letland, Estland, Litouwen en Cyprus werden genoemd als landen waar de *raison d'être* van de ambassade primair werd bepaald door hun lidmaatschap van de Unie.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Minister van Buitenlandse Zaken, *Modernisering Nederlandse diplomatie*, TK 32 734, nr. 1, Den Haag, 8 april 2011, p. 19.

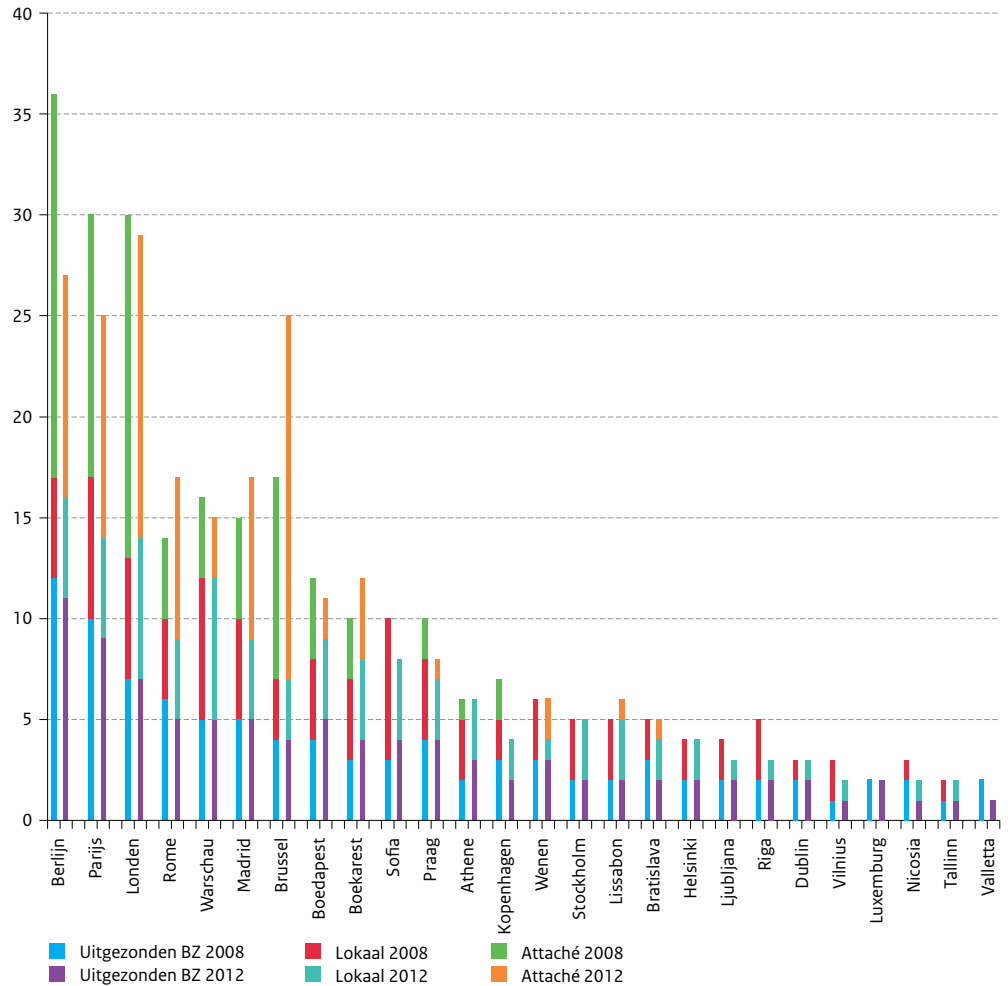
¹⁴¹ *Ibidem*, p. 20.

¹⁴² Hierbij zouden alle posten een gelijk percentage fte's inleveren.

¹⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Memorie van Toelichting: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011*, TK 32 500 V, Nr. 2, 20 september 2010, p. 112.

¹⁴⁴ Minister van Buitenlandse Zaken 2011, *supra* noot 140, p. 21.

Figuur 3.2 Uitgezonden BZ-beleidsmedewerkers, lokale beleidsmedewerkers en attachés



Bron: Gegevens uitgezonden en lokale beleidsmedewerkers: HDPO/IC/FZ, Overzicht formatie Posten EU-Lidstaten op peildatum 01-01-2008, 7 november 2012; HDPO/IC/FZ, Overzicht formatie Posten EU-Lidstaten op peildatum 07-11-2012, 7 november 2012 (berekening IOB). Beheers- en consulaire medewerkers zijn niet meegenomen in dit overzicht. Gegevens attachés: HDPO, Foto postennet, 16 september 2008; HDPO, Attaches per 1-11-2012, 9 november 2012. Attachés zijn door de vakdepartementen uitgezonden beleidsmedewerkers.

Kleine posten

In de *Notitie kleine posten* (2012) wordt een post gedefinieerd als klein wanneer er maximaal twee uitgezonden medewerkers van Buitenlandse Zaken aanwezig zijn.¹⁴⁵ Nadat de ambassades in Praag, Sofia en Wenen onder de laatste taakstellingen verder zullen zijn

¹⁴⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie kleine posten*, 1 maart 2012.

ingekrompen, zullen in 2015 vijftien van de zesentwintig ambassades in de Europese lidstaten onder deze categorie vallen.¹⁴⁶ Valletta en Nicosia worden eenmansposten. Het Balticum wordt een 'regiohub', waarbij Tallinn en Vilnius eenmansposten worden, ondersteund door de tweemanspost in Riga.¹⁴⁷ Naast de landen met een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader of een taakspecialisatie beschikken hiermee alleen de posten in Bulgarije, Italië, Griekenland, Finland en Hongarije in 2015 over meer dan twee uitgezonden diplomaten.

Het besluit om over te gaan op een postennet met een groot aantal kleine posten heeft een aantal consequenties. Ten eerste worden de beheerstaken van de posten zoveel mogelijk overgedragen aan 'regional support offices' (RSO's) en Den Haag, zodat de medewerkers hun handen vrij hebben om zich met primaire taken bezig te houden.¹⁴⁸ Ten tweede zullen kleine posten een scherpere focus op de kerntaken moeten hebben en moeten zij aan verwachtingenmanagement doen, omdat zij niet altijd aan de verwachtingen van de buitenwereld kunnen voldoen.¹⁴⁹ Een scherpe prioritering tussen zowel de Europese dossiers als tussen de Nederlandse vertegenwoordigingen in de lidstaten wordt noodzakelijk geacht. In de brief *Modernisering Nederlandse diplomatie* uit 2011 wordt gesteld dat niet alle lidstaten even belangrijk zijn. In de kleinere lidstaten domineert vaak een beperkt aantal Brusselse onderwerpen de agenda.¹⁵⁰ Het zou in principe mogelijk moeten zijn de relevante dossiers met een kleine bezetting te overzien. Het probleem is echter dat de werkvoorraad aan EU-werkzaamheden geen constante factor is. De financiële en economische crisis heeft laten zien dat individuele lidstaten in een korte tijd aan relevantie kunnen winnen, waardoor een kleine post het risico loopt capaciteit tekort te komen. Het is de vraag of een *pool* van flexibel inzetbare beleidsmedewerkers in staat zou zijn om tijdelijke capaciteitsproblemen adequaat op te vangen. Een andere uitdaging die eenmansposten met zich meebrengen is dat een ambassadeur als enige uitgezonden medewerker een klankbord mist; een sparringpartner om ideeën en opgedane indrukken mee te delen. Co-locatie met posten van gelijkgezinde lidstaten kan hier gedeeltelijk een oplossing voor bieden. De vraag is of één persoon in staat kan worden geacht om op een zeker detailniveau als volwaardige gesprekspartner over meerdere dossiers te kunnen meepraten.

De vakdepartementen

De vakdepartementen hebben allemaal een uitgebreide EU-beleidsagenda. Mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Van Voorst tot Voorst uit 2005¹⁵¹ kregen alle ministeries, voor zover zij daar niet al over beschikten, een directie voor Internationale en

¹⁴⁶ Dit zijn: Slowakije, Ierland, Finland, Denemarken, Portugal, Slovenië, Luxemburg, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Zweden, Oostenrijk, Cyprus en Malta: Aangename mag worden dat de ambassade in Kroatië, inmiddels EU-lidstaat, ook daartoe zal behoren.

¹⁴⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Herziening postennet / vermindering uitgezonden beleids-fte's*, 27 februari 2012.

¹⁴⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie kleine posten*, 1 maart 2012, p. 1.

¹⁴⁹ *Ibidem*, pp. 1-2.

¹⁵⁰ Minister van Buitenlandse Zaken 2011, *supra* noot 140, p. 21.

¹⁵¹ Gemengde Commissie Sturing EU-Aangelegenheden, *Sturing EU-aangelegenheden, Rijksbrede Takenanalyse, Rijksprogramma Andere Overheid*, eindrapport, 7 juni 2005.

Europese Zaken. De internationale directies droegen over het algemeen zorg voor de coördinatie voor alle relevante Raden, bewaakten de horizontale agenda en hielden zich bezig met brede Europese thema's. Ook strategievorming, coalitievorming, de reisagenda en de bilaterale contacten vielen onder hun taken. Als coördinatoren werkten de internationale directies veel samen met beleidsdirecties, die uiteindelijk voor de inhoudelijke input zorgden. Hoe hier invulling aan werd gegeven wisselde van departement tot departement.

In de loop der jaren werden er veranderingen doorgevoerd in de manier waarop deze afdelingen per ministerie waren georganiseerd.¹⁵² Zo werd er bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor gekozen om de internationale afdeling en de Europese afdeling te integreren in één Internationale afdeling om een meer thematische benadering mogelijk te maken, waarbij beleidsonderwerpen geïntegreerd konden worden aangepakt in verschillende internationale gremia. De afdeling kromp tijdens de evaluatieperiode van 28 naar 17 fte. Bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bestond de directie Internationaal Beleid uit een team dat zich bezighield met de bilaterale relaties (inclusief de EU-lidstaten) en een team Europa, bestaande uit 4 beleidsmedewerkers, dat zich specifiek bezighield met EU-dossiers. De directie Internationaal bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu bestond onder andere uit een afdeling Europa van 21 fte. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikte over een relatief kleine afdeling Internationale Zaken met 14 beleidsmedewerkers, vallend onder de directie Bestuursondersteuning. Europa was niet apart belegd, maar vormde wel het grootste deel van de werkzaamheden van de afdeling. Daarnaast was er een afdeling Europa en Binnenlands Bestuur binnen het directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties die onder meer de Interreg Structuurfondsen en grensoverschrijdende samenwerking (GROS) coördineerde. Economische Zaken had de internationale dossiers en bilaterale contacten ondergebracht bij de beleidsdirecties. De stafdirectie Europa bestond uit 40 fte, waarvan 10 op de PVEU. De afdeling Europese Unie van het ministerie van Financiën viel onder de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen en bestond uit 20 fte. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid had een directie Internationale Zaken met daaronder een afdeling Europese aangelegenheden, bestaande uit 14 fte. Het ministerie van Veiligheid en Justitie had een directie Europese en Internationale aangelegenheden, met daarbinnen een afdeling Europese Unie, bestaande uit 14 fte. Bij het ministerie van Defensie werden internationale overleggen voorbereid door de hoofddirectie Algemene Beleidszaken, sinds 2012 de hoofddirectie Beleid.¹⁵³

| 100 |

3.5.2 Interdepartementale afstemming

De laatste jaren is er veel aandacht besteed aan de architectuur van het interdepartementale afstemmingstraject. De verbreding en verdieping van het Europese beleid heeft er toe geleid

¹⁵² De samenvoeging van enkele ministeries bij de vorming van het eerste kabinet-Rutte (oktober 2010) heeft ook geleid tot de fusie van hun internationale directies. Hiervan was sprake bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu en dat van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (sinds november 2012 het ministerie van Economische Zaken).

¹⁵³ Inmiddels heeft ook deze directie de naam 'directie Internationaal Beleid'.

dat de vakdepartementen een substantiële Europese beleidsagenda hebben gekregen, die zij in hoge mate zelfstandig uitvoeren. Om toch met één stem te spreken werd een effectieve interdepartementale afstemming cruciaal geacht. Verder leefde het besef dat als Nederland na de uitbreiding en de verdragswijziging invloed wilde uitoefenen op de EU-besluitvorming, dit in een zo vroeg mogelijk stadium van de besluitvorming moest gebeuren. Dit betekende dat Nederland snel een standpunt klaar moest hebben om dit al in de Commissiefase proactief te kunnen uitdragen. Bovendien vereiste de complexe Unie een scherpe afweging van prioriteiten en een strategische inzetbepaling van de politiek. Dit vroeg om een heldere taakverdeling tussen de ministeries waarbij, naast de inhoudelijke behandeling van de dossiers, ook de regie en de algemene coördinatie gewaarborgd werd.

De werkzaamheden van de reguliere coördinatiefora (de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep BNC), het PV-instructieoverleg (PVi) en de CoördinatieCommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo)) bleven gedurende de evaluatieperiode grotendeels ongewijzigd (zie bijlage 3). Wel zijn er de afgelopen jaren een aantal wijzigingen doorgevoerd ter verbetering van de politieke aansturing en het interdepartementale afstemmingstraject.

Om eerder politieke sturing te kunnen geven aan de totstandkoming van de Nederlandse inzet ten aanzien van Europese beleidsvoorstellen die mogelijk grote gevolgen voor Nederland kunnen hebben, worden beleidsontwikkelingen vroegtijdig gesignaleerd, op basis van het wetgevings- en werkprogramma van de Commissie, beleidsvoorbereidende documenten zoals groen- en witboeken en de zelfstandige informatie die door de PVEU en de experts van de vakdepartementen wordt verzameld. In de CoCo worden de andere departementen op de hoogte gesteld van de gesignaleerde ontwikkelingen en wordt bekeken of het politieke niveau in dit stadium al betrokken moet worden. Het werkprogramma van de Commissie wordt zowel in de conceptfase (april) als na vaststelling door de Commissie (oktober) aan de ministerraad voorgelegd. Hier kunnen politieke aanwijzingen worden gegeven om de Commissie al in een vroeg stadium te beïnvloeden.

Nadat de Commissie een voorstel heeft gepubliceerd, wordt met het oog op het zo vroeg mogelijk verkrijgen van politieke aanwijzingen van de ministerraad vroegtijdig een onderscheid gemaakt in de behandeling van voorstellen met mogelijk grote gevolgen en de meer reguliere voorstellen. Dit onderscheid wordt, na een voorselectie door de werkgroep BNC, gemaakt in de CoCo, waar alle departementen aan deelnemen. De voorstellen van regulier karakter blijven de bekende (BNC) procedure volgen, de voorstellen met verwachte grote gevolgen krijgen een op maat gesneden aanpak. In de CoCo wordt, in de regel op voordracht van het eerst betrokken vakdepartement, besproken welke aanpak voor het desbetreffende voorstel gewenst is. Vervolgens stelt het eerstverantwoordelijke departement, al dan niet in projectteam-verband en al dan niet op basis van een *impact assessment*, in samenwerking met de coördinerende onderdelen van BZ een zogenaamde standpuntverkennde notitie op die wordt voorgelegd aan de Raad voor Europese en

Internationale Aangelegenheden (REIA).¹⁵⁴ Hierin staan de opties voor de inzet van Nederland in de onderhandelingen over het aan de orde zijnde voorstel. Deze opties betreffen in ieder geval de door Nederland gewenste uitkomst van de onderhandelingen en de ‘rode lijnen’, maar ook de afruilmogelijkheden, coalitievorming en bijvoorbeeld de koppeling van dossiers. In de REIA worden vervolgens de lijnen voorbereid die Nederland in de onderhandelingen over het betrokken voorstel gaat inzetten. Naar aanleiding van deze bespreking wordt een zogenaamde kaderinstructie opgesteld door het eerstverantwoordelijke departement in samenwerking met de coördinerende onderdelen van BZ. Deze kaderinstructie wordt besproken en vastgesteld door de ministerraad. De onderhandelaars kunnen hiermee opereren zolang zij maar binnen de daarin aangegeven rode lijnen blijven. In de CoCo kunnen problemen of mogelijk voor Nederland ongunstige ontwikkelingen die zich voordoen op de grote dossiers gedurende het gehele wetgevingstraject, bijvoorbeeld in het Europees Parlement, gemeld worden.¹⁵⁵

De Hoogambtelijke Commissie Europese Unie

Het eerste kabinet-Rutte introduceerde een Hoogambtelijke Commissie Europese Unie (HACEU, tegenwoordig HCEU), als opvolger van de CoördinatieCommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen op hoogambtelijk niveau (CoCoHan). De CoCoHan was in het leven geroepen met het oog op strategisch ambtelijk overleg ter ondersteuning van de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (REIA). De belangrijkste verandering ten opzichte van de CoCoHan is dat de HCEU wordt voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken in plaats van de staatssecretaris voor Europese Zaken, die in het tweede kabinet-Rutte niet optreedt. Het secretariaat ligt nog wel bij de directie Integratie Europa (DIE) van Buitenlandse Zaken. In de HCEU wordt het Nederlandse standpunt voor de Europese Raden en de meer algemene strategische inzet van Nederland in de EU besproken. Het is bovendien het ambtelijke voorportaal van de Ministeriële Commissie Europese Unie.

Ministeriële Commissie Europese Unie

De Ministeriële Commissie Europese Unie (MCEU) is, met ingang van het eerste kabinet-Rutte, de permanente variant van de Ministeriële Stuurgroep EU die sinds het tweede kabinet-Kok *ad hoc* bijeenkwam om bij bepaalde Europese onderwerpen een strakkere politieke regie te kunnen voeren.¹⁵⁶ De commissie bestaat uit de minister-president, de vicepremier, de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën en de president van de Nederlandse Bank. Indien de agenda daar aanleiding toe geeft neemt ook de minister van Veiligheid en Justitie deel. In de MCEU wordt de strategische Europese

¹⁵⁴ Deze onderraad van de ministerraad werd in 2011 vervangen door de Ministeriële Commissie Europese Unie (zie verder).

¹⁵⁵ Directie Integratie Europa, *Ministerraadsnotitie*, Den Haag, Vastgesteld in de MR van 19 mei 2006, www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/eu_essentieel/haags_afstemmingsoverleg/icer-2006-06-08.bmr-notitie.pdf.

¹⁵⁶ Dit gebeurde voor het eerst in 1999 bij de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2000-2007 en later nog enkele keren, ‘als de situatie erom vroeg’. Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2010, *supra* noot 122, p. 104.

agenda besproken en worden de Europese Raad, de Eurogroep en de Ecofin-Raad voorbereid. Het secretariaat wordt gevoerd door het ministerie van Algemene Zaken. De MCEU draagt er aan bij dat de voortgang van de kabinetsprioriteiten niet uit het oog worden verloren. De MCEU is in principe een besloten groep, waarbij andere ministeries alleen op uitnodiging van Algemene Zaken kunnen aanschuiven. Vanuit het perspectief van de niet-deelnemende vakdepartementen houdt dit het risico in dat voor hen politiek gevoelige Europese dossiers niet voluit aan bod komen in het kader van de voorbereiding op de behandeling in de ministerraad, met als gevolg dat zij een grotere inspanning moeten leveren om deze dossiers onder de aandacht van de politiek te brengen.¹⁵⁷ Hier staat tegenover dat de beperkte omvang van de commissie een zekere slagkracht en besluitvaardigheid met zich mee brengt die noodzakelijk is om adequaat in te kunnen spelen op het hoge tempo van de Brusselse besluitvorming.¹⁵⁸

Strategische Coördinatie Commissie voor Internationale Aangelegenheden

De (strategische) Coördinatie Commissie voor Internationale Aangelegenheden (CoRIA) is het ambtelijke voorportaal voor de (rijks)ministerraad inzake internationale aangelegenheden die buiten het bereik van de CoCo vallen. In 2010 werd de wekelijkse CoRIA aangevuld met een strategische CoRIA. De reguliere CoRIA werd hierna omgevormd tot een schriftelijke variant, waarin lopende internationale zaken worden afgestemd om tijdens de bijeenkomsten voldoende tijd te kunnen besteden aan strategische vraagstukken. De CoRIA komt twee keer per maand bijeen en is samengesteld uit de directeuren Internationale Zaken van alle ministeries. De CoRIA wordt voorgezeten door de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De CoRIA stelt notities op en biedt een forum voor de bespreking van internationale strategische vraagstukken. Daarnaast bespreekt de CoRIA de strategische reisagenda en de Meerjarig Interdepartementale Beleidskaders (MIB). Beide instrumenten werden door het eerste kabinet-Rutte in het leven geroepen ter versterking van de interdepartementale coördinatie.

| 103 |

De CoRIA heeft een breed internationaal perspectief en richt zich niet op EU-dossiers. De aandacht gaat vooral uit naar onderwerpen als economische diplomatie, hervormingen van het postennet en de uitwisseling van beleidsambtenaren. Het ontbreken van een op de EU gerichte tegenhanger van de CoRIA, waarin zowel strategische als operationele vraagstukken interdepartementaal worden besproken, wordt door sommige vertegenwoordigers van de directies Internationale Zaken als een gemis ervaren.

Coördinatie van de onderhandelingsstrategie

Het wordt niet als de taak van het ministerie van Buitenlandse Zaken gezien om andere departementen aan te spreken op hun onderhandelingsstrategie of de keuze van hun coalitiepartners. Wel is het van belang dat Buitenlandse Zaken op de hoogte is van de bilaterale contacten als een dossier op het niveau van de Europese Raad komt of als er een

¹⁵⁷ Directie Internationale Zaken, *Takenanalyse IZ in het kort*, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, memo IZ-2011-278, bijlage, p. 7.

¹⁵⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2010, *supra* noot 122, p. 104.

strategische afweging moet worden gemaakt tussen twee dossiers, bijvoorbeeld als Nederland wil dwarsliggen op een dossier dat voor een andere lidstaat erg belangrijk is, terwijl Nederland van diezelfde lidstaat iets gedaan wil krijgen op een ander dossier. Dit neemt niet weg dat BZ wel om uitleg van bepaalde keuzen kan vragen. BZ moet dus goed in de gaten houden welke afspraken de verschillende ministeries hebben gemaakt indien dossiers samenkomen, zodat hier geen coördinatieproblemen optreden. Deze lijnen komen samen op de PVEU en worden afgestemd bij de Coreper-instructies vanuit Den Haag.

Coördinatie bilateraal beleid

Het investeren in de algemene bilaterale relaties met andere lidstaten ten behoeve van de besluitvorming op EU-niveau wordt gerekend tot de verantwoordelijkheden van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vakministeries hanteren over het algemeen geen expliciete multi-bi benadering, waarbij bewust wordt geïnvesteerd in de bilaterale relaties met het oog op de multilaterale samenwerking op EU-niveau. De bilaterale relaties van de vakdepartementen spelen zich meer af binnen concrete beleidsdossiers, waarbij de EU vaak maar één van de fora is waarbinnen het betreffende thema internationaal aan bod komt. Vanuit thematisch perspectief kan er derhalve wel een grote wisselwerking zijn tussen wat er in bilateraal en in EU-verband gebeurt.

| 104 |

De groeiende verwevenheid van binnenlands en buitenlands beleid leidt tot een steeds grotere rol van vakministeries bij de ontwikkeling, vormgeving en uitvoering van het bilaterale beleid. De MIB's zijn een instrument waarmee het bilaterale beleid ten aanzien van een aantal strategische partners wordt gecoördineerd. De verantwoordelijk voor deze coördinatie, inclusief bij het opstellen en monitoren van de uitvoering van MIB's voor Europese landen, ligt bij de directie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tot die verantwoordelijkheid behoort ook het waar nodig gladstrijken van plooiën in de bilaterale verhoudingen, die zijn ontstaan als gevolg van incidenten, *ad hoc* problemen of lastige bilaterale dossiers. Om de coördinatie nog verder te bevorderen, vindt er sinds het aannemen van het MIB voor Duitsland ongeveer twee keer per jaar een interdepartementaal overleg inzake Duitsland plaats, zodat de departementen op de hoogte blijven van elkaars beleidsinitiatieven en de uitvoering van het MIB. De MIB's worden regulier halverwege hun uitvoering (na 2 jaar) interdepartementaal besproken.

3.6 Samenvatting

Ondanks het feit dat de opeenvolgende kabinetten hun eigen accenten en toonzetting met betrekking tot de Europese Unie hadden, werden de inhoudelijke beleidsdoelstellingen van Nederland in de periode 2008-2012 gekenmerkt door een grote mate van continuïteit. Het economische belang van de Europese integratie stond nooit ter discussie. Nederland hamerde op het belang van de voltooiing van de interne markt en vrijhandel. Zeer terughoudend was Nederland echter als het ging om verdere bevoegdheidsoverdracht – met een sterke nadruk op het subsidiariteitsbeginsel – en uitbreiding van het lidmaatschap. Toch werd erkend dat op sommige terreinen, bijvoorbeeld klimaat en energie, ook meer 'Europa' nodig was. In het algemeen hechtte Nederland aan het nakomen van op Europees

niveau gemaakte afspraken. Dit gold niet alleen voor de uitbreiding of de Schengen-toetreding van Roemenië en Bulgarije, maar ook voor het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Naast noodmaatregelen om de crisis direct te bestrijden hechtte Nederland aan de aanscherping van begrotingsafspraken, nieuwe regels inzake macro-economische onevenwichtigheden en een strenger handhavingsregime daarvan. Ook waren strengere Europese regels voor asiel en immigratie een speerpunt van Nederland en heeft de regering een initiatief gelanceerd om alle lidstaten te onderwerpen aan een monitoringssysteem voor de rechtsstatelijkheid, om zo het vertrouwen in elkaars rechtsstelsels te bevorderen.

De regering streefde een versterkte Nederlandse positie in de Unie na om de Nederlandse belangen te bewaken en prioriteiten opgenomen te krijgen in de EU-besluitvorming. Dit gebeurde onder andere door middel van het aangaan van coalities en het versterken van de bilaterale relaties met andere EU-lidstaten.

Ten aanzien van coalitievorming was het dominante uitgangspunt dat Nederland per dossier wisselende coalities zou aangaan met lidstaten waarmee Nederland op dat moment belangen of standpunten deelde. Ook zou gebruik worden gemaakt van bestaande coalities van gelijkgezinden. Tegelijkertijd kende de regering veel waarde toe aan de politieke en diplomatieke afstemming met de Benelux-partners. Wel hield Nederland vast aan het informele karakter van de Benelux Politieke Samenwerking om ook met andere lidstaten coalities te kunnen blijven aangaan. Bovendien streefden de Benelux-landen naar gezamenlijke periodieke overleggen met andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Baltische staten, de Noordse landen en de Visegrád-groep.

| 105 |

Aangezien de echte besluitvorming zich steeds meer verplaatste naar de voorportalen van de Raad en de informele contacten buiten de formele vergaderingen om, werd een actieve en versterkte bilaterale inzet van belang geacht om de Nederlandse standpunten in de hoofdsteden overtuigend en tijdig over het voetlicht te brengen. Goede relaties met andere lidstaten zouden een stevige basis creëren voor de Nederlandse belangenbehartiging in Europa. Het idee dat de bilaterale relaties meer en meer in functie worden gesteld van de multilaterale samenwerking, i.c. op EU-niveau, wordt de 'multi-bi benadering' genoemd. Het uitgangspunt van wisselende coalities impliceerde dat met alle lidstaten goede relaties moesten worden onderhouden. Dat wilde niet zeggen dat aan alle lidstaten evenveel belang werd toegekend. De meeste nadruk werd gelegd op de relaties met de grootste lidstaten (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en Polen) en met de twee Benelux-partners.

IOB reconstrueerde de volgende drie dimensies van de multi-bi benadering:

- 1) het onderhouden en bevorderen van goede relaties met alle lidstaten, als basis voor het vormen van per dossier wisselende coalities;
- 2) het intensiveren van de bilaterale relaties, met name met de grote lidstaten en kleinere gelijkgezinde lidstaten, met het oog op de EU-samenwerking; en
- 3) het steeds meer langs bilaterale weg (de hoofdsteden) beïnvloeden van concrete EU-besluitvormingsprocessen.

De instrumenten die in het kader van de multi-bi benadering worden ingezet, zoals de ambassades, bilaterale bezoeken op politiek en ambtelijk niveau, periodieke bilaterale conferenties en detachering van diplomaten, hebben betrekking op elk van deze drie dimensies.

De globale uitgangspunten van de multi-bi benadering zijn vastgelegd in centrale beleidsdocumenten zoals de Memories van Toelichting bij de begrotingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de jaarplannen van de directie Europa. Door het abstracte karakter van de multi-bi benadering is het niet geheel duidelijk of de multi-bi benadering alleen betrekking heeft op het ministerie van Buitenlandse Zaken of ook op de andere ministeries. Ook is niet duidelijk of de multi-bi benadering alleen betrekking heeft op een beperkt aantal strategische kerndossiers of een bredere strekking heeft. Er werden wel enkele discussies binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken gevoerd over de multi-bi opties voor Nederland binnen de EU, maar daaraan werden geen duidelijke conclusies verbonden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is belast met de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid en de bilaterale relaties met andere landen. Bovendien is BZ voor bepaalde beleidsterreinen, zoals ontwikkelingssamenwerking en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, vakdepartement. Doordat steeds meer kwesties in Europa als *Chefsache* worden bestempeld, is het Europese takenpakket van de minister-president zwaarder geworden. Hoewel de coördinatie van het EU-beleid nog altijd bij BZ ligt, is voor strategische dossiers de regierol van de premier versterkt, onder andere door de instelling van een Ministeriële Commissie EU-Zaken en een Hoogambtelijke Commissie EU-zaken. Met een kleine eigen staf voor EU-zaken leunt het ministerie van Algemene Zaken voor de Europese dossiers sterk op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

| 106 |

De vakdepartementen hebben allemaal een steeds zwaardere EU-beleidsagenda gekregen en voeren die grotendeels zelfstandig uit. Zij beschikken inmiddels allemaal over een directie of afdeling voor internationale en/of Europese zaken die zorgdraagt voor de voorbereiding van Raadsvergaderingen, de horizontale agenda bewaakt en zich met brede Europese thema's bezighoudt. Ook strategievorming, coalitievorming, de reisagenda en de bilaterale contacten behoren tot hun taken.

De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PVEU) draagt zorg voor de Nederlandse belangenbehartiging bij de Europese instellingen. De permanent vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger vertegenwoordigen Nederland in het comité van permanent vertegenwoordigers (Coreper) en vervangen bewindslieden bij afwezigheid in de Raad. De bilaterale ambassades van Nederland in de Europese hoofdsteden kregen te maken met een krimpende bezetting, zonder dat er werd overgegaan tot sluiting van ambassades. Met name de kleinere ambassades zijn nog kleiner geworden. Dit volgde op een proces waarbij Den Haag al steeds meer differentieerde in de productie die van de verschillende ambassades werd gevraagd.

4

Coalitievorming en beïnvloeding van de besluitvorming

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag op welke manier en met welke lidstaten Nederland in de evaluatieperiode coalities is aangegaan en hoe dit Nederland heeft geholpen om de EU-besluitvorming in de gewenste richting te beïnvloeden. In hoofdstuk 1 is coalitievorming omschreven als het proces van informele afstemming tussen vertegenwoordigers van verschillende lidstaten voorafgaand aan en tijdens de formele onderhandelingen met als doel de besluitvorming in een gunstige richting te beïnvloeden, door middel van het verwerven van steun voor of het creëren van massa achter een gewenst beleidsalternatief.

In de eerstvolgende paragraaf (4.2) worden op basis van kwantitatieve analyses de belangrijkste inhoudelijke scheidslijnen en coalitiepatronen binnen de Raad en de positie van Nederland daarin besproken. Vervolgens gaat paragraaf 4.3 in op de vraag op welke wijze Nederland heeft vormgegeven aan wisselende (ook wel ‘*ad hoc*’) en bestaande (ook wel ‘taakspecifieke’) coalities. Hierbij wordt ingegaan op de keuze van coalitiepartners en de factoren die daarbij een rol speelden, de fase waarin en het niveau waarop coalities tot stand kwamen en de rol die de coalities speelden tijdens de besluitvorming. Deze paragraaf is gebaseerd op de analyse van vier onderhandelingsdossiers middels casestudies en aanvullende interviews. Paragraaf 4.4 gaat in op de Benelux Politieke Samenwerking in het kader van de EU-besluitvorming. De Benelux als territoriaal samengestelde coalitie neemt in het Nederlandse beleid een bijzondere plaats in. Hierbij wordt ook ingegaan op de reguliere overleggen tussen de Benelux-landen en andere regionale samenwerkingsverbanden. Vervolgens gaat paragraaf 4.5 in op de vraag op welke wijze en in welke mate coalitievorming Nederland invloed heeft verschaft binnen de EU-besluitvorming. Paragraaf 4.6 bevat de conclusies van dit hoofdstuk.

| 109 |

4.2 Coalitiepatronen in de Raad en de positie van Nederland daarin

Kwantitatief onderzoek naar de inhoudelijke scheidslijnen en coalitiepatronen binnen de Raad richt zich op drie waarneembare gedragingen van lidstaten, namelijk:

- hun stemgedrag (*outputcoalities*);
- de door hen ingenomen standpunten (*inputcoalities*); en
- de informele samenwerking tussen onderhandelaars (sociale netwerken).

4.2.1 Stemgedrag (*outputcoalities*)

Bij het onderzoek naar *outputcoalities* wordt geanalyseerd hoe vaak en wanneer lidstaten gelijktijdig een tegenstem uitbrengen, zich onthouden van stemming of een formele

stemverklaring afgeven.¹⁵⁹ Hierbij moet wel worden bedacht dat bij slechts 35 procent van de besluiten die onder gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen één of meerdere lidstaten zich onthouden of tegenstemmen; de meeste besluiten worden immers bij consensus aangenomen.¹⁶⁰ Tegenstemmen gebeurt op alle beleidsterreinen, maar meer op de herverdelende beleidsterreinen, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, handelsbeleid, de interne markt en het gemeenschappelijk visserijbeleid.¹⁶¹ De grotere en meer noordelijk gelegen lidstaten stemmen vaker tegen dan zuidelijke en oostelijke lidstaten.¹⁶² De nieuwe lidstaten (sinds 2004) stemmen maar weinig tegen. Eerder dan oude lidstaten onthouden zij zich van stemming en bovendien doen zij dat, in tegenstelling tot oude lidstaten, zelden individueel.¹⁶³ Zij zijn er daarmee verantwoordelijk voor dat er sinds de uitbreiding nog maar in 41 procent van de gevallen individueel wordt tegengestemd in plaats van bijna 60 procent daarvoor.

Van Aken (2012) identificeert in de periode 2004-2010 een groep van 18 lidstaten (de 'stille meerderheid'), waaronder de meeste nieuwe lidstaten, die zelden tegenstemden. Dan was er ook een groep van zes (de 'vocale minderheid'), bestaande uit Nederland, Finland, Zweden, Denemarken, Tsjechië en Malta die vaker tegenstemde. Duitsland en Oostenrijk stemden nog vaker tegen, maar overwegend op andere vraagstukken dan de groep van zes. Het Verenigd Koninkrijk vormde als grootste 'dwarsligger' een eigen categorie.¹⁶⁴ Sinds de uitbreiding zijn sommige lidstaten meer gaan 'contesteren', met name het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Zweden, Denemarken en Griekenland, en andere lidstaten juist minder, met name Duitsland, Frankrijk en Luxemburg.¹⁶⁵

¹⁵⁹ Zie bijvoorbeeld M. Mattilla, 'Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement', pp. 23-35 in: D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union; Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010; S. Hagemann, 'Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006', pp. 36-63 in: D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union; Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010; W. Van Aken, *Voting in the Council of the European Union; Contested Decision-Making in the EU Council of Ministers (1995-2010)*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2012:2; VoteWatch Europe, *Agreeing to Disagree: The voting records of EU Member States in the Council since 2009*, VoteWatch Europe Annual Report, July 2012.

¹⁶⁰ Het voordeel van deze methode is dat de informatie objectief, direct beschikbaar en controleerbaar is. Een nadeel is dat lidstaten maar zelden tegenstemmen, vanwege de consensusnorm. Wanneer lidstaten de consensus doorbreken, doen zij dit vaak individueel. Bovendien, als lidstaten zich gezamenlijk verzetten tegen een besluit, doen zij dit niet altijd om dezelfde reden. Dan is er mogelijk nog sprake van een vertekening, omdat bij verzet van twee grote lidstaten er vaak geen besluit tot stand komt. Tot slot is het aantal tegenstemmen/onthoudingen geen zuivere weerspiegeling van de preferenties, maar spelen ook tactische overwegingen een rol, wat niet wegneemt dat zij ook vaak een uiting van sterke nationale belangen zijn (zie: D. Naurin and R. Lindahl 2010, *supra* noot 17, pp. 67-68).

¹⁶¹ Van Aken 2012, *supra* noot 159, p. 34.

¹⁶² *Ibidem*, p. 44-47.

¹⁶³ *Ibidem*, p. 47-47.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 50.

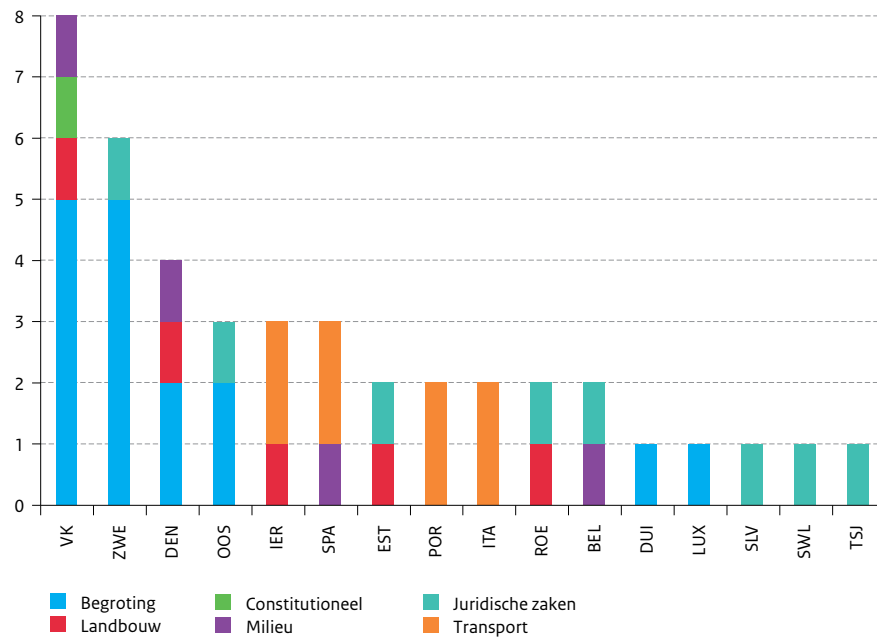
¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 45.

In afbeeldingen 1 en 2 in bijlage 4 bij dit rapport wordt op basis van de onderzoeken van Mattila (2010) en Hagemann (2010) in tweedimensionale figuren de overeenkomstigheid van het stemgedrag van de lidstaten gevisualiseerd.

Stemgedrag van Nederland

Uit de cijfers van VoteWatch Europe blijkt dat Nederland in de periode juli 2009 tot en met juni 2012 in 3,5 procent van de gevallen tegen een aangenomen besluit stemde of zich onthield van stemming. Het nam daarmee een vijfde plaats in, na het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Duitsland en Denemarken. Bij 6,7 procent van de aangenomen besluiten legde Nederland een stemverklaring af en nam daarmee een tweede plaats in (na het Verenigd Koninkrijk).¹⁶⁶ Figuur 4.1 toont voor het grootste deel van de evaluatieperiode met welke lidstaten en op welke beleidsterreinen Nederland samen heeft opgetreden. Dit gebeurde het vaakst met het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken.

Figuur 4.1 Minderheidscoalities van Nederland per beleidsterrein



Bron: data www.votewatch.eu (periode 1 juli 2009 - 31 december 2012), berekening IOB.

¹⁶⁶ Op de meeste beleidsterreinen gaf Nederland slechts een enkele keer een stemverklaring af, maar op de terreinen Milieu en Volksgezondheid (bij 7 van de 42 besluiten) en Industrie, Onderzoek en Energie (5 van de 26 besluiten) kwam dit significant vaker voor. Zie: VoteWatch Europe 2012, *supra* noot 159, p. 13.

4.2.2 Standpunten (inputcoalities)

Ander onderzoek naar scheidslijnen en coalities kijkt naar de initiële standpunten die lidstaten in de Raadsonderhandelingen innemen.¹⁶⁷ Initiële, omdat de standpunten van lidstaten gedurende de onderhandelingen kunnen verschuiven, bijvoorbeeld om onderhandelings tactische redenen of vanwege voortschrijdend inzicht. Zelfs bij de initiële standpunten is het de vraag of deze geheel autonoom tot stand zijn gekomen of dat er al sprake is geweest van beïnvloeding van buitenaf.

De diversiteit aan standpunten van de lidstaten heeft vaak te maken met structurele factoren, zoals de omvang, economische ontwikkeling, verschillen in nationale wetgeving en bestuurlijke structuren en culturen, e.d. Onderzoek van Thomson (2011) laat zien dat de politieke kleur van een regering er veel minder toe doet. Lidstaten verschillen ook sterk in het belang dat zij toekennen aan de verschillende kwesties. Dit kan betekenen dat zelfs als lidstaten een overeenkomstig standpunt innemen, zij als gevolg van een andere prioriteitstelling kunnen verschillen in de bereidheid om tijd en energie te steken in het beïnvloeden van andere actoren.

In de EU-15 was er sprake van een Noord-Zuid patroon. Het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken namen vergelijkbare posities in, Finland en Nederland waren daar niet ver van verwijderd. Ook Frankrijk, Spanje, Griekenland, Italië en Portugal namen relatief vaak dezelfde standpunten in.¹⁶⁸ Ook na de uitbreiding zijn de standpunten van de noordelijke en zuidelijke lidstaten nog steeds afwijkend, maar is er ook een duidelijk verschil tussen nieuwe en oude lidstaten. Zoals te zien is in afbeelding 3 in bijlage 4 van dit rapport zijn de nieuwe lidstaten geclusterd in het midden van de afbeelding, duidelijk op enige afstand van de oude lidstaten rechtsboven en linksonder. Bij 30 procent van de kwesties was er een duidelijke tegenstelling tussen oude en nieuwe lidstaten.¹⁶⁹ In 22 procent van de gevallen was er sprake van een blok van oude noordelijke lidstaten versus een blok oude zuidelijke lidstaten en nieuwe oostelijke lidstaten. Bij 15 procent van de kwesties was er een blok van oude noordelijke en nieuwe oostelijke lidstaten tegenover een blok van oude zuidelijke lidstaten.

Nederland bevond zich duidelijk in een Noordwest-Europese groep, in de buurt van het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Finland, Oostenrijk en Luxemburg. De groep

¹⁶⁷ Het grootste en meest systematische onderzoek naar de standpunten van lidstaten betreft het project *Decision-making in the European Union (DEU)*. In dit project is over een periode van meer dan tien jaar een database opgebouwd met daarin de standpunten van alle lidstaten op een groot aantal (inmiddels 125) wetgevingsvoorstellen. Deze standpunten zijn vastgesteld aan de hand van honderden semi-gestructureerde interviews met onderhandelaars (zie onder andere: R. Thomson et al., 'A new dataset on decision-making in the European Union before and after the 2004 and 2007 enlargements (DEU11)', in: *Journal of European Public Policy*, 19:4 May 2012: 604-622.

¹⁶⁸ R. Thomson, *Resolving Controversy in the European Union: Inputs, Processes and Outputs in Legislative Decision-Making before and after Enlargement*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, (hier is gebruik gemaakt van de online voorpublicatie op www.robertthomson.info/research/resolving-controversy-in-the-eu [Full text]), p. 59.

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 60.

die daar het verst vanaf stond werd gevormd door Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland. Tegelijk is het belangrijk om te beseffen dat lidstaten die op een bepaald dossier elkaars coalitiegenoten zijn, op een ander dossier elkaars tegenstander zijn. De scheidslijnen zijn met andere woorden niet structureel. Er zijn daarmee dus geen vaste bondgenoten of tegenstanders, alleen frequentere en minder frequente.

4.2.3 Sociale netwerken

Informeel, sociale netwerken worden in kaart gebracht door middel van interviews, waarbij onderhandelaars wordt gevraagd met welke lidstaten zij het vaakst informeel afstemmen voorafgaand aan of in de marge van formele vergaderingen.¹⁷⁰ Lidstaten die het vaakst worden genoemd beschikken over het grootste 'netwerkkapitaal'. De omvang van een lidstaat is daarbij een belangrijke factor, maar zegt niet alles. Zowel voor als na de uitbreiding van 2004 nam Nederland een vijfde plaats in, na de drie grootste lidstaten en Zweden (zie tabel 4.1 op pagina 114).

Wat verder opvalt is dat Duitsland na de uitbreiding is opgeschoven van plaats 3 naar plaats 1, maar de verschillen tussen de grootste lidstaten blijven klein. Van de nieuwe lidstaten beschikte Polen over het meeste netwerkkapitaal, maar bleef met plaats 10 ver achter bij zijn omvang en stemgewicht.

Ten aanzien van de vraag wie met wie samenwerkt, laten beide onderzoeken een centrum-periferie patroon zien. Voor de uitbreiding van 2004 was er sprake van een noordelijke groep (Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken) en een zuidelijke groep (Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal), met Duitsland als verbindingsschakel tussen beide groepen. Met de uitbreiding naar 25 lidstaten zijn er twee groepen bij gekomen: de Baltische staten en de Visegrád-groep. Cyprus en Malta hebben zich aangesloten bij Griekenland in de zuidelijke periferie.¹⁷¹ Dit wordt geïllustreerd in afbeelding 4 in bijlage 4 van dit rapport.

De lidstaten met het grootste netwerkkapitaal bevinden zich dichterbij het centrum. De rol van Duitsland als bruggenbouwer is nog sterker geprononceerd dan in de EU-15. Het land

¹⁷⁰ Hier is gebruik gemaakt van twee onderzoeken: D. Naurin and R. Lindahl, 'East-North-South: Coalition-Building in the Council before and after Enlargement', pp. 64-80 in: D. Naurin and H. Wallace (eds.), *Unveiling the Council of the European Union; Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010; M. Laatsit and M. Kaeding, *It's the Centre-Periphery, Stupid! Cooperation Patterns in the Council of Ministers after Enlargement*, EIPA Working Paper 2011/W/02, European Institute of Public Administration, 2011. Het onderzoek van Naurin en Lindahl is gebaseerd op enkele honderden interviews die in 2003 en 2006 met onderhandelaars uit alle lidstaten zijn gehouden. Voor het tweede onderzoek van Laatsit en Kaeding zijn veertig onderhandelaars uit tien lidstaten geïnterviewd, toegespitst op vier concrete onderhandelingsdossiers: het 7^e kaderprogramma, de werktijdenrichtlijn, de dienstenrichtlijn en de rijbewijsrichtlijn.

¹⁷¹ Naurin and Lindahl 2010, *supra* noot 170, p. 75.

vormt niet meer alleen de schakel tussen Noord en Zuid, maar ook naar het Oosten. Ook blijkt uit beide onderzoeken het belang van de Frans-Duitse as.¹⁷²

Tabel 4.1 Ongewogen netwerkkapitaal per lidstaat (indexpunten)			
EU-15 (2003)		EU-25 (2006)	
1 VK	3.72	1 Duitsland	3.52
2 Frankrijk	3.59	2 VK	3.46
3 Duitsland	3.55	3 Frankrijk	3.30
4 Zweden	3.15	4 Zweden	2.58
5 Nederland	2.63	5 Nederland	2.31
6 Denemarken	1.79	6 Denemarken	2.14
7 Spanje	1.69	7 Spanje	1.79
8 Finland	1.34	8 Italië	1.71
9 Italië	1.21	9 Finland	1.60
		10 Polen	1.56
		11 Tsjechië	1.46
		12 Estland	1.33
		13 Hongarije	1.17
		14 Litouwen	1.14
10 België	0.98	15 Griekenland	1.10
		16 Slowakije	1.10
		17 Letland	1.04
11 Oostenrijk	0.88	18 Portugal	1.00
12 Portugal	0.83	19 België	0.94
13 Ierland	0.72	20 Oostenrijk	0.83
14 Griekenland	0.67	21 Ierland	0.82
15 Luxemburg	0.54	22 Luxemburg	0.72
		23 Slovenië	0.56
		24 Cyprus	0.46
		25 Malta	0.44

Bron: Naurin and Lindahl 2010, p. 71.

De tabel presenteert een ranglijst van de meest genoemde samenwerkingspartners. Respondenten moesten de vraag beantwoorden: 'Met welke lidstaat werkt u het vaakst samen binnen uw raadswerkgroep om tot een gezamenlijk standpunt te komen?' Deze ranglijst weerspiegelt een ongewogen index van netwerkkapitaal, dat wil zeggen een eenheid voor de kwantiteit van samenwerkingspartners waartoe een lidstaat toegang heeft. Het betreft een ongewogen index omdat hierbij niet is gekeken tot welke lidstaten een land toegang heeft: toegang tot Malta weegt net zo zwaar als toegang tot Duitsland.

¹⁷² In de studie van Naurin en Lindahl (2010) noemden zij elkaar als de belangrijkste partners. In de studie van Laatsit en Kaeding (2011) waren zij bij alle vier de dossiers voor elkaar een belangrijke samenwerkingspartner; dit was het enige landenpaar waarbij dit voorkwam.

4.2.4 Patronen

Ondanks dat zij andere fenomenen meten, komen de verschillende kwantitatieve analyses tot overeenkomstige bevindingen als het gaat om de globale scheidslijnen binnen de Unie (in tabel 4.2 worden deze patronen gepresenteerd). Vrijwel alle onderzoeken tonen aan dat er voorafgaand aan de uitbreiding van 2004 sprake was van een overwegend Noord-Zuid patroon. De uitbreiding heeft dat patroon niet doorbroken. Er is nog steeds sprake van een Noord-Zuid patroon, maar dan aangevuld met een oostelijke groep.

	Onderzoeker(s)	Patroon voor 2004	Patroon na 2004	Coalitiepartners Nederland
Output-coalities	Mattila 2010 (data 05/2004-12/2006)	Noord-Zuid	Noord-Zuid	Zweden, Denemarken, Finland, Estland
	Hagemann 2010 (data 05/2004-12/2006)	Links-Rechts	Geografische clusters	Zweden, Denemarken, Finland, Litouwen
	Van Aken 2012 (data 1995-2010)	Noord-Zuid	Noord-Zuidoost	Zweden, Denemarken, Finland, Tsjechië, Malta
Input-coalities	Thomson 2012 (data t/m 2010)	Noord (VK, ZWE, DK, NED, FIN) - Zuid (FRA, SPA, GRI, ITA en POR)	Noord-Zuid Oud-Nieuw (30%) Noord-Zuidoost (22%) Noordoost-Zuid (15%)	VK, Zweden, Denemarken, Finland, Luxemburg
Informele netwerken	Naurin & Lindahl 2010 (data 2003 en 2006)	Noord-Zuid	Noord/Noordoost-Zuid	Verenigd Koninkrijk, Zweden, Duitsland, Denemarken
	Laatsit & Kaeding 2011	Niet onderzocht	Centrum (Noordwest)-Periferie (Zuid en Oost)	-

Geografie speelt dus duidelijk een belangrijke rol bij het stemgedrag, bij de standpunten die lidstaten innemen en bij de informele netwerken. Sommige onderzoekers verklaren dit door factoren als identiteit en cultuur, waardoor vertegenwoordigers van naburige lidstaten elkaar sneller opzoeken. Anderen stellen dat lidstaten uit een bepaalde regio vaak ook dezelfde belangen delen. Sommige onderzoekers verklaren de Noord-Zuid tegenstelling

meer specifiek door het onderscheid tussen nettobetalers aan en netto-ontvangers van het EU-budget. Volgens Thomson (2009) is die verklaring te beperkt en gaat het meer om afwijkende visies op marktregulering en -hervorming, waarbij zuidelijke lidstaten over het algemeen voor sterkere regulering en hogere financiële subsidies zijn en noordelijke lidstaten voor minder regulering en lagere subsidies. Nieuwe lidstaten nemen daarbij een middenpositie in, doordat zij minder vaak voor harmonisatie van regelgeving zijn en vaker voor hogere subsidies pleiten.¹⁷³

Hoewel alle onderzoeken een duidelijk patroon aangeven in het gedrag van de lidstaten, moet worden benadrukt dat de verklarende kracht van deze patronen in alle onderzoeken zwak is. Anders gezegd, de mate waarin dit patroon representatief is voor alle onderhandelingen is laag (in het geval van Thomson bijvoorbeeld voor een kwart tot een derde van de onderhandelingskwesities). Er is tussen de verschillende onderhandelingsdossiers een grote variatie. Waar een bepaalde lidstaat op het ene dossier een bondgenoot is, is deze lidstaat op een ander dossier juist een tegenstander. Een belangrijke eigenschap van de Unie is dan ook dat er sprake is van *cross-cutting cleavages*. Elke lidstaat is soms coalitiepartner, maar sommige vaker dan anderen. De bestaande onderzoeken laten helaas niet de variaties per beleidsterrein zien.

| 116 |

4.2.5 Positie van Nederland

Op basis van de kwantitatieve onderzoeken kan worden geconcludeerd dat Nederland zich het vaakst in het kamp van noordelijke of noordwestelijke lidstaten bevindt, met het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Finland en in mindere mate Duitsland en Oostenrijk, als meest frequente coalitiepartners. Dit geldt niet alleen het stemgedrag of de standpuntinname, maar ook de informele samenwerking. Nederland beschikt bovendien over veel netwerkcapitaal (dat wil zeggen, de mate waarin andere lidstaten informeel met Nederland afstemmen in een besluitvormingsproces), getuige de vijfde plaats die Nederland ook na de uitbreiding naar 25 lidstaten heeft behouden, na de drie grootste lidstaten en Zweden.

Opvallend is dat geen enkel kwantitatief onderzoek een speciale relatie aantoonst tussen de Benelux-landen, ondanks hun geografische nabijheid en de alom bekende geïnstitutionaliseerde afstemming. Het is duidelijk dat zij qua stemgedrag tamelijk ver uiteen liggen, waarbij Nederland zich op aanzienlijke afstand bevindt van Luxemburg en België, die dicht bij elkaar liggen (zie afbeelding 1 in bijlage 4). België en Luxemburg liggen ook qua netwerkpositie dicht bij elkaar, dat wil zeggen dat respondenten uit die lidstaten vaak aangaven elkaar belangrijk te vinden (zie afbeelding 4 in bijlage 4). Wat betreft inhoudelijke standpunten neemt Luxemburg een middenpositie in tussen Nederland en België, die tamelijk ver van elkaar verwijderd liggen (zie afbeelding 3 in bijlage 4). Het is een bekend gegeven dat de gelijkgezindheid tussen België en Luxemburg aan de ene kant en Nederland aan de andere kant bij veel vraagstukken beperkt is, waardoor

¹⁷³ R. Thomson, 'Actor alignments in the European Union before and after enlargement', in: *European Journal of Political Research* 48, 2009: 756-781, p. 772-773.

input- en *output*coalities minder waarschijnlijk zijn. Het ontbreken van een Benelux-patroon in de informele netwerken kan worden verklaard doordat de Benelux-afstemming zich slechts op een beperkt aantal beleidsterreinen afspeelt en op andere totaal afwezig is. Bovendien was de samenwerking tussen de Benelux-landen in de eerste jaren na 2004 nog niet zo intensief als in de evaluatieperiode (zie paragraaf 4.4).

4.3 Coalitievorming door Nederland

4.3.1 Typen coalities in de praktijk

Nederland maakte in de praktijk, conform het beleid (zie hoofdstuk 3), gebruik van de verschillende te onderscheiden typen coalities. Het meest gangbaar was het aangaan van per dossier wisselende (*ad hoc*) coalities. Deze zijn van korte duur en niet geïnstitutionaliseerd. Daarnaast behoort Nederland tot enkele min of meer duurzame (of ‘taakspecifieke’) coalities. Deze zijn terugkerend van aard en kennen een zekere mate van institutionalisering met vaste tussentijdse overleggen. En ten derde speelt de Benelux Politieke Samenwerking, als territoriaal samengestelde coalitie, op enkele specifieke beleidsterreinen een belangrijke rol.¹⁷⁴ In de praktijk blijkt het onderscheid tussen de wisselende en meer duurzame coalities niet altijd goed te maken, aangezien de wisselende coalities per beleidsterrein een terugkerend patroon laten zien en ook de duurzame coalities in de tijd en per specifieke kwestie in samenstelling variëren.

| 117 |

Uit de casestudies komt Nederland naar voren als een actieve lidstaat wanneer het gaat om het vormen, mobiliseren en benutten van coalities en in het proberen om als coalitie gezamenlijk op te treden. Bij de kwestie handelsbeleid binnen de onderhandelingen over het nieuwe comitologie-regime en bij het derde energiepakket werd Nederland door vertegenwoordigers van andere lidstaten omschreven als een van initiators en kartrekkers van de coalitie. Bij de onderhandelingen over het nieuwe comitologie-regime signaleerde Nederland als eerste een probleem met de voorstellen ten aanzien van de externe EU-hulpprogramma's en heeft toen de gelijkgezinde lidstaten op het gebied van ontwikkelingsamenwerking gemobiliseerd. Met betrekking tot het Stockholm Programma nam Nederland vroegtijdig het initiatief om gezamenlijk met de Benelux-partners op te trekken.

Wisselende coalities

De coalities hadden meestal een *ad hoc* karakter en kwamen min of meer spontaan tot stand op basis van samenvallende (of althans vergelijkbare) standpunten inzake specifieke onderhandelingskwesties. Lidstaten plegen voorafgaand aan of in de marge van vergaderingen overleg, bijvoorbeeld om argumenten uit te wisselen die kunnen worden ingezet, om specifieke formuleringen af te stemmen en eventueel concessies aan andere

¹⁷⁴ In Nederlandse beleidsdocumenten wordt gesproken van wisselende en bestaande coalities. In de literatuur wordt met betrekking tot dezelfde fenomenen gesproken van *ad hoc* en taakspecifieke coalities (zie hoofdstukken 1 en 3). In dit hoofdstuk worden beide terminologieën gebruikt.

lidstaten te bespreken om zodoende meer steun te verwerven voor het gewenste beleidsalternatief. Dit overleg is niet geïnstitutionaliseerd en communicatie verloopt meestal per e-mail of telefoon, zeker als het communicatie tussen departementen in de hoofdsteden betreft. Ook komen Brusselse onderhandelaars bijeen op een permanente vertegenwoordiging van een van de deelnemers, ook die van Nederland.¹⁷⁵ Dit gebeurt in wisselende samenstelling, afhankelijk van het dossier.

Deze coalities verschillen niet alleen per onderhandelingsdossier, maar per individuele kwestie binnen een dossier. Binnen de vier onderzochte onderhandelingsdossiers waren er tegelijkertijd verschillende coalities actief die qua samenstelling sterk van elkaar konden verschillen. Zo trok Nederland in de eindfase van de onderhandelingen over het *sixpack* op met de Benelux-partners, in een gezamenlijk verzet tegen de Frans-Duitse deal inzake de kwestie van automatische sancties binnen het Stabiliteits- en Groeipact; bij de kwestie van de (a-)symmetrische benadering van de macro-economische onevenwichtighedenprocedure schaarde Nederland zich achter Duitsland en zaten België en Luxemburg inhoudelijk op een andere lijn. Bovendien kunnen coalities tijdens het onderhandelingsproces uit elkaar vallen en kunnen er nieuwe coalities worden gevormd.

Taakspecifieke coalities

| 118 | Nederland maakt deel uit van een aantal meer of minder geïnstitutionaliseerde coalities van lidstaten die eenzelfde belang delen of een vergelijkbare benadering van een beleidsterrein hebben. Ook dezelfde politieke kleur van de verantwoordelijke bewindspersonen op een bepaald beleidsthema op een bepaald moment kan aanleiding zijn voor een vast afstemmingsberaad. Deze coalities zijn niet permanent actief, maar komen in actie wanneer het onderwerp waar zij zich op richten op de beleidsagenda staat. In sommige gevallen zijn er tussentijdse, periodieke overleggen (zie box 4.1).

¹⁷⁵ Het is mede, zo niet voornamelijk, om deze reden dat Nederland in 2010 de eigen Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie na enkele jaren 'randligging' weer heeft verplaatst naar het centrum van Brussel, dichtbij het Raadsgebouw, zodat Nederlandse ambtenaren gemakkelijker kunnen deelnemen aan en zelfs gastheer kunnen zijn van dergelijke overleggen. In de praktijk wordt deze mogelijkheid veelvuldig benut.

Box 4.1 Taakspecifieke coalities

Nettobetalers

Het betreft hier de gelijkgezinden op het terrein van het EU-budget en het Meerjarig Financieel Kader (MFK). Deze groep van nettobetalers zet zich in voor het matigen en het verantwoord besteden van het EU-budget. De groep werd vroeger ook wel aangeduid als de 'zuinige zes' (Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Zweden)¹⁷⁶, maar was bij de laatste onderhandelingen over het MFK groter en stond bekend als de 'Friends of Better Spending' (ook Denemarken, Finland, Tsjechië, Italië en (soms) Slovenië maakten er deel van uit). De samenwerking is in aanzienlijke mate geïnstitutionaliseerd met geregeld overleggen tussen ambtenaren uit de hoofdsteden en de medewerkers van de permanente vertegenwoordigingen. Ambtenaren van de ministeries van Financiën van Nederland, Denemarken, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland komen geregeld bijeen in één van de hoofdsteden onder de naam 'Noordwijkgroep'. Over het algemeen kiest deze groep voor een ferme opstelling in de begrotingsonderhandelingen.

Kopenhagengroep (marktliberalisering)

De Kopenhagengroep is actief op het terrein van financieel en mededingingsbeleid. De leden delen preferenties op het gebied van marktliberalisering (in tegenstelling tot marktregulering). Naast Nederland bestaat de groep uit Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Litouwen, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Deze groep vormt een coherent blok. Twee à drie keer per jaar wordt er op ambtelijk niveau in een van de hoofdsteden overlegd en geregeld in de marge van EU-vergaderingen. Tegenover deze groep staat een groep van Mediterrane lidstaten, inclusief Frankrijk, en België die een alternatieve benadering van regulering en investeringsbescherming (protectionisme) voorstaan. Duitsland bevindt zich in een middenpositie en kiest afhankelijk van het binnenlandse debat tussen beide posities.¹⁷⁷

Gelijkgezinden m.b.t. handelsbeleid

Deze groep is informeel en kent een losse structuur. De groep is samengesteld rondom de voorkeur met betrekking tot vrijhandel. Deze voorkeur laat een algemene verdeling zien langs een Noord-Zuid-lijn. De groep van gelijkgezinden bestaat naast Nederland uit Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, het Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Zweden. De groep staat open voor deelname door anderen. Zo voegen

¹⁷⁶ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Primus inter pares; Een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004*, nr. 314, 2008, p. 107. Bij de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven 2000-2007 was er sprake van een 'bende van vier' (Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland) en een 'bende van zeven' (de vier aangevuld met Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Finland), zie Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, *Agenda 2000: Hoe Nederland onderhandelt met Europa*, nr. 290, 2003, p. 52.

¹⁷⁷ Ruse 2013, *supra* noot 23, p. 116.

ook Oostenrijk en Ierland zich soms bij deze groep.¹⁷⁸ Hier tegenover staat een groep van vooral zuidelijke lidstaten, inclusief Frankrijk, die meer nadruk leggen op het beschermen van de Europese industrie.

Gelijkgezinden m.b.t. betere wetgeving ('Better regulation')

Nederland neemt ook deel aan het optreden in gelijkgezindenverband inzake het verminderen van administratieve lasten en het vereenvoudigen van regelgeving. Er zijn in dit kader verschillende gezamenlijke brieven opgesteld en ondertekend door de regeringsleiders of ministers van Economische Zaken van verschillende lidstaten gericht aan de voorzitters van de Commissie en de Europese Raad. Deze brieven werden ondertekend door een groeiende groep lidstaten, waarvan de vaste kern werd gevormd door het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Zweden, Denemarken, Polen, Tsjechië, Slowakije en de Baltische Staten.

Gelijkgezinden m.b.t. het landbouwbeleid

De leden zijn Nederland, Denemarken, Duitsland, Estland en Zweden. Net als de coalitie inzake handel kent deze groep een lage graad van institutionalisering en komt eens in de vier maanden bijeen in een van de hoofdsteden op het niveau van senior beleidsmedewerker.¹⁷⁹

Gelijkgezinden m.b.t. ontwikkelingssamenwerking

De gelijkgezinden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking is ontstaan als club van landen met een sociaaldemocratische minister voor ontwikkelingssamenwerking. De leden zijn Denemarken, Finland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, maar ook Duitsland, Oostenrijk en Ierland maken er afwisselend deel van uit (afhankelijk van het niveau of de beleidskwestie). Naast reguliere samenwerking binnen de Raadswerkgroep voor Ontwikkelingssamenwerking (CODEV) en vaste ontbijtsessies van de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking voorafgaand aan hun halfjaarlijkse raadsvergaderingen vindt er enkele keren per jaar een gelijkgezindenoverleg plaats op het niveau van senior beleidsmedewerker uit Brussel en de hoofdsteden.

Uiteraard zijn er diverse taakspecifieke coalities binnen de EU waar Nederland geen deel van uitmaakt, zoals de Quadro-groep (Malta, Cyprus, Griekenland en Italië), gericht op de toestroom van migranten, de Salzburg-groep (Bulgarije, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Roemenië) gericht op Interne veiligheid, de Aken-groep (Duitsland, Spanje, België, Luxemburg, Portugal, Zweden, Italië en het Verenigd Koninkrijk), gericht op sociaal beleid en gezondheidszorg en de G5 (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Italië en soms ook Polen), gericht op Interne veiligheid.¹⁸⁰

¹⁷⁸ Ibidem, p. 118.

¹⁷⁹ Ibidem, p. 118.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 120.

Naast vaste coalities is Nederland ook betrokken bij enkele vaste, informele overleggen waarin de Europese beleidsagenda wordt besproken, zonder dat er *a priori* sprake is van gedeelde belangen of gelijkgezindheid, noch van een uitdrukkelijk doel om voor een bepaald beleidsalternatief te pleiten.

Nothern Lights

Een interessante variant van dit type overleg betreft de 'Northern Lights'. Sinds een aantal jaar vindt er op het niveau van de Europa-adviseurs van de premiers van Nederland, Denemarken, Finland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden geregeld overleg plaats, meestal om de aanstaande Europese Raad voor te bespreken. Sinds 2012 wordt er in deze samenstelling ook op het niveau van de permanent vertegenwoordigers overlegd. Deze vorm wijkt af van de hierboven besproken vaste coalities, omdat het hier niet gaat om een coalitie rondom specifieke onderhandelingskwesties, maar om afstemming rondom een vergadering en dus een groot aantal uiteenlopende kwesties. Wel is duidelijk dat deze lidstaten op veel beleidsterreinen een grote mate van gelijkgezindheid kennen, waardoor zij relatief vaak elkaars coalitiegenoten zijn. Gecombineerd met het gegeven dat deze landen in dezelfde geografische regio liggen, dringt de vergelijking met een territoriaal samengestelde coalitie zich op. Tegelijk mist dit afstemmingsoverleg een politieke component, die de Benelux en andere regionale samenwerkingsverbanden wel kennen. De besprekingen leiden zelden tot zichtbaar gezamenlijk optreden. In het voorjaar van 2011 hebben de Northern Lights een gezamenlijke brief inzake de groei-agenda van de Unie opgesteld, die medeondertekend werd door Polen en de Baltische staten.

| 121 |

Formentor

De Formentor is een jaarlijkse, informele bijeenkomst van de directeuren-generaal Europese Samenwerking (DGES'en) van Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Nederland, Denemarken, Finland, Italië, Polen en Hongarije.¹⁸¹ De betrokken lidstaten treden om beurten op als gastland. De Europese beleidsagenda wordt doorgenomen, met aandacht voor lopende dossiers, maar ook voor overkoepelende thema's zoals de democratische legitimiteit en de institutionele machtsverschuivingen binnen de Unie. De groep is niet gebaseerd op gelijkgezindheid en is niet gericht op gezamenlijk optreden.

Harmonisatie van beroepskwalificaties

Op het gebied van harmonisatie van beroepskwalificaties neemt Nederland (het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) op expertniveau deel aan een informeel periodiek overleg met Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen en Luxemburg. Op het niveau van de PV-attachés functioneert op hetzelfde terrein een groepje van 10 à 12 meer op de vrije markt voor beroepsuitoefening georiënteerde lidstaten. Alleen Nederland maakt deel uit van beide groepjes.

Het conceptuele onderscheid tussen *ad hoc* en (meer duurzame) taakspecifieke coalities blijkt in de praktijk lastiger te maken. Enerzijds volgen de wisselende coalities op bepaalde

¹⁸¹ De bijeenkomst vond meestal plaats in april of mei. In 2008 vond er ook een bijeenkomst plaats in november. Formentor is de plaats in Spanje waar de eerste bijeenkomst van deze groep plaatsvond.

beleidsterreinen een terugkerend patroon (bijvoorbeeld Noord-Zuid). Dit kan worden verklaard doordat belangen en preferenties vaak duurzaam zijn en doordat er, hiermee samenhangend, bij de vorming van een coalitie vaak wordt voortgebouwd op eerdere samenwerking.¹⁸² Anderzijds zijn de meer duurzame, taakspecifieke coalities flexibel qua samenstelling wanneer zij in actie komen rondom specifieke kwesties. Zij staan open voor andere lidstaten die niet tot de kern ervan behoren en lidstaten kunnen zich bij kwesties waar een specifiek nationaal belang in het geding is aan de coalitie onttrekken. Een goed voorbeeld hiervan is de coalitie *Friends of Better Spending* in het kader van het Meerjarig Financieel Kader (zie box 4.1. bij 'Nettobetalers').

4.3.2 Coalitiepartners van Nederland

Het onderzoek door middel van casestudies bevestigt in grote lijnen de coalitiepatronen die ook in de kwantitatieve analyses (paragraaf 4.2) naar voren kwamen. Ook de taakspecifieke coalities die hierboven werden beschreven laten vaak een Noord-Zuid-patroon zien, waarbij Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Finland en Duitsland de meest frequente coalitiepartners van Nederland zijn. Van de nieuwe lidstaten sloten Tsjechoë en Estland zich het vaakst bij deze groepen aan. In de casestudies komen Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland als meest frequente coalitiepartners naar voren. In afwijking van de kwantitatieve analyses blijkt echter ook de Benelux voor Nederland een belangrijke rol te spelen als coalitie (zie tabel 4.2).

| 122 |

Tabel 4.3 Coalitiepartners in de bestudeerde onderhandelingsdossiers		
Kwestie	Belangrijkste coalitiepartners	Meest uitgesproken tegenspelers
Comitologie: handelsbeleid	Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Duitsland	Frankrijk, Spanje en Italië
Comitologie: hulpprogramma's	Gelijkgezinde lidstaten m.b.t. ontwikkelingssamenwerking (Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Duitsland)	Frankrijk
Derde energiepakket: eigendomsontvlechting	Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Portugal, Roemenië	Griekenland, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk
Stockholm: rechtsstaatmonitoring	Aanvankelijk Benelux, later Duitsland en Frankrijk	Verenigd Koninkrijk
Stockholm: wederzijdse erkenning asielbeslissingen	Benelux, Finland, Frankrijk, Litouwen	Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië
Sixpack: semi-automatische sancties SGP	Aanvankelijk Duitsland, later Benelux	Frankrijk
Sixpack: macro-economische onevenwichtighedenprocedure	Duitsland, Finland	Spanje, Portugal

¹⁸² Zie de casestudie over comitologie waar met vertrouwde partners op het gebied van handelsbeleid en ontwikkelingssamenwerking werd opgetrokken en het derde energiepakket waar Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk het kamp van de vrije markt aanvoerde.

Uit de casestudies komt veel sterker dan uit de kwantitatieve onderzoeken de grote variatie aan coalitiepartners naar voren. Nederland vormde met alle lidstaten wel eens een coalitie, maar met sommige vaker dan met andere. Ook lidstaten die vaak coalitiegeenoot waren, waren op andere dossiers weer uitgesproken opposenten en andersom. Zo is Frankrijk op sociaaleconomisch terrein vaak een opponent of zelfs leider van de tegencoalitie, maar bij vraagstukken van Justitie en Binnenlandse Zaken, EU-uitbreiding of (op onderdelen van) de EU-begroting juist geregeld een coalitiegeenoot van Nederland. Als het gaat om kwesties van handel, de interne markt, economisch bestuur en het budget dan zijn Denemarken, Zweden, Finland, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland vaak de belangrijkste coalitiepartners.

Uit een inventarisatie die de directie Integratie Europa (DIE) van het ministerie van Buitenlandse Zaken in juni 2013 maakte, kwam naar voren dat Nederland de twee jaar daarvoor het vaakst coalities was aangegaan met het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden, Denemarken en Finland. Opvallend genoeg werd deze groep gevolgd door Frankrijk. Van de nieuwe lidstaten waren Tsjechië, Estland, Letland en Polen de meest frequente partners, hetgeen overeenkomt met signalen dat deze lidstaten steeds meer als gelijkgezind worden beschouwd. Ook kan worden opgemerkt dat de grote lidstaten Italië en Spanje maar zelden in een coalitie met Nederland zaten. Dit is in lijn met de kwantitatieve analyses, het overzicht van taakspecifieke coalities en de casestudies.

4.3.3 Factoren die de partnerkeuze beïnvloeden

Er zijn verschillende factoren die de keuze voor bepaalde coalitiepartners beïnvloeden, zoals gelijkgezindheid, macht, reputatie, vertrouwen, taal en cultuur of persoonlijke kenmerken van een onderhandelaar (kennis, constructieve houding, politieke kleur). Soms versterken deze factoren elkaar bij de keuze voor een bepaalde partner, soms werken zij in tegengestelde richting. Ook spelen deze factoren niet altijd een even sterke rol, afhankelijk van de aard van het vraagstuk (bijv. technisch of politiek, een ideologische strijd of een harde belangenstrijd) of het niveau waarop wordt onderhandeld (ambtelijk, diplomatiek of politiek).

Gelijkgezindheid

In de meeste gevallen is gelijkgezindheid een doorslaggevende factor bij het aangaan van coalities. Tenzij er, bijvoorbeeld om tactische redenen, voor andere partners wordt gekozen, kent het proces van coalitievorming hierdoor vaak een zekere mate van automatisme, waarbij de samenwerking met de meest gelijkgezinde lidstaten haast organisch tot stand komt. Dat is ook niet zo vreemd, gezien de functie van coalitievorming: het verzamelen van voldoende steun voor een gewenst beleidsalternatief.

Box 4.2 Basis voor partnerkeuze

Bij de onderhandelingen over het post-Lissabon comitologie-regime bestond de coalitie van Nederland bij de kwestie handelsbeleid uit lidstaten die vrijhandel propageerden. De ‘tegencoalitie’ bestond uit lidstaten die meer bescherming van de Europese industrie voorstonden. Bij de kwestie externe hulpprogramma’s heeft Nederland als initiatiefnemer eerst de gelijkgezinden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking benaderd en gemobiliseerd, niet omdat vooraf vaststond dat zij de Nederlandse zorg deelden, maar omdat het vanwege de nauwe contacten gemakkelijker was om snel hun standpunt te ponsen.

Bij het derde energiepakket vormden zich twee stevige blokken van lidstaten rondom het vraagstuk van wel of geen verplichte ontkoppeling van het eigendom van energieproductie en transportnetwerken. Deze coalities waren puur gebaseerd op de voorkeur voor wel of geen verplichte ontkoppeling.

Bij het Stockholm Programma speelde gelijkgezindheid een minder prominente rol. Nederland koos op politiek niveau voor het opstellen van drie papers met de Benelux-partners, op basis van de bestaande nauwe samenwerking op het beleidsterrein JBZ. Ten aanzien van het Nederlandse initiatief voor rechtsstaatmonitoring waren België en Luxemburg niet de meest gelijkgezinde lidstaten. In een latere fase werd Duitsland vanwege haar gewicht bij het initiatief betrokken, hoewel andere lidstaten meer gelijkgezind waren. Bij de kwestie asielbeleid bevond Nederland zich niet in een duidelijke coalitie en werd er veel op eigen kracht onderhandeld op basis van argumentatie.

Bij het *sixpack* inzake economisch bestuur vormden de coalities zich per kwestie op basis van de belangen van de lidstaten, namelijk hun financieel-economische situatie, zoals de staatsschuld, het begrotingstekort en de handelsbalans. Het krachtenveld was daarmee duurzaam en redelijk voorspelbaar.

| 124 |

Vooraf waar er harde belangen of sterke ideologische overtuigingen tegenover elkaar stonden, kende de keuze van coalitiepartners vaak een element van automatisme. Op het gebied van JBZ daarentegen speelde argumentatie en de ‘*framing*’ van voorstellen een belangrijkere rol dan harde belangen, waardoor coalities zich minder sterk op basis van gelijkgezindheid ontwikkelden.

Het automatisme waarmee coalities van gelijkgezinden tot stand komen, wordt versterkt doordat er op veel beleidsterreinen partners zijn met wie frequenter wordt samengewerkt dan met anderen, op basis van gedeelde belangen of een vergelijkbare benadering van de problematiek. Deze lidstaten worden in een vroege fase gemakkelijk benaderd, individueel of als groep, om te verkennen wat de implicaties van een bepaald voorstel zouden kunnen zijn en om eerste ideeën omtrent een in te nemen standpunt te toetsen. Het is belangrijk en voor de onderhandelaar prettig om dergelijke partners te hebben, maar er moet voor

worden gewaakt dat men teveel in de ‘comfort zone’ blijft hangen en dat te weinig naar alternatieve partners wordt gekeken. Het gevaar is dat de gelijkgezindheid van minder vertrouwde partners (bijvoorbeeld nieuwe lidstaten) over het hoofd wordt gezien. Hier kunnen ambassades een rol vervullen, bijvoorbeeld door te wijzen op (trends in) gelijkgezindheid (zie het volgende hoofdstuk). Ook kan Nederland door een te eenzijdige focus op vaste, gelijkgezinde partners, aan aantrekkelijkheid verliezen voor andere partners om samen mee op te trekken. Veel onderhandelaars zijn zich hiervan bewust en sommigen proberen om die reden ook om ‘*unusual suspects*’ te betrekken bij eigen voorstellen.

Gelijkgezindheid kan voortkomen uit het delen van bepaalde belangen, het hebben van vergelijkbare nationale structuren (bijvoorbeeld de wijze waarop de markt is gereguleerd of het niveau van implementatie van EU-beleid) of politieke denkbeelden. Ook kunnen lidstaten zich om verschillende redenen verzetten tegen een voorstel. Gelijkgezindheid betekent echter vrijwel nooit dat de standpunten op een specifieke kwestie geheel samenvallen. Zo werd de coalitie van de *Friends of Better Spending* tijdens de laatste MFK-onderhandelingen gevormd door lidstaten die de brief van vijf lidstaten aan Commissievoorzitter Barroso konden onderschrijven, waarin werd opgeroepen tot een verlaging van het uitgavenplafond met EUR 100 miljard. Zelfs als de preferenties overeenkomen kunnen lidstaten er een verschillend belang aan toekennen, omdat er altijd sprake is van een per lidstaat wisselende hiërarchie van doelstellingen (zie ook paragraaf 4.5, onder ‘Coherentie en flexibiliteit’).

Machtsoverwegingen

De omvang (of het stemgewicht) van een lidstaat kan ook een rol spelen. Nederland streeft er altijd naar om tenminste één grote lidstaat in de coalitie te hebben, omdat een coalitie zonder grote lidstaat geen kans van slagen heeft. Hierbij gaat het niet alleen om het vormen van meerderheden of blokkerende minderheden, ook indien unanimiteit is vereist, is het zaak om voldoende steun te organiseren. Nadat Nederland in de voorbereidingsperiode voor het Stockholm Programma met de Benelux-partners had opgetrokken, heeft het inzake het initiatief van de rechtsstaatmonitoring – op aanraden van het Zweedse voorzitterschap – de samenwerking gezocht met Frankrijk en Duitsland om voldoende massa achter het initiatief te krijgen. Frankrijk deelde het Nederlandse standpunt reeds, maar Duitsland was aanvankelijk terughoudend. Duitsland was vanwege haar gewicht en positie in Midden en Oost-Europa interessant om aan boord te krijgen.

Vertrouwen (reputatie) en transparantie

Het samenwerken in coalitieverband veronderstelt een zekere mate van vertrouwen. Onderhandelaars zoeken de samenwerking met sommige lidstaten gemakkelijker op dan met andere vanwege een bepaald beeld dat zij van die lidstaat hebben opgebouwd, deels op basis van eerdere samenwerking, en de persoon van de onderhandelaar. Hieraan verwant is de transparantie van een lidstaat. Het is gemakkelijker om vroegtijdig met een andere lidstaat te onderhandelen wanneer de motieven achter het standpunt en de flexibiliteit ervan duidelijk zijn. De kwaliteit van de hoofdstedelijke beleidscoördinatie verschilt per lidstaat, waardoor de onderhandelaars in Brussel beter of minder goed in staat om (vroegtijdig) een helder standpunt en de flexibiliteit daarin te verwoorden. Van Duitsland is

bekend dat het standpunt lang een voorlopig karakter heeft en pas laat definitief wordt en dan weinig flexibiliteit meer kent, vanwege het complexe federale coördinatieproces in Berlijn.

Taal en cultuur

Voor veel Nederlandse politici en ambtenaren is de samenwerking met Duitsers, Britten, Zweden en Denen gemakkelijker dan met Fransen, Grieken of Bulgaren vanwege communicatieve aspecten (beheersing van dezelfde taal [met name het Engels], de wijze van uitdrukken) en culturele verwantschap, waardoor problemen op een vergelijkbare manier worden benaderd. Deze factoren spelen over het algemeen meer een rol bij ambtenaren en politici die minder vaak te maken hebben met internationale onderhandelingen dan bij professionele diplomaten of ervaren 'Brussel-gangers' van departementen die door hun talenkennis en gewoonte om met andere culturen om te gaan daarbij minder barrières ervaren. Dit is dan ook een factor die door middel van opleiding en het opbouwen van ervaring tot op zekere hoogte kan worden beheerst.

Persoonlijke factoren

Zonder het belang van bovengenoemde factoren aan te tasten, spelen ook persoonlijke kenmerken en de kwaliteit van persoonlijke relaties op verschillende onderhandelingsniveaus (ambtelijk, diplomatiek en politiek) een rol bij de keuze om al dan niet samen te werken. Op ambtelijk en diplomatiek niveau is de vergaderfrequentie vaak hoog, waardoor persoonlijke relaties de mogelijkheid krijgen zich te verdiepen. Persoonlijke kenmerken als ervaring en capaciteiten (kennis en kunde) van een onderhandelaar zijn daar vaak belangrijk. Het gaat dan om het vermogen om een constructieve bijdrage te leveren aan het onderhandelingsproces, bijvoorbeeld door het formuleren van compromisvoorstellen. Dit is vaak belangrijker om gehoord te worden dan nationaliteit. Ook collega's in het onderhandelingsforum met wie – om welke reden dan ook – een goede 'klik' bestaat, worden gemakkelijker informeel geconsulteerd.

Kennis en ervaring, maar vooral de persoonlijke chemie doen er ook toe op het niveau van bewindslieden. Volgens ingewijden speelt op het politieke niveau de politieke kleur van bewindslieden de laatste jaren steeds vaker een rol van betekenis. Voorafgaand aan de Europese Raad wordt er steeds vaker ook afgestemd langs politieke lijnen. De grootste politieke families in Europa, de Europese Volkspartij (EVP, Christendemocraten) en de Partij van de Europese Sociaaldemocraten (PES), houden vaak voorafgaand aan de Europese Raad een politiek beraad.¹⁸³ Deze bijeenkomsten zijn des te interessanter omdat ook veel leden van de Commissie, het Europees parlement en de voorzitter van de Europese Raad deze bijeenkomsten bijwonen. Ministers van dezelfde politieke familie zouden meer geneigd zijn elkaar te helpen. De kwaliteit van de persoonlijke relatie tussen ministers en regeringsleiders is deels een kwestie van '*(in)compatibilité d'humeur*', maar er kan ook in de relatie worden geïnvesteerd door middel van bilaterale bezoeken en ontmoetingen in de

¹⁸³ De andere politieke families hebben te weinig vertegenwoordigers in regeringen om dergelijke bijeenkomsten zinvol te maken.

marge van vergaderingen (zie volgende hoofdstuk). Indien de relatie tussen bewindspersonen om welke reden dan ook niet goed is, staat dit actieve samenwerking in de weg. Andersom, als de persoonlijke relaties goed zijn, wil dit nog niet zeggen dat er wordt samengewerkt. Daarvoor moeten zich wel mogelijkheden aandienen en worden opgezocht.

4.3.4 Fase waarin en niveau waarop coalities worden gevormd

Het hangt van de aard van het dossier en de wijze waarop een voorstel wordt voorbereid af op welk moment en op welk niveau een coalitie tot stand komt. Bij wetgevingsvoorstellen van de Commissie wordt het krachtenveld meestal eerst goed duidelijk tijdens de eerste besprekingen op Raadswerkgroepniveau. Bij het uitkristalliseren van de standpunten kunnen gelijkgezinden worden opgezocht en kan worden geprobeerd om de standpuntbepaling te beïnvloeden.

Bij een technisch complex dossier als het derde energiepakket duurde het vele werkgroepvergaderingen voordat de implicaties van het Commissievoorstel voor veel lidstaten (met name de nieuwe en kleinere lidstaten) goed duidelijk werden, waarna zij hun standpunt konden bepalen. Bij het dossier *sixpack* of de kwestie handelsbeleid binnen het comitologie-dossier waren de standpunten al snel duidelijk.

| 127 |

Nederland behoorde dankzij een hoog niveau van expertise en dossierkennis tot de lidstaten die op de meer technische dossiers in staat waren al vroeg de implicaties van een voorstel te doorgronden en vroegtijdig een standpunt te bepalen. Mede om die reden was Nederland bij de onderhandelingen over het derde energiepakket en ook bij het comitologie-regime (beide onderzochte kwesties) een van de initiatiefnemers en kartrekkers van de betreffende coalities. Vaak is er aan het begin van de onderhandelingen een oriëntatiefase waarin met een groepje lidstaten wordt afgestemd, zonder dat hierbij al sprake is van coalitievorming. In andere gevallen is het krachtenveld op basis van eerdere onderhandelingen over aanverwante vraagstukken al duidelijk voordat er een formeel voorstel is gedaan en kan al dan niet gezamenlijk worden geprobeerd het nog te formuleren Commissievoorstel te beïnvloeden.

De casestudies laten zien dat Nederland een actieve speler was als het ging om het vormen, mobiliseren en het gebruik maken van coalities. Bij de kwestie handelsbeleid binnen de onderhandelingen over het comitologie-regime en bij het derde energiepakket werd Nederland gezien als een van de belangrijkste kartrekkers van de coalitie van gelijkgezinde lidstaten. Bij de kwestie externe hulprogramma's binnen het comitologie-dossiers nam Nederland het voortouw bij het pleiten voor een zwaardere comitologie-procedure en mobiliseerde daartoe de gelijkgezinde lidstaten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Bij de rechtsstaatmonitoring was Nederland initiator van het idee en nam ook het voortouw bij het bouwen van een coalitie. Ook bij de MFK-onderhandelingen riep Nederland als eerste de gelijkgezinden bij elkaar.

Gedurende het onderhandelingsproces kan het krachtenveld ook wijzigen, waardoor nieuwe coalities moeten worden gevormd. Zo werd bij de onderhandelingen over het *sixpack*

na de Frans-Duitse *deal* van Deauville (zie paragraaf 4.5) overgestapt van een coalitie met Duitsland naar samenwerking met de Benelux-partners. Deze keuze werd gemaakt op politiek niveau. Ook de keuze om bij het Stockholm Programma in Benelux-verband op te trekken met gezamenlijk *position papers* werd op politiek niveau gemaakt, dit keer ruim voorafgaand aan de onderhandelingsfase.

4.4 Benelux Politieke Samenwerking

De politieke en diplomatieke samenwerking tussen de Benelux-landen dateert van het begin van de Europese integratie. Periodes van intensieve samenwerking werden afgewisseld met periodes waarin er weinig interesse voor de samenwerking bestond. Met name als gevolg van de uitbreiding van de Unie van 15 naar 27 lidstaten ontstond er in Nederland hernieuwde interesse in de samenwerking met de Benelux-partners in het kader van de EU-besluitvorming. Deze interesse had overigens ook betrekking op het gezamenlijk optrekken met de Benelux-partners op buitenlands- en veiligheidspolitiek terrein buiten het kader van de Europese Unie.

4.4.1 Politieke en ambtelijke consultaties

| 128 |

De ministers-presidenten, de ministers van Buitenlandse Zaken en de bewindslieden op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken van de drie landen ontmoetten elkaar in de regel voorafgaand aan hun Europese vergaderingen.¹⁸⁴ Bij dergelijke 'ontbijtsessies'¹⁸⁵ werd de agenda doorgenomen, werden standpunten uitgewisseld en werd bezien op welke onderdelen de landen elkaar konden steunen of waar gezamenlijke woordvoering mogelijk was. In voorkomende gevallen voerde het roulerend voorzitterschap van de Benelux doorgaans het woord namens de drie.¹⁸⁶ Andere (vak)ministers hadden geen vaste vooroverleggen in Benelux-verband, maar konden wel op *ad hoc* basis bijeenkomen.¹⁸⁷

De ambtelijke afstemming tussen de Benelux-landen kende vele vormen. Om te beginnen werden de politieke overleggen ambtelijk voorbereid, al varieerde de intensiteit hiervan. Het vooroverleg van de ministers-presidenten werd soms, maar niet altijd, voorbesproken door hun Europa-adviseurs. De vooroverleggen van de ministers van Buitenlandse Zaken

¹⁸⁴ Met name de premiers en de ministers van Buitenlandse Zaken hebben tijdens de evaluatieperiode zelden een vooroverleg overgeslagen.

¹⁸⁵ Aangezien de Europese Raad vaak begint met een diner, vindt het vooroverleg tussen de ministers-presidenten vaak aan het eind van de middag plaats.

¹⁸⁶ Sinds 2011 rouleert het Benelux-voorzitterschap jaarlijks, daarvoor rouleerde het halfjaarlijks. Het voorzitterschap bij de BPS is gekoppeld aan dat van de Benelux Unie.

¹⁸⁷ De ministers van Economische Zaken van de Benelux-landen, Frankrijk en Duitsland vergaderden in de marge van de VTE-Raad (Vervoer, Telecom en Energie) over de 'Pentalaterale Energiesamenwerking', maar deze besprekingen hadden geen betrekking op het voorbereiden van de EU-vergadering. Ook de ministers van Defensie van de Benelux spraken elkaar de afgelopen jaren in de marge van hun EU-vergadering. Dit had overwegend betrekking op de plannen voor meer operationele samenwerking tussen de krijgsmachten van de drie landen. In november 2008 kwamen zij een gemeenschappelijk standpunt inzake *EU Crisis Management and Planning Capabilities* overeen.

werden voor wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) uitgebreid voorbereid, dankzij de reguliere contacten tussen de politiek directeuren (DGPZ'en) en de 'Europees correspondenten'¹⁸⁸ van de drie landen. Voor de Raad Algemene Zaken was er geen uitgebreide voorbereiding. Hooguit werden de standpunten van België en Luxemburg op de agendapunten en een aantal spreekpunten op papier gezet.

Directeuren-generaal Europese Samenwerking

De directeuren-generaal Europese Samenwerking (DGES'en) van de ministeries van Buitenlandse Zaken van de Benelux-landen hadden een regulier Benelux-overleg voorafgaand aan de RAZ/RBZ. Ook maakten zij deel uit van het zogenaamde 'drie maal drie'-overleg, een overleg van de PVEU's, EU-adviseurs van de ministers-presidenten en de DGES'en van de drie landen. Hierbij werd, los van een specifieke Europese Raad, de strategische agenda doorgesproken en nagedacht over wat de Benelux-landen samen in de EU konden doen. De laatste jaren nam de frequentie van het overleg af. Ook hadden de DGES'en incidenteel ontmoetingen met hun collega's van de Visegrád-groep en de Baltische staten.

Directeuren-generaal Politieke Zaken

De politieke directeuren (DGPZ'en) van de ministeries van Buitenlandse Zaken van de Benelux-landen spraken elkaar af en toe in de marge van de maandelijkse vergaderingen van de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) en de halfjaarlijkse informele bijeenkomsten van de ministers van Buitenlandse Zaken (*Gymnich*). De DGPZ'en leerden elkaar kennen, kregen de kans een vertrouwensrelatie op te bouwen en instrueerden de Europees correspondenten van de drie landen. Tevens hadden de DGPZ'en in het kader van het GBVB telefonische conferenties. Daarnaast hadden zij gemiddeld eens per jaar een ontmoeting met hun collega's uit de landen van de Visegrád-groep en de Baltische staten. Ook legden zij ongeveer eens per jaar een gezamenlijk bezoek af aan een land buiten de EU.¹⁸⁹

| 129 |

Europees correspondenten

De Europees correspondenten van de Benelux-landen vergaderden in de regel eens per week per telefoon. Tijdens deze overleggen werd de actuele GBVB-agenda doorgenomen, werden informatie en inzichten uitgewisseld en werden ministeriële ontmoetingen en hoogambtelijke reizen voorbereid. Daarnaast werd geïnventariseerd op welke dossiers verdere Benelux-samenwerking mogelijk zou zijn. Ook werd besproken op welke manier de andere regionale groepen (m.n. Visegrád en Baltische staten) bij hun samenwerking konden worden betrokken. De Europees correspondenten van Nederland en België wisselden berichten uit het interne berichtenverkeer van hun ministeries uit.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Dit zijn de ambtelijke contactpunten voor het GBVB. Alle lidstaten hebben zo'n contactpunt. In Nederland valt deze functie samen met die van hoofd bureau Politieke Zaken (BPZ).

¹⁸⁹ De Benelux DGPZ'en bezochten gezamenlijk Oekraïne (2010), Pakistan (2011) en Georgië (2013).

¹⁹⁰ Deze uitwisseling tussen Nederland en België beperkte zich overigens niet tot deze functionarissen of hun beleidsterrein.

De samenwerking vergemakkelijkte de kennisvergaring met betrekking tot actuele dossiers, de landen leerden elkaars standpunten goed kennen en begrijpen en de deelnemers bouwden een vertrouwensband op. Ook ontstonden op dit niveau geregeld initiatieven om inzake GBVB-thema's (EDEO, Oostelijk Partnerschap) gezamenlijke papers op te stellen. Door deze intensieve samenwerking leek zich onder de Europees correspondenten gaandeweg een reflex voor Benelux-consultatie te ontwikkelen.

Permanente Vertegenwoordigingen bij de Europese Unie

De permanent vertegenwoordigers van de drie landen bij de EU hadden regelmatig onderling (voor)overleg. Hun plaatsvervangers (de vertegenwoordigers in Coreper I) kenden geen overleg in Benelux-verband. Dit verschil laat zich vermoedelijk verklaren door de verschillende onderwerpen die in Coreper I en II aan de orde zijn. Coreper II houdt zich o.a. bezig met vraagstukken van buitenlands beleid, institutionele vraagstukken en JBZ-aangelegenheden; terreinen waar de inhoudelijke verschillen tussen de drie landen vaker te overbruggen zijn dan bij Coreper I-onderwerpen (interne markt, handel, milieu e.d.). Bovendien kenden de verantwoordelijke ministers voor de Coreper I-onderwerpen ook geen Benelux-vooroverleg, terwijl de ministers-presidenten, de ministers van Buitenlandse Zaken en de bewindslieden voor Justitie en Binnenlandse Zaken (Coreper II-zaken) dat wel kenden.¹⁹¹

| 130 |

De 'Antici' (assistent PV's) en de 'Mertens' (assistent plaatsvervangend PV's) van de Benelux-landen hadden geen vaste overleggen. Wel ontmoetten de Antici elkaar geregeld bij de ministeriële vooroverleggen. Ook legden zij soms gezamenlijke bezoeken af om zodoende sneller op hoog niveau een afspraak te kunnen krijgen.

Justitie en Binnenlandse Zaken

In het kader van de operationele samenwerking op dit gebied tussen de drie landen, onder het Verdrag van Senningen, vond er in principe halfjaarlijks overleg plaats in de Centrale Overleggroep (COG) Senningen. Hierbij waren hoge ambtenaren van de verantwoordelijke ministeries uit de drie landen vertegenwoordigd. Nederland werd hierin vertegenwoordigd door het hoofd van de afdeling Europa van de directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. In deze overleggroep werd niet alleen gesproken over de praktische Senningen-samenwerking, maar ook over de EU-agenda op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Buiten de formele overleggen hadden de leden (en hun medewerkers) frequent contact, waarbij ook de ministeriële ontmoetingen werden afgestemd.

Samenwerking in EU-Raadswerkgroepen

Op het niveau van Raadswerkgroepen vond eveneens geregeld Benelux-overleg plaats. In de EU-werkgroepen veterinaire aangelegenheden of jeugdbeleid hadden de deelnemers, die zowel afkomstig waren van de PVEU in Brussel als van de vakministeries in de hoofdsteden,

¹⁹¹ De permanent vertegenwoordigers bij de EU van de Benelux-landen ontmoetten elkaar onder andere bij het Benelux-premieroverleg voorafgaand aan de Europese Raad.

Benelux-vooroverleg. Er vond echter geen politieke afstemming plaats, waardoor de verschillende standpunten niet konden worden overbrugd. Deze ambtenaren vergaderden ook in het kader van de Benelux Unie, waar zij tevens over grensoverschrijdende aspecten van hun beleidsterreinen spreken, kennis uitwisselen en gezamenlijke projecten uitvoeren. Een ander voorbeeld van een werkgroep waar Benelux-overleg plaatsvond, was het permanent comité operationele samenwerking interne veiligheid (COSI). Op deze terreinen werd ook samengewerkt in het kader van de Benelux Unie.

4.4.2 Resultaten

De Benelux-afstemming leverde de volgende resultaten op:

- meer kennis en inzicht door het uitwisselen van informatie over inhoudelijke kwesties of standpunten van andere lidstaten en het delen van expertise;
- meer begrip van en respect voor elkaars standpunten, waardoor de landen elkaar tijdens de Europese onderhandelingen niet openlijk afvielen of dwarszaten;
- passieve of actieve steun voor elkaars standpunten, ook zonder gedeeld belang (op basis van wederkerigheid);
- gezamenlijke standpunten, die zich vertaalden in gezamenlijke woordvoering, non-papers of memoranda; en
- gezamenlijke strategievoering voor de beïnvloeding van de besluitvorming, inclusief taakverdeling.

| 131 |

Vaak lagen de standpunten van de Benelux-landen te ver uiteen om tot een gezamenlijk standpunt te komen. Meestal bleef het resultaat van de ministeriële vooroverleggen dan ook beperkt tot het uitwisselen van perspectieven, standpunten en informatie waarover zij beschikten. Dit laatste betrof ook informatie over lidstaten waartoe de Benelux-landen goede toegang hadden (het Verenigd Koninkrijk voor Nederland en Frankrijk voor België en Luxemburg). Hoewel dit voordelen opleverde bleef het volgens betrokkenen van belang om de standpunten van andere spelers ook uit eerste hand te vernemen, omdat de informatie via-via gekleurd kan worden weergegeven. Door deze frequente, haast continue uitwisseling kweekten de landen wel begrip voor elkaars standpunten. Hierdoor kwam het zelden voor dat zij elkaar tijdens EU-vergaderingen openlijk afvielen of dwarszaten.

Door de verschillen in beleidstradities en politiek-culturele oriëntaties binnen de Benelux bood het vooroverleg Nederland een nuttig kader om de bredere haalbaarheid van Nederlandse ideeën te toetsen en zo nodig bij te stellen voordat deze breder als voorstel werden gelanceerd, bijvoorbeeld zoals het geval was bij het Nederlandse initiatief voor een systeem van rechtsstaatmonitoring in het kader van het Stockholm Programma.

Af en toe bereikten de ministers van de Benelux een gezamenlijk standpunt of tenminste een gezamenlijke benadering van een probleem. In die gevallen voerde doorgaans de Benelux-voorzitter van dat moment namens de drie het woord in de Europese vergadering. Enkele keren leidde de afstemming tot het opstellen van een gezamenlijk non-paper of Benelux-memorandum. Dit gebeurde tijdens de evaluatieperiode o.a. op de volgende terreinen:

- Energievoorzieningszekerheid: synthesesnota (2009)
- Justitie en Binnenlandse Zaken: drie non-papers m.b.t. het Stockholm Programma (2009)
- Implementatie Verdrag van Lissabon: Benelux-memorandum (2009)
- Interne en externe veiligheid: non-paper inzake sterkere relaties tussen het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid en justitie en binnenlandse zaken (2010)
- *Sixpack* inzake economisch bestuur: non-paper inzake semi-automatische sancties (2010)
- Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO): non-paper inzake de synergie tussen de Unie en haar lidstaten (2011)
- Europees Nabuurschapsbeleid / Oostelijk Partnerschap: o.a. non-paper (2011) en gezamenlijke brief aan de Hoge Vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en het veiligheidsbeleid en de Commissaris voor Uitbreiding en het Nabuurschapsbeleid (2012)
- Meerjarig Financieel Kader: non-paper inzake perceptiekostenbenadering (2012)

Box 4.3 Mini-casestudies Benelux Politieke Samenwerking

IOB heeft middels drie 'mini-casestudies' onderzocht welke rol gezamenlijke Benelux-papers of memoranda in de onderhandelingen hebben gespeeld:

- de taakverdeling tussen de ambassades in derde landen en de Unievertegenwoordigingen die vallen onder de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO);
- de samenwerking met betrekking tot het Oostelijk Partnerschap; en
- de perceptiekostenbenadering in de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader.

Bovendien leverden twee van de vier door IOB uitgevoerde casestudies relevante inzichten op over de Benelux Politieke Samenwerking: in de voorbereiding van het Stockholm Programma op het gebied van JBZ stelden de Benelux-landen drie gezamenlijke papers op en tijdens de onderhandelingen over het *sixpack* inzake economisch bestuur van de Unie stelden de Benelux-landen een non-paper op over semi-automatische sancties.

Zoals veel respondenten benadrukten, waren de Benelux-standpunten vaak al compromissen. De drie landen zaten niet vaak vanaf het begin op één lijn, maar door de wil en bereidheid om samen op te trekken slaagden zij er soms in om voldoende gemeenschappelijkheid te vinden. Het feit dat vertegenwoordigers van andere lidstaten de moeizame compromisvorming erkenden versterkte het imago van onpartijdigheid. De Benelux-landen weerspiegelen volgens velen in zekere zin de verschillende culturele stromingen en buitenlandspolitieke oriëntaties binnen de Unie – hierbij zou Nederland *grosso modo* de Angelsaksische en Duitse stromingen vertegenwoordigen, Luxemburg de Duitse en Franse, en België de Franse –, maar de claim dat Benelux-standpunten het evenwicht tussen de grote mogendheden binnen de Unie weerspiegelen is op basis van de praktijk niet gerechtvaardigd. Ook kan de verwachting (of beter: hoop) dat Benelux-standpunten als indicator van een *middleground position* model kunnen staan voor een breder

Europees compromis niet door de praktijk worden onderbouwd. Benelux-standpunten kwamen juist tot stand als de standpunten van de drie landen al grotendeels overeenkwamen, en juist niet als zij zich aan weerszijden van het krachtenveld bevonden.

Een gezamenlijk standpunt kon ook voorkomen dat één of twee Benelux-landen in de onderhandelingen geïsoleerd kwamen te staan. Dit was een belangrijke overweging bij het streven naar een gezamenlijke benadering ten aanzien van het Oostelijk Partnerschap. Met de herinnering aan de geïsoleerde positie van Nederland en België toen zij zich verzetten tegen het toekennen van visumliberalisatie voor Servië vanwege een tekortschietende samenwerking met het Joegoslavië-tribunaal, wilden zij het door hen gedeelde standpunt dat het Oostelijk Partnerschap geen verkapt lidmaatschapsperspectief mocht bieden graag als Benelux-standpunt naar voren brengen. Luxemburg, dat wat minder terughoudend was ten aanzien van eventuele toetreding, sloot zich bij de Benelux-partners aan. Naast het punt van het toetredingsperspectief benadrukte de Benelux in diverse vergaderingen en documenten het belang van conditionaliteit in het Europees Nabuurschapsbeleid. Doordat het om een Benelux-standpunt ging, liepen Nederland en België minder risico om geïsoleerd te raken, zeker wanneer dit standpunt door anderen beschouwd zou worden als dwarsliggen. Een gezamenlijk Benelux-standpunt wordt minder snel beschouwd als ingegeven door specifieke nationale belangen. Geholpen door het constructieve en pro-Europese imago van de Benelux verschaftte het Benelux-stempel ten opzichte van een nationaal standpunt een zeker predicaat van objectiviteit en redelijkheid. Bovendien versterkte het de Benelux-landen in hun communicatie met de landen van het Oostelijk Partnerschap.

Het non-paper over de taakverdeling tussen de lidstaten en de EDEO laat zien dat een Benelux-paper een goed instrument kan zijn om een kwestie te agenderen. Het Benelux-paper inzake de EDEO vormde vanaf zijn presentatie in april 2011 enkele maanden een belangrijk referentiedocument voor de Europese besprekingen over de taakverdeling tussen de EDEO en de lidstaten. In december 2011 werd op initiatief van Duitsland door een groep van veertien lidstaten, waaronder de Benelux-landen, een nieuw paper gepresenteerd.

Bij de onderzochte onderhandelingsdossiers is het lastig aan te geven of het gezamenlijke Benelux-standpunt een zichtbaar verschil heeft gemaakt in de onderhandelingen. De invloed die uitging van een gezamenlijk Benelux-standpunt was vaak subtiel. Bij de kwestie perceptiekosten binnen het MFK is er succes geboekt door de voorgestelde verlaging van 25 naar 10 procent vergoeding om te buigen naar 20 procent, mede dankzij de bijval van andere lidstaten, maar dat is niet duidelijk toe te schrijven aan het feit dat het hier een Benelux-standpunt betrof. Bij de onderhandelingen over het *sixpack* heeft het op tafel houden van de kwestie van semi-automatische sancties door de Benelux mogelijk een rol gespeeld in de latere *deal* tussen de Raad en het Europees Parlement. Het pleidooi voor het toebedelen van consulaire taken aan de EDEO heeft veel bijval gekregen van voornamelijk andere kleine lidstaten, maar is op verzet van de grote lidstaten gestuit. De drie papers met betrekking tot het Stockholm Programma hebben geen noemenswaardige rol gespeeld in de onderhandelingen, terwijl er juist veel tijd en energie is gestoken in het opstellen van de papers.

Met name voor nieuwe lidstaten die moeite hebben om snel een standpunt te bepalen kan een Benelux-standpunt een interessant richtpunt zijn. Het komt nogal eens voor dat vooral kleinere, nieuwe lidstaten in het begin van de onderhandelingen moeite hebben om een positie te kiezen. Het steunen van het vaak als redelijk geachte en goed doordachte Benelux-standpunt kan dan een aantrekkelijke optie zijn. Benelux-initiatieven worden door andere kleine lidstaten als minder bedreigend ervaren dan een initiatief van de grote lidstaten, maar de steun van andere kleine lidstaten betekent nog niet dat daarmee substantiële invloed wordt verworven.

In één van de onderzochte gevallen (de perceptiekostenbenadering binnen het MFK) werd afgesproken dat België het voortouw zou nemen bij het uitdragen van het Benelux-standpunt. In tegenstelling tot Nederland had België verder namelijk weinig harde eisen binnen de MFK-onderhandelingen. Zodoende kon Nederland zijn energie op andere belangrijke MFK-kwesties richten. Bovendien wilde Nederland, gezien de andere eisen, niet de indruk wekken te 'overvragen'. België stelde inderdaad een eerste versie van het non-paper op, dat Nederland in overleg met België nog heeft aangepast.

Wanneer wordt gekozen voor een gezamenlijk optreden, en zeker als het gezamenlijke standpunt een compromis is, is het belangrijk dat goede afspraken worden gemaakt over de communicatie naar derden en de taakverdeling tussen de Benelux-partners. De individuele Benelux-partners hebben namelijk, begrijpelijkerwijs, de neiging om hun eigen belangen te blijven verdedigen die kunnen afwijken van het overeengekomen Benelux-standpunt of slechts elementen daarvan benadrukken. Indien de Benelux-landen een gezamenlijk paper of memorandum opstellen waarvoor zij compromissen moeten sluiten, zullen zij deze documenten in ieder geval passief verdedigen, maar een offensievere inspanning volgt vaak weer de eigen prioriteiten.

| 134 |

4.4.3 Drijvende krachten achter de samenwerking

Gevoelde noodzaak

Gedurende de evaluatieperiode werd door betrokken ambtenaren een toename waargenomen van het aantal consultaties en de intensiteit daarvan op zowel politiek als ambtelijk niveau. Deze toename van Benelux-activiteit wordt voornamelijk toegeschreven aan de gevoelde noodzaak om gezamenlijk op te trekken om in een grotere Unie gehoor te vinden. Deze noodzaak werd onderstreept in de politieke verklaring bij de ondertekening van het vernieuwde Benelux-verdrag in 2008. Niet zozeer deze verklaring zelf, maar de gevoelde noodzaak waar zij een uiting van was, werd door respondenten ervaren als een stimulans om meer met de Benelux-partners samen te werken.

Gelijkgezindheid

Zoals in paragraaf 4.2 al naar voren kwam, was de gelijkgezindheid van de drie landen op veel beleidsdossiers beperkt. Met name Nederland had op veel dossiers een andere benadering dan België en Luxemburg. Juist op terreinen waar de inhoudelijke verschillen het grootst waren werd de Benelux Politieke Samenwerking als niet voor de hand liggend beschouwd. Op die terreinen ontbreekt dan ook een traditie van onderlinge afstemming op

politiek en hoogambtelijk niveau. Deze samenwerking voltrekt zich vooral op een beperkt aantal specifieke terreinen, zoals het buitenlands en veiligheidsbeleid, institutionele vraagstukken en Justitie en Binnenlandse Zaken, en niet op terreinen als budgettaire vraagstukken, landbouw, belasting en economische wetgeving. Tegelijk was het zelfs op de terreinen waar wel afstemming plaatsvond lang niet altijd eenvoudig om punten van overeenstemming te vinden.

Uit het onderzoek blijkt dat de Benelux-landen gezamenlijke standpunten innamen als de standpunten van twee van de drie landen overeenkwamen. Bij de drie onderzochte mini-casestudies (EDEO, Oostelijk Partnerschap en perceptiekostenvergoeding) zaten Nederland en België inhoudelijk op één lijn en sloot Luxemburg zich daarbij aan; bij de papers met betrekking tot het *sixpack* en het Stockholm Programma zaten Luxemburg en Nederland meer op dezelfde lijn en sloot België zich daarbij aan. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen waarbij Nederland zich omwille van een Benelux-standpunt aansloot bij een Belgisch-Luxemburgs standpunt. Dat neemt niet weg dat ook Nederland soms compromissen moest sluiten met de Benelux-partners om tot een gezamenlijk standpunt te komen, bijvoorbeeld bij de drie papers met betrekking tot het Stockholm Programma.

Persoonlijke verhoudingen

Veel respondenten benadrukten het belang van persoonlijke relaties tussen bewindslieden, maar ook tussen ambtenaren. Als de verstandhouding tussen de betrokken actoren goed is, zijn zij eerder geneigd elkaar op te zoeken, goed naar elkaar te luisteren, compromissen te zoeken en elkaar iets te gunnen. Bij bewindslieden kan de politieke kleur hierbij een rol spelen, maar dat hoeft niet. Soms botsen persoonlijkheden. Het spreken van dezelfde taal, dus ook in voorkomende gevallen een goede beheersing van het Frans, vergemakkelijkt de communicatie.

| 135 |

Voldoende tijd

Sommige betrokkenen observeerden dat de samenwerking meer kans had om tot een gezamenlijk standpunt te leiden op dossiers met een wat langere looptijd. Temeer omdat het vaak gaat om een onderling compromis, hebben de Benelux-landen tijd nodig om een gezamenlijk voorstel (memorandum, non-paper) voor te bereiden. Vrijwel alle Benelux-memoranda en non-papers hadden betrekking op langer lopende dossiers, zoals wetgeving of beleidsprogramma's.

Samenwerking in het kader van de Benelux Unie

Op sommige beleidsterreinen zijn er inhoudelijke raakvlakken tussen de meer operationele samenwerking in het kader van de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking met betrekking tot de EU-besluitvorming. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is het beleidsterrein Justitie en Binnenlandse Zaken, waarbij er sprake is van intensieve samenwerking in het kader van het Verdrag van Senningen en waarbij op ministerieel en (hoog)ambtelijk niveau de EU-agenda wordt voorbereid en er soms gezamenlijke standpunten tot stand komen. De contacten in het kader van de Senningen-samenwerking vergemakkelijken het overleg tussen dezelfde actoren bij de voorbereiding van EU-besluitvorming. De Benelux-partners kennen elkaar en zijn relatief goed op de hoogte

van elkaars beleid, overheidsstructuren en bevoegdheden. Op een aantal meer technische terreinen, zoals veterinaire aangelegenheden en jeugdbeleid is er sprake van ambtelijke samenwerking in het kader van de Benelux Unie, wat zich ook vertaalt in afstemming op EU-Raadswerkgroepniveau. Op deze terreinen vindt geen (geïnstitutionaliseerd) politiek of hoogambtelijk overleg plaats, waardoor inhoudelijke tegenstellingen niet worden overbrugd.

Op de terreinen Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, waar reguliere Benelux-overleggen plaatsvinden, zijn er niet of nauwelijks inhoudelijke raakvlakken met de activiteiten in het kader van de Benelux Unie. De ministers van Buitenlandse Zaken treffen elkaar wel in het kader van de Benelux Unie, maar dit is doorgaans slechts eenmaal per jaar, terwijl zij voor de BPS elke maand bijeenkomen. Ook hebben de bij de BPS betrokken BZ-ambtenaren geen betrokkenheid bij de Benelux Unie, waarvan de coördinatie bij anderen op BZ berust. Zij hebben hooguit een globale kennis van het bestaan van de Benelux Unie. De samenwerking in het kader van de Benelux Unie is dan ook in Nederland geen voorwaarde om in de EU-besluitvorming gezamenlijk op te trekken.

4.4.4 Samenwerking met andere regionale verbanden

| 136 |

Een relatief nieuw element van de Benelux Politieke Samenwerking is het gezamenlijk aanhalen van de banden met enkele andere regionale verbanden binnen de Unie. De contacten met de Visegrád-groep en de Baltische staten bevonden zich in 2012 in de fase van consolidatie. De eveneens beoogde samenwerking met de Noordse landen is niet van de grond gekomen, door gebrek aan belangstelling van die kant. Ook is er in 2012 voor het eerst op hoogambtelijk niveau (DGPZ'en) een ontmoeting geweest met de collega's van Kroatië, Oostenrijk en Slovenië.

Tijdens de evaluatieperiode vonden diverse politieke en ambtelijke ontmoetingen plaats tussen de Benelux-landen en de andere regionale samenwerkingsverbanden. Met de Visegrád-groep en de Baltische staten vond in principe eens per jaar een ontmoeting van de ministers van Buitenlandse Zaken en van de politieke directeuren (DGPZ) plaats, al lukte dit niet altijd. Ook op het niveau van de Europees correspondenten waren er ontmoetingen met de collega's van deze landengroepen. De (roulerende) voorzitters van de Benelux en van de betreffende andere groep namen doorgaans het initiatief tot een ontmoeting en stelden agenda's op. Tijdens deze overleggen trokken de samenwerkingsverbanden evenwel niet *per se* als 'blokken' op, maar werden ook nationale standpunten uitgedragen. Voor zover er sprake was van gezamenlijke Benelux-standpunten werden deze uiteraard uitgedragen.

Het karakter van de bijeenkomsten varieerde, maar zij waren overwegend gericht op het uitwisselen van informatie, kennismaken van elkaars perspectieven en het toetsen van standpunten. Lag de nadruk in de beginfase nog op het elkaar leren kennen en het opbouwen van een vertrouwensband, na verloop van tijd leidde de samenwerking tot enkele gezamenlijke initiatieven.

De landen van de Benelux en de Visegrád-groep hebben in augustus 2011 in het kader van het EU-beleid ten aanzien van Syrië een gezamenlijk non-paper inzake het EU-sanctiebeleid

opgesteld. Op Raadswerkgroepniveau verspreidden de Benelux-landen in november 2012 samen met de Visegrád-landen Polen en Tsjechië een gezamenlijk non-paper inzake het Meerjarig Financieel Kader. Ook werkten de landen soms samen ten aanzien van het Oostelijk Partnerschap, een frequent onderwerp van gesprek tijdens de gezamenlijke ontmoetingen. De Benelux en de Visegrád-landen hadden weliswaar niet hetzelfde einddoel (de Visegrád-landen waren veel minder terughoudend ten aanzien van een toetredingsperspectief voor de landen van het Oostelijk Partnerschap), maar zij waren het wel eens over de stappen die de landen van het Oostelijk Partnerschap moesten zetten. In september 2012 werd een gezamenlijke brief met betrekking tot Oekraïne opgesteld, die de Poolse en de Belgische ministers van Buitenlandse Zaken namens de zeven landen aan hun Oekraïense ambtsgenoot overhandigden. Het was volgens betrokkenen niet eenvoudig om deze brief op te stellen, omdat de landen niet dezelfde visie op Oekraïne hadden. Het werd beschouwd als een interessante oefening waarmee de landen hebben laten zien dat zij samen iets concreets konden doen.

Met de Baltische staten werd samengewerkt met betrekking tot de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), in het bijzonder met betrekking tot consulaire aangelegenheden. De Benelux en de Baltische staten overlegden ook samen met Finland en Oostenrijk over consulaire samenwerking, met als doel dat de Unie-vertegenwoordigers uiteindelijk ook consulaire taken op zich zouden nemen. In december 2012 presenteerden de ministers van Buitenlandse Zaken van de Benelux en de Baltische staten een gezamenlijke verklaring over consulaire samenwerking. Daarnaast steunden de Baltische staten de Benelux soms tijdens Europese vergaderingen ook op andere dossiers, bijvoorbeeld inzake de kwestie van de perceptiekosten tijdens de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader.

| 137 |

Voor de samenwerking van de Benelux-landen met andere landengroepen gelden vergelijkbare beweegredenen als voor de BPS zelf. Door samenwerking kan kennis en ervaring gedeeld worden en kan invloed worden uitgeoefend op derde landen in de EU en daarbuiten. Het is efficiënt om vertegenwoordigers van meerdere (overwegend kleine) lidstaten tegelijkertijd te spreken. Het verbetert de (bilaterale) relaties en de onderlinge contacten. De bijeenkomsten van de Benelux met andere regionale groepen zouden complementair moeten zijn aan de bilaterale betrekkingen. Tegelijk bestaat het gevaar dat zij in de plaats komen van bilaterale ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van Nederland en de betreffende lidstaten.

Kortom, de Benelux heeft tijdens de evaluatieperiode een begin gemaakt met reguliere ontmoetingen met de Visegrád-groep en de Baltische staten op verschillende niveaus. Deze ontmoetingen kregen een min of meer regulier karakter. De besprekingen hadden vooral betrekking op het buitenlands beleid van de Unie en richtten zich op het uitwisselen van informatie, inzichten en standpunten. Op beperkte schaal zijn gezamenlijke brieven of papers opgesteld. Het belang hiervan binnen de EU-besluitvorming is vooralsnog relatief gering.

4.5 Beïnvloeding van de besluitvorming door coalitievorming

Coalities spelen een belangrijke rol in de onderhandelingen door het aggregeren van macht of stemgewicht rondom een gedeeld standpunt of door andere manieren van invloedsvergroting, zoals informatie- en kennisuitwisseling of het vormgeven van een betere argumentatie. De rol die coalities spelen hangt mede af van het karakter van de onderhandelingen en de mate waarin de standpunten zijn gebaseerd op harde, objectieveerbare belangen.

De casestudies laten zien dat Raadsonderhandelingen vaak elementen bevatten van zowel *bargaining* (het dreigen met blokkades, zoeken van uitruilmogelijkheden, e.d.) als 'deliberatie' (op basis van argumenten elkaar proberen te overtuigen van wat juist is, bijvoorbeeld wat goed is voor de burger, voor de economie of wat beter aansluit bij de Europese waarden). De verhouding tussen deze twee onderhandelingsstijlen varieerde per onderhandelingsdossier. Bij de kwestie handelsbeleid binnen de onderhandelingen over het nieuwe comitologie-regime, bij het derde energiepakket en het *sixpack* werden de standpunten in belangrijke mate ingegeven door duidelijke nationale belangen van economische of financieel-economische aard. Ook bij de MFK-onderhandelingen domineerden financiële belangen bij de standpuntbepaling en bij de keuze van coalitiepartners. Bij deze onderhandelingen lag het accent meer op *bargaining* en de coalities waren dan ook primair gericht op het verzamelen van massa of stemgewicht. Bij de onderhandelingen over het Stockholm Programma was minder sprake van objectieveerbare belangen, hoewel niet geheel afwezig. Het ging bovendien om een algemeen beleidskader waarvan duidelijk was dat er voor de concrete vormgeving later nog nadere besluitvorming moest plaatsvinden. De onderhandelingen hadden daardoor sterker het karakter van deliberatie, waarbij het elkaar overtuigen, met verwijzing naar gedeelde normen en rechtsprincipes, een sterkere rol speelde. Gecombineerd met het unanimitetsvereiste was de coalitievorming rond het Nederlandse initiatief inzake rechtsstaatmonitoring niet zozeer gericht op het creëren van winnende meerderheden of blokkerende meerderheden, maar op het zorgen voor voldoende steun en op het vormgeven van een argumentatie waardoor andere lidstaten hun bezwaren zouden laten vallen.

Cohérentie en flexibiliteit

De mate waarin coalities onderling communiceerden of tot gezamenlijke actie overgingen verschilde. In beginsel bestaat een coalitie al uit lidstaten die kenbaar maken hetzelfde voorstel te steunen of te verwerpen. Toch is er meestal sprake van onderling contact tussen de onderhandelaars in Brussel of tussen de hoofdsteden, waarbij informatie, kennis en argumenten worden uitgewisseld. In het geval van het derde energiepakket waren er twee redelijk coherente blokken die onder andere op het niveau van de Permanent Vertegenwoordigers meerdere malen bij elkaar kwamen. Ook kwam het voor dat lidstaten gezamenlijk een non-paper opstelden of een brief stuurden aan de Commissie of het Raadsvoorzitterschap. Ondanks een gezamenlijk optreden bleven de leden van een coalitie

ook elk hun eigen spel spelen en konden zij verschillend reageren op ontwikkelingen in het onderhandelingsproces.

Hoewel gelijkgezindheid meestal een doorslaggevende rol speelde bij het vormen van coalities, was deze gelijkgezindheid altijd relatief. Standpunten vallen immers zelden geheel samen. Bovendien kennen lidstaten, zelfs als zij een standpunt delen, een verschillend gewicht toe aan kwesties. Naarmate de onderhandelingen vorderen lopen coalities dan ook altijd het risico uit elkaar te vallen of door anderen bewust uit elkaar te worden gespeeld. Lidstaten kunnen bijvoorbeeld worden geaccommodeerd op een voor hen belangrijkere kwestie of vanwege de tijdsdruk die op de onderhandelingen staat besluiten hun verzet tegen een voorstel staken. Een concreet voorbeeld hiervan was te zien bij de onderhandelingen over de comitologie-procedure voor het handelsbeleid. Nederland vormde een blokkerende minderheid met onder andere Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Toen Duitsland werd geaccommodeerd op een voor Duitsland belangrijke kwestie, verliet het de coalitie en was er niet langer sprake van een blokkerende minderheid.

De Nederlandse onderhandelaars op de PVEU hadden enkele weken daarvoor al signalen opgepikt dat het Duitse standpunt aan het schuiven was en vroegen het ministerie van Economische Zaken in Den Haag om dit in Berlijn na te gaan. Economische Zaken kreeg bij herhaaldelijke navraag bij het partnerministerie in Berlijn te horen dat Duitsland aan het eerder ingenomen standpunt vasthield. Niettemin werd Nederland verrast door de Duitse draai, die door het Bundeskanzleramt werd aangestuurd. Met een vergelijkbare verrassing kreeg Nederland in dezelfde periode (oktober 2010) te maken bij de onderhandelingen over het *sixpack* inzake economisch bestuur. Nederland voelde zich comfortabel in een coalitie met Duitsland die pleitte voor meer automatisme in de preventieve arm van het Stabiliteits- en Groeipact. De Nederlandse en Duitse ministeries van Financiën trokken hierbij gelijk op. Maar tijdens een ontmoeting in de Franse badplaats Deauville ruidde de Duitse Bondskanselier dit punt uit tegen de instemming van de Franse president met een verdragswijziging die betrokkenheid van de private sector bij financiële reddingsplannen voor in nood verkerende eurolanden mogelijk zou maken. Voor Duitsland (en alleen Duitsland) was een verdragswijziging cruciaal. Hoewel de ambassade in Berlijn enkele dagen voor Deauville in een bericht melding had gemaakt van een aanstaand compromis tussen Duitsland en Frankrijk,¹⁹² kwam de Frans-Duitse *deal* voor Den Haag toch als een verrassing.

Los van deze in het oog springende voorbeelden is duidelijk dat het relatieve karakter van gelijkgezindheid er ook toe kan leiden dat niet ieder lid van de coalitie evenveel tijd en energie wil steken in het uitdragen van een gezamenlijk ingenomen standpunt, nog los van de capaciteit die een lidstaat daarvoor beschikbaar heeft. Uiteindelijk blijft iedere lidstaat pleiten voor de eigen belangen en prioriteiten. Het is daarom heel belangrijk om, in ieder geval van de belangrijkste actoren, goed in kaart te brengen welk relatief belang zij hechten

¹⁹² Berichtenverkeer, BLNC-191/2010, 15 oktober 2010.

aan de onderhandelingskwesties. Dit vergt een goede afstemming tussen alle Haagse departementen die betrokken kunnen zijn, de PVEU en de ambassades in de Europese hoofdsteden die het beste gepositioneerd zijn om bewegingen in het lokale krachtenveld te detecteren. De twee voorbeelden hierboven met betrekking tot Duitsland geven echter aan dat ook dit geen garantie op succes betekent.

Box 4.4 geeft een overzicht van de wijze waarop Nederland in de onderzochte onderhandelingsdossiers per kwestie de besluitvorming middels coalitievorming al dan niet heeft kunnen beïnvloeden.

Box 4.4 *Beïnvloeding middels coalitievorming per onderzochte kwestie*

Comitologie: handelsbeleid

Nederland vormde met een aantal – vooral Noord-Europese – lidstaten een blokkerende minderheid. De coalitiepartners deelden globaal dezelfde benadering (pro-vrijhandel en dus meer inspraak van lidstaten bij het nemen van beschermende handelsmaatregelen), maar zij hadden ieder hun eigen accenten en hiërarchie van kwesties binnen de comitologie-verordening. De andere coalitie van vooral Zuid-Europese lidstaten (meer industriebescherming en meer handelingsvrijheid voor de Commissie) was omvangrijker en had een meer eenduidig standpunt. Bovendien had deze coalitie de Commissie aan haar kant en voelde zich daardoor gesteund om niet toe te geven aan de blokkerende minderheid. Dankzij de blokkerende minderheid heeft Nederland enkele beperkte concessies kunnen realiseren zoals een overgangstermijn, maar op een gegeven moment werd Duitsland door het voorzitterschap, de Commissie en Frankrijk geaccommodeerd op een voor Duitsland belangrijke subkwestie. Duitsland liet daardoor haar verzet tegen de voorgestelde procedure varen, waarmee de coalitie van Nederland haar blokkerende minderheid verloor. Het onderhandelingsresultaat met betrekking tot deze kwestie stelde Nederland zodanig teleur dat Nederland zich heeft onthouden van stemming bij het aannemen van de comitologie-verordening.

Comitologie: Europese hulpprogramma's

Nederlandse heeft zich met succes verzet tegen het voorstel van de Commissie om lidstaten minder inspraak te geven bij de besteding van EU-hulpgelden in derde landen. Nederland heeft eerst de groep van gelijkgezinden op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking gewezen op de implicaties van het Commissievoorstel en hen overtuigd van de Nederlandse bezwaren. Nadat deze coalitie was gemobiliseerd, sloten steeds meer lidstaten zich bij deze coalitie aan (zwaan-kleef-aan effect), waardoor uiteindelijk een grote meerderheid van de lidstaten zich achter het Nederlandse standpunt schaarde. In de trilog met het Europees Parlement is de toepasselijkheid van deze zwaardere procedure overigens verplaatst van een artikel in de verordening naar een preambulaire overweging en daardoor enigszins verzwakt.

Derde energiepakket: eigendomsontvlechting

Nederland bepleitte samen met o.a. het Verenigd Koninkrijk en gesteund door de Commissie de verplichte ontvlechting van het eigendom van energieproductie en de transportnetwerken. Een grote groep lidstaten, waaronder Frankrijk en Duitsland, verzette zich tegen deze verplichte ontvlechting. Er was sprake van twee sterke, redelijk coherente blokken zonder meerderheid. Beide kampen overlegden geregeld onderling en formuleerden gezamenlijke tekstvoorstellen. Het blok met Duitsland en Frankrijk had het voordeel van het 'reverse-point', dat wil zeggen meer belang bij de *status quo* (bij geen besluit als resultaat van de onderhandelingen) dan het Nederlands-Britse kamp. Het resultaat was een beperkte vooruitgang, waarbij een alternatief voor verplichte ontvlechting werd geboden. Nederland is er wel in geslaagd om de meest negatieve consequenties van dit alternatief te elimineren, maar de beperkte vooruitgang die werd geboekt was voor Nederland teleurstellend.

Stockholm Programma: rechtsstaatmonitoring

Aangezien het hier ging om een Nederlands voorstel lag het initiatief voor de coalitievorming bij Nederland. In de beginfase koos Nederland voor het opstellen van gezamenlijke papers met de Benelux-partners. Hierbij werd de formulering van het Nederlandse voorstel al iets afgezwakt, omdat België en Luxemburg Nederland waarschuwden voor weerstand bij een aantal nieuwe lidstaten. Het Zweedse voorzitterschap was bereid het voorstel op te nemen in het programma als het breed gedragen werd in de Raad en het raadde Nederland aan de steun van de grote lidstaten te verwerven. Nederland heeft hieraan gevolg gegeven door Frankrijk en Duitsland bij het initiatief te betrekken. Frankrijk was reeds voorstander van het initiatief en bij Duitsland kon enige aarzeling worden overwonnen. Ook is Nederland erin geslaagd de weerstand bij een andere grote lidstaat weg te nemen door het voorstel anders in te kaderen (te 'reframen'), namelijk als evaluatie in plaats van monitoring, wat beter aansloot bij de gangbare systematiek op het terrein van JBZ.

Stockholm Programma: wederzijdse erkenning asielbeslissingen

Nederland heeft invloed uitgeoefend op het onderhandelingsproces door tekstvoorstellen in te dienen en te proberen een brugfunctie te vervullen tussen lidstaten met tegenover elkaar staande standpunten. Om de steun van een grote lidstaat te verwerven op een ander voor Nederland prioritaire kwestie binnen het Stockholm Programma heeft Nederland deze lidstaat gesteund in zijn wens voor een afzwakking van het voorstel voor de wederzijdse erkenning van asielbeslissingen.

Sixpack: semi-automatische sancties SGP

Na de Frans-Duitse deal van Deauville heeft Nederland er met de Benelux-partners voor gezorgd dat een groter automatisme bij het vaststellen van overtredingen in de preventieve arm van het SGP tot het eind op tafel bleef, terwijl de meeste lidstaten dit compromis als een politiek voldongen feit beschouwden. Het resultaat van de Raadsonderhandelingen was inderdaad met dit compromis in overeenstemming.

Uiteindelijk heeft het Europees Parlement een compromis met de Raad afgedwongen dat meer in de richting van het Nederlandse standpunt ging. Dit resultaat is voor het grootste deel op conto van het Europees Parlement te schrijven, mogelijk heeft het Benelux-paper dit compromis bevorderd. Ook heeft Nederland via de Benelux een zgn. 'herenakkoord' bewerkstelligd, waarbij de Raad toezegde zich te verantwoorden wanneer hij een aanbeveling van de Commissie niet overneemt.

Sixpack: (a-)symmetrie in de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure (MEOP)
Nederland steunde als een van de zeer weinige lidstaten openlijk Duitsland, dat een asymmetrische benadering van de indicatoren voor de MEOP als een halszaak beschouwde. De uitkomst, die in lijn lag met de wensen van Nederland, was dan ook met name toe te schrijven aan de harde opstelling van Duitsland. Wel heeft de Nederlandse opstelling de Duitse positie versterkt.

Onderhandelingssucces

Het is op methodologische gronden niet mogelijk om in algemene zin aan te geven welke lidstaten het meeste invloed uitoefenen op de EU-besluitvorming.¹⁹³ Arregui en Thomson (2009) concluderen dat er in ieder geval geen structurele winnaars of verliezers zijn. Alle lidstaten krijgen op zijn minst soms hun zin.¹⁹⁴ Het stemgedrag van lidstaten kan worden gezien als een indicator bij benadering (*proxy*) voor de mate waarin zij al dan niet hun preferenties realiseren. Toch is het stemgedrag om verschillende redenen maar een beperkte afspiegeling van 'gelijk krijgen'.¹⁹⁵ Van de lidstaten die in de Raad het meest frequent tegenstemden of zich van stemming onthielden nam Nederland tussen juli 2009 en juni 2012 de vijfde plaats in, na het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Duitsland en Denemarken.¹⁹⁶ Dat neemt niet weg dat Nederland in 96 procent van de gevallen voorstemde.¹⁹⁷ Omvang speelt hierbij geen rol, want het Verenigd Koninkrijk en Duitsland behoorden tot de meest frequente tegenstemmers. Litouwen en Frankrijk daarentegen stemden tussen juli 2009 en juni 2012 niet één keer tegen.¹⁹⁸

¹⁹³ Dit heeft onder andere te maken met het feit dat onderhandelingssucces voortkomt uit zowel macht als de factor 'geluk', namelijk de mogelijkheid dat het standpunten van een lidstaat samenvalt met de meest waarschijnlijke onderhandelingsuitkomst op basis van het krachtenveld. Zie J. Arregui and R. Thomson, 'States' bargaining success in the EU', in: *Journal of European Public Policy* 16:5, August 2009: 655-676, pp. 656-657.

¹⁹⁴ Ibidem, p. 655.

¹⁹⁵ Lidstaten stemmen maar zelden tegen, ook als de onderhandelingsuitkomst verder verwijderd ligt van hun initiële standpunt. Hetzelfde geldt in iets mindere mate voor stemonthouding. Lidstaten stemmen met name tegen om een signaal af te geven aan het thuisfront of aan de collega-lidstaten.

¹⁹⁶ Bij 11 procent van de niet met consensus aangenomen besluiten stemde Nederland tegen of onthield het zich van stemming; dit betrof 4 procent van alle onder de meerderheidsregel aangenomen besluiten.

¹⁹⁷ Zes van de in totaal negen tegenstemmen van Nederland hadden betrekking op de begroting van de Unie, twee op het terrein Milieu en Volksgezondheid en één op het terrein Juridische Zaken. www.votewatch.eu (berekening IOB, periode juli 2009-december 2012).

¹⁹⁸ *VoteWatch Europe 2012, supra noot 159, p. 12.*

De onderhandelingen over de zeven onderzochte kwesties leverden in vijf gevallen een door Nederland gewenst resultaat op. Dit was het meest duidelijk zichtbaar wanneer Nederland een initiatief nam, zoals bij het voorstel voor een systeem van rechtsstaatmonitoring bij het Stockholm Programma of bij het bezwaar tegen de voorgestelde comitologie-procedure voor de besteding van externe EU-hulpprogramma's. Door de juiste partners op te zoeken slaagde Nederland er in om voldoende steun te winnen om de Nederlandse wens gerealiseerd te krijgen. In beide gevallen was het mogelijk om voldoende lidstaten, die op dat moment nog geen definitief standpunt hadden ingenomen, gevoelig te maken voor een Nederlandse preferentie en om eventuele bezwaren hiertegen weg te nemen. Bij de rechtsstaatmonitoring vereiste dit dat het Nederlandse voorstel enigszins werd geherformuleerd.

Het succes van de coalitievorming was afhankelijk van de context. Wanneer het krachtenveld ongunstig was voor Nederland en de standpunten tegelijk waren gebaseerd op harde, objectieerbare belangen, was het overtuigen van andere lidstaten geen bruikbaar instrument. In die gevallen is het erg lastig om met behulp van coalitievorming met gelijkgezinden het gewenste resultaat te halen. Wanneer Nederland in een minderheidscoalitie zat, kon het in het geval van een blokkerende minderheid nog enkele concessies van de meerderheid gedaan krijgen. Dit was het geval bij het vaststellen van een nieuwe comitologie-procedure voor het handelsbeleid en bij het derde energiepakket. Ook kan gekeken worden naar mogelijke uitruilopties voorhanden zijn. In het geval van de kwestie handelsbeleid had Nederland die niet (of heeft die tenminste niet aangereikt) en kwam Nederland buitenspel te staan op het moment dat de coalitie haar blokkerende minderheid verloor. Bij het derde energiepakket had de vrije marktcoalitie van Nederland nog het voordeel dat het de Commissie met haar exclusieve initiatiefrecht aan haar kant had, maar deze coalitie was ook de vragende partij. De tegencoalitie was sterk genoeg om een verplichte scheiding van energieproducenten en netwerkbeheerders in de voorgestelde vorm te voorkomen. Deze coalitie had meer dan de vrije marktcoalitie baat bij het niet nemen van een besluit. Nederland toonde weinig begrip voor de argumenten en belangen van lidstaten die zich tegen een gedwongen splitsing verzetten. Aangezien Nederland het door Frankrijk en Duitsland voorgestelde alternatief voor de verplichte splitsing niet kon tegenhouden, heeft het – met enig succes – geprobeerd om dit alternatief zo ingewikkeld en daarmee zo onaantrekkelijk mogelijk te maken en om de voor Nederland nadelige gevolgen hiervan te vermijden.

Het feit dat Nederland in beide gevallen een van de meest vocale leden van de coalitie was en het Nederlandse standpunt weinig flexibel, maakte Nederland een minder voor de hand liggende lidstaat om te accommoderen. Vanuit Nederlands perspectief zou een nuancering van het eigen standpunt de eigen geloofwaardigheid mogelijk hebben geschaad. Toch is het in dergelijke gevallen belangrijk enige flexibiliteit te hebben in het eigen standpunt (een terugvaloptie) of over ruilopties te beschikken. Een gebrek aan flexibiliteit in het eigen standpunt kan het gevolg zijn van het feit dat een standpunt gecoördineerd is tussen verschillende belanghebbende departementen of van politieke motieven voor een duidelijke of ferme opstelling (bijvoorbeeld sterke overtuigingen van bewindslieden of een voorwaarde van het parlement). Uit interviews blijkt dat Nederland tijdens de

evaluatieperiode wel vaker koos voor een inflexibele opstelling. Enerzijds gaf dit Nederland een zekere ‘*nuisance value*’, maar soms maakte dit het voor Nederlandse onderhandelaars moeilijker om actief mee te onderhandelen.

Box 4.5 *Typering van de Nederlandse onderhandelingsstijl*

Hoewel terughoudend moet worden omgegaan met generalisaties, komt uit de interviews wel een bepaald beeld van de Nederlandse onderhandelingsstijl naar voren. Het gaat daarbij voor zover is nagegaan om het ambtelijke en diplomatieke niveau, maar niet uitgesloten kan worden dat dit ook voor Nederlandse politici geldt.

Nederlandse onderhandelaars worden door velen geroemd om hun dossierkennis en een grondig begrip van de werking van de Unie, mede dankzij het jarenlange lidmaatschap van Nederland. Nederlandse onderhandelaars zijn bovendien in staat om op heldere wijze het Nederlandse standpunt te verwoorden, dit te beargumenteren en aan te geven waar mogelijke flexibiliteit in het standpunt zit en waar niet. Dit wordt onder andere gerelateerd aan de kwaliteit van de standpuntcoördinatie, de korte lijnen die de stafleden van de PVEU hebben met de beleidsbepalers in Den Haag en een cultuur waarin onderhandelaars enige vrijheid hebben om de marges van het eigen standpunt op te zoeken. Volgens sommige respondenten hebben Nederlandse onderhandelaars ook een goed inzicht in het onderhandelingsproces en volgen zij een idee over hoe zij hun onderhandelingsinzet willen realiseren.

Nederland is als middelgrote lidstaat in staat over vrijwel alle onderwerpen op de EU-agenda op niveau mee te praten en doet dat ook. Nederland heeft op vrijwel alle kwesties een gecoördineerd standpunt en mengt zich ook in discussies waar er voor Nederland geen grote belangen op het spel staan. In die gevallen speelt Nederland soms een rol van bruggenbouwer, hetgeen positief bijdraagt aan de reputatie van Nederland als constructieve lidstaat.

De keerzijde van de Nederlandse onderhandelingsstijl is dat Nederlandse onderhandelaars soms erg overtuigd kunnen zijn van de kwaliteit van het eigen standpunt en, daarmee samenhangend, relatief veel geloof hechten aan de mogelijkheid om anderen hiervan te overtuigen. Zo kan tevredenheid over het Nederlandse beleid bijdragen aan de wens om dit beleid ook naar andere lidstaten te exporteren. Door een sterke inhoudelijke overtuiging hebben Nederlandse onderhandelaars soms te weinig oog voor de belangenuitruil die in Europa plaatsvindt. De Nederlandse hang naar efficiëntie en compromisvorming strookt niet altijd met de cultuur van geven en nemen in de Europese onderhandelingen.

Clingendael-onderzoeker Paul Meerts beschrijft op basis van eigen onderzoek en dat van het 'Dutch Negotiation Network' vier kenmerken in de onderhandelingsmethoden en het onderhandelingsgedrag van Nederlandse diplomaten; zij het niet specifiek binnen de EU: direct en inflexibel; meer gericht op het resultaat dan op het proces; meer gericht op de inhoud dan op de persoon; en meer gericht op samenwerking dan op competitie.¹⁹⁹ Dit sluit aan bij het hierboven geschetste beeld.

Duitsland

Duitsland bleek voor Nederland steeds van cruciaal belang in de onderhandelingen. Bij de kwesties handelsbeleid (binnen het comitologie-dossier) en de semi-automatische sancties voor het Stabiliteits- en Groeipact (binnen het dossier *sixpack*) namen Nederland en Duitsland aanvankelijk dezelfde standpunten in, maar sloot Duitsland een compromis met Frankrijk, waardoor Nederland een cruciale bondgenoot in de onderhandelingen verloor. Bij de kwestie (a-)symmetrie in de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure was Nederland een van de weinige lidstaten die Duitsland steunden in het verzet tegen een symmetrische benadering. Duitsland heeft het resultaat grotendeels op eigen kracht bereikt (het was voor Duitsland een *red line*), maar stond dankzij de steun van Nederland sterker. Bij het Nederlandse initiatief voor de rechtsstaatmonitoring heeft Nederland op aanraden van het voorzitterschap Duitsland bij het initiatief betrokken om zo voldoende massa achter het voorstel te krijgen, hoewel Duitsland aanvankelijk niet enthousiast was over het voorstel. Bij het derde energiepakket zat Nederland op een heel andere lijn dan Duitsland en Frankrijk en was het resultaat teleurstellend.

| 145 |

Box 4.6 Duitsland als onderhandelingspartner

Duitsland is voor Nederland een bijzondere partner in de Europese besluitvorming. Door de aanzienlijke economische vervlechting, gelijkgezindheid en maatschappelijk-culturele verwantschap bevinden Nederland en Duitsland zich geregeld in dezelfde coalitie en is er relatief veel onderling contact op politiek en ambtelijk niveau. Duitsland is bovendien economisch en politiek de machtigste speler binnen de Unie, een positie die is versterkt door de uitbreiding naar het Oosten, het Verdrag van Lissabon en de financiële en economische crisis (zie hoofdstuk 2). De nauwe band tussen Nederland en Duitsland, die ook door andere lidstaten wordt waargenomen, draagt bij aan de waarde van Nederland als gesprekspartner voor de andere grote lidstaten.

Duitsland en Nederland delen op veel beleidsterreinen vergelijkbare inhoudelijke voorkeuren, zoals ten aanzien van het financieel-economisch bestuur van de Unie, asiel en migratie, concurrentievermogen, Schengen, uitbreiding,

¹⁹⁹ P. Meerts, 'Onderhandelen op zijn Hollands', in: *Internationale Spectator*, Jaargang 66, nr. 12, december 2012: pp. 614-617.

ontwikkelingssamenwerking, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en rechtsstatelijkheid. Er zijn echter ook beperkingen aan de gelijkgezindheid, bijvoorbeeld op het gebied van de interne markt, waar Duitsland een minder sterke pleitbezorger is van de vrije markt dan Nederland. Hoewel

Duitsland vaak de vrije markt, een *level playing field* en liberalisatie bepleit, kan het – afhankelijk van het dossier en het binnenlandspolitieke debat – ook protectionistische neigingen vertonen. Een voorbeeld is de behoedzame Duitse omgang met de banken van deelstaten, die effect hebben op bestuurlijk federaal niveau. De positie van Duitsland als industrieland speelt hierbij een belangrijke rol. Ook neigt Duitsland soms meer naar het Franse overheidscentrisme als het gaat om economisch beleid en heeft het minder weerstand tegen een intergouvernementele benadering van het financieel bestuur van Europa dan Nederland. Ook de toekomstvisie van Duitsland op de Europese integratie, met een voorkeur voor federalisme, sluit niet goed aan bij de thans geldende Nederlandse zienswijze.

Op een aantal vraagstukken is Duitsland de laatste jaren inhoudelijk meer in de richting van Nederland opgeschoven, bijvoorbeeld ten aanzien van de Schengen-toetreding van Roemenië en Bulgarije, die Duitsland aanvankelijk niet wilde blokkeren, en inzake het kandidaat-lidmaatschap van Servië. Duitsland deelde wel de Nederlandse grondhouding (een behoedzaam uitbreidingsproces), maar voelde zich politiek en moreel verplicht om het proces niet teveel te vertragen. Mede door de ervaringen met de politiek-financieel zwakke lidstaat Griekenland en mogelijk ook door de gesprekken met Nederlandse ambtenaren en diplomaten, is Duitsland meer expliciet en openlijk een striktere koers gaan varen. Ten aanzien van Servië zou men zelfs kunnen spreken van een (impliciete) rolverdeling. Waar Nederland zich jarenlang strikt opstelde en daarmee uiting gaf aan een gevoel dat ook in Duitsland wel leefde, is Nederland na de uitlevering van generaal Mladic aan het Joegoslaviëtribunaal een meer ontspannen koers gaan varen en is Duitsland zich strikter gaan opstellen ten aanzien van de Kosovo-conditionaliteit.

Nederland en Duitsland voelen zich ideologisch verwant, maar Duitsland heeft ook veel andere partners die het tevreden wil houden. De verhouding met Frankrijk speelt voor Duitsland een sleutelrol evenals de relatie met Polen, die om historische redenen gevoelig ligt. Duitsland is continu met deze verschillende partners op zoek naar gemeenschappelijkheden. Het risico voor Nederland is dat Duitsland ons soms als een gemakkelijke, misschien te vanzelfsprekende partner ziet en onze gelijkgezindheid al snel incasseert zonder daar iets tegenover te hoeven stellen. Nederland moet zich in Berlijn dus niet alleen inspannen om het eigen standpunt voor het voetlicht te brengen, maar ook om Duitsland op onze gezamenlijke koers te houden. Met name de intensieve Duits-Nederlandse samenwerking op financieel-economisch terrein van de laatste jaren heeft de bilaterale politieke verhoudingen een impuls gegeven. Deze positieve samenwerking werkt door op andere beleidsterreinen.

Nederlandse onderhandelaars moeten zich er voortdurend van bewust zijn dat Duitsland vaak pas laat in de onderhandelingen zijn definitieve positie bepaalt. Hierdoor kan een eventuele coalitie met Duitsland op het spel komen te staan. Dit moet altijd als een reëel risico worden beschouwd. Als het er echt op aankomt, is Duitsland geneigd om deals te sluiten met Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate ook met Polen. Goede contacten kunnen de kans op dergelijke onaangename verrassingen (zoals Deauville 2011) verminderen, maar deze Duitse onvoorspelbaarheid kan niet helemaal worden voorkomen. Duitsland is binnen de EU de grootste speler met een groot verantwoordelijkheidsgevoel en plichtsbefef om Europa te verenigen vanuit welbegrepen eigenbelang. Dit kan vaak doorslaggevend zijn in de Duitse opstelling, waardoor het op het laatste moment van standpunt kan wisselen. Het Bundeskanzleramt speelt hierbij een belangrijke rol, omdat dat aan het eind van het proces vaak de knoop doorhakt.

Gezien de cruciale positie van Duitsland in de Europese besluitvorming, en specifiek voor Nederland, is het van groot belang om in kaart te brengen wat precies de Duitse belangen en motieven zijn. Duitsland is als federale staat in politieke en bestuurlijke zin ingewikkeld voor Nederland. Het interne besluitvormingsproces van Duitsland is moeilijk te bevatten, laat staan te beïnvloeden. Alleen op het hoogste niveau en met behulp van de ambassade, kunnen de interne ontwikkelingen goed in de gaten worden gehouden. De ambassade in Berlijn heeft in de evaluatieperiode gepoogd een omslag te maken van het monitoren van de standpuntontwikkeling naar het voorspellen en beïnvloeden van dat proces. Er is vanuit de ambassade in Berlijn en vanuit het ministerie van Algemene Zaken geïnvesteerd in de relaties met het Bundeskanzleramt.

| 147 |

Opzoeken van niet-gelijkgezinden

Aangezien coalitievorming in de kern gaat om het verzamelen van voldoende massa of stemgewicht achter een gedeeld standpunt lijkt het voor de hand te liggen om met gelijkgezinde lidstaten op te trekken. Wanneer de standpunten zijn gebaseerd op harde belangen en zijn uitgekristalliseerd, levert het optreden in coalitieverband geen invloed meer op; de coalities maken de onderhandelingen dan vooral overzichtelijker. Het proces van coalitievorming levert vooral dan invloed op als lidstaten nog geen definitief standpunt hebben bepaald. Zodoende kunnen lidstaten nog in het kamp van de gelijkgezinden worden gehaald of kan de weerstand tegen het gewenste alternatief worden weggenomen. Om die reden moet er in de beginfase van de onderhandelingen veel contact zijn met een brede groep lidstaten. In dit verband kunnen de nieuwe lidstaten interessant zijn, die wat vaker moeite hebben om al vroeg een standpunt te formuleren en mogelijk door Nederland overtuigd zouden kunnen worden.

Naarmate de standpunten zich hebben gevormd en zijn uitgehard vindt de informele afstemming voornamelijk plaats tussen de gelijkgezinden. De confrontatie met de niet-gelijkgezinden wordt vooral aan de onderhandelingstafel aangegaan. De casestudies laten zien dat het opzoeken van tegenspelers, om daarmee buiten de formele vergaderingen

om een compromis te sluiten slechts in uitzonderlijke gevallen plaatsvindt. Dit deed Nederland wel ten aanzien van beide onderzochte kwesties binnen het Stockholm Programma. Ten aanzien van het initiatief voor de rechtsstaatmonitoring werd het bezwaar van de betreffende lidstaat weggenomen door te kiezen voor de term evaluatie in plaats van monitoring. Bij de kwestie asiel en migratie vond een uitruil plaats: Nederland stemde in met een afzwakking van de tekst, waardoor een grote lidstaat akkoord ging en Nederland steunde op een andere voor Nederland prioritaire kwestie.

4.6 Conclusies

Kwantitatieve analyses van de belangrijkste scheidslijnen binnen de Unie op basis van het stemgedrag, de ingenomen standpunten en de informele onderlinge samenwerking tussen lidstaten tonen aan dat geografie ertoe doet in Europa. Er zijn duidelijke verschillen tussen noordelijke, zuidelijke en oostelijke lidstaten. Nederland heeft een hoge mate van gelijkgezindheid met het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en Finland en, in iets mindere mate, met Duitsland en Oostenrijk. Dit zijn *grosso modo* ook de lidstaten waarmee de meeste informele afstemming plaatsvindt. De onderzoeken laten ook zien dat de gelijkgezindheid tussen Nederland en de twee Benelux-partners beperkt is.

| 148 |

Ook uit de onderzochte onderhandelingsdossiers (casestudies) blijken de Noordwest-Europese lidstaten de meest frequente coalitiepartners van Nederland, maar tevens blijkt duidelijk dat Nederland met elke lidstaat wel eens coalities vormt, met sommige echter vaker dan met andere. Het analytische onderscheid tussen wisselende (*ad hoc*) en meer duurzame (taakspecifieke) coalities blijkt in de praktijk niet altijd goed te maken. Wisselende coalities vertonen per beleidsterrein terugkerende patronen en meer duurzame coalities blijken per onderhandelingskwestie in samenstelling te variëren. Nederland maakt deel uit van verschillende taakspecifieke coalities (bijvoorbeeld op het gebied van vrijhandel, marktliberalisatie en ontwikkelingssamenwerking), waar meestal ook veel andere Noordwest-Europese lidstaten in vertegenwoordigd zijn. Ook maakt Nederland deel uit van de 'Northern Lights' groep, een frequent hoogambtelijk overleg tussen vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden, Finland en Nederland. Dit overleg is niet gericht op een specifiek beleidsterrein, maar op de brede beleidsagenda van de EU.

Uit de casestudies komt Nederland naar voren als een actieve lidstaat als het gaat om het vormen, mobiliseren en benutten van coalities. Bij de keuze van coalitiepartners waren gelijkgezindheid en eerdere samenwerking meestal de doorslaggevende factoren, waarmee het proces ook een element van automatisme kende. Alleen bij het onderzochte onderhandelingsdossier Stockholm Programma werd op basis van tactische redenen gekozen voor samenwerking met andere lidstaten.

Coalities komen meestal tot stand tijdens het proces van standpuntbepaling. Juist in de vroege fase van de onderhandelingen is er nog ruimte voor beïnvloeding van de standpunten van andere lidstaten, al is dat afhankelijk van de aard van het vraagstuk. Indien

standpunten worden ingegeven door harde belangen of diepe ideologische overtuigingen zijn standpunten moeilijk te beïnvloeden. In dergelijke gevallen leverde het optreden in coalitieverband maar beperkt resultaat op. Blokkerende minderheden lopen dan het risico uit elkaar te worden gespeeld, doordat individuele lidstaten kunnen worden geaccommodeerd door middel van uitruil.

Het onderzoek bevestigt het grote belang van Duitsland en de Frans-Duitse as voor het onderhandelingssucces van Nederland. Bij kwesties waar Nederland onderhandelingssucces boekte was dit mede omdat het Duitsland aan zijn kant vond of kreeg. Bij de kwesties waar Nederland geen succes boekte kwam dit vooral doordat het Duitsland en Frankrijk tegenover zich vond of doordat Duitsland door de tegencoalitie, inclusief Frankrijk, werd geaccommodeerd.

De Benelux Politieke Samenwerking is in de evaluatieperiode geïntensiveerd, zowel op politiek als op ambtelijk niveau, maar bleef beperkt tot een aantal specifieke beleidsterreinen (Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, en Justitie en Binnenlandse Zaken). De ambtelijke voorbereiding van de vooroverleggen was het sterkst op het terrein van buitenlands beleid, waar zich als gevolg van een frequente afstemming tussen de meest betrokken ambtenaren een 'Benelux-reflex' leek te ontwikkelen. Alleen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken was er sprake van een duidelijke relatie tussen de samenwerking in het kader van de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking. Op andere terreinen had de ambtelijke samenwerking op expertniveau in het kader van de Benelux Unie soms wel een duidelijke relatie met de betreffende Raadswerkgroep op EU-niveau, maar doordat deze overleggen ontbraken op een politiek niveau werden inhoudelijke verschillen niet overbrugd.

| 149 |

De standpunten van de Benelux-landen lagen meestal te ver uiteen om een gezamenlijk standpunt in te nemen, maar soms werden er gezamenlijke standpunten ingenomen die door de Benelux-voorzitter van dat moment in de Raad werden verwoord. Gemiddeld zo'n twee keer per jaar kwam er een gezamenlijk Benelux-paper of memorandum tot stand. Het betrof vaak onderlinge compromissen, waarbij Nederland en Luxemburg of Nederland en België overeenkomstige standpunten hadden, waar het derde land (België of Luxemburg) zich bij aansloot.

De gezamenlijke Benelux-papers en memoranda drukten geen doorslaggevend stempel op het onderhandelingsresultaat, maar hadden op meer subtiele wijze wel enige invloed op het onderhandelingsproces. Een belangrijk voordeel van gezamenlijke Benelux-standpunten was dat zij minder snel werden beschouwd als ingegeven door specifiek nationale belangen. Geholpen door het constructieve en pro-Europese imago van de Benelux vonden zij bij andere lidstaten gemakkelijker ingang dan nationale standpunten. De Benelux verschaft een standpunt met andere woorden een zeker predicaat van objectiviteit en redelijkheid. Benelux-standpunten bleken aantrekkelijk voor met name kleine, nieuwe lidstaten om zich bij aan te sluiten. De veelgehoorde verwachting dat Benelux-compromissen model zouden kunnen staan voor bredere Europese compromissen werd in de praktijk echter (nog) niet waargemaakt.

Ook zonder gezamenlijke standpunten leverde de BPS voordelen op voor Nederland. Dankzij de continue uitwisseling van standpunten, informatie en kennis hadden de Benelux-landen meer begrip voor elkaars standpunten en vielen zij elkaar in Europese vergaderingen zelden openlijk af. Zij steunden elkaar bovendien sneller passief en actief. Ook bleek de Benelux een nuttig forum om de brede haalbaarheid van Nederlandse voorstellen te toetsen.

Het hoogambtelijke en politieke periodieke overleg van de Benelux-landen met de Visegrád-groep en de Baltische staten kreeg een regulier karakter, maar dit bleef beperkt tot het domein van buitenlandse zaken. Lag de nadruk in het begin nog op het opbouwen van een vertrouwensband, na verloop van tijd leidde de samenwerking tot enkele gezamenlijke standpunten. Het beoogde periodieke overleg met de Noordse landen is niet van de grond gekomen.

5

De multi-bi benadering in de praktijk

5.1 Inleiding

De multi-bi benadering heeft betrekking op het idee dat de bilaterale relaties met andere EU-lidstaten meer dienstbaar worden gemaakt aan de multilaterale samenwerking op EU-niveau. In dit hoofdstuk wordt, vanuit het perspectief van de multi-bi benadering, beschreven op welke wijze Nederland in de evaluatieperiode (2008-2012) de bilaterale relaties met de andere EU-lidstaten heeft vormgegeven en welke rol de bilaterale relaties hebben gespeeld in de Europese samenwerking, met name de EU-besluitvorming.

De multi-bi benadering heeft betrekking op de volgende dimensies:

- 1) het onderhouden en bevorderen van goede relaties met alle lidstaten, als basis voor het vormen van per dossier wisselende coalities;
- 2) het intensiveren van de bilaterale relaties, met name met de grote lidstaten en kleinere gelijkgezinde lidstaten, met het oog op de EU-samenwerking; en
- 3) het steeds meer langs bilaterale weg (de hoofdsteden) beïnvloeden van concrete EU-besluitvormingsprocessen.

De instrumenten die Nederland inzette ter versterking van de bilaterale relaties (zie paragraaf 3.4) hebben betrekking op al deze drie dimensies en in de praktijk is dit onderscheid lang niet bij elke activiteit te maken. Zo kan een bezoek van een minister aan een andere lidstaat tegelijkertijd bijdragen aan de bilaterale relaties in algemene zin (waaronder economische of culturele samenwerking), de persoonlijke relatie met zijn/haar ambtsgenoot verstevigen, waardoor toekomstige samenwerking in de EU-besluitvorming wordt vergemakkelijkt en concreet gericht zijn op het zoeken van steun voor Nederlandse standpunten. Dit wordt geïllustreerd in figuur 1 in de samenvatting (pagina 18).

| 153 |

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de volgende door Nederland ingezette instrumenten beschreven: de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden (paragraaf 5.2), bilaterale bezoeken op politiek en (hoog)ambtelijk niveau (paragraaf 5.3), de periodieke bilaterale conferenties met enkele specifieke lidstaten (paragraaf 5.4), detacheringen bij de ministeries van andere lidstaten (5.5) en het verlenen van assistentie (5.6). Ook wordt beschreven in hoeverre de vakdepartementen hun bilaterale relaties in functie stellen van de EU-samenwerking (paragraaf 5.7). Vervolgens wordt in paragraaf 5.8 geanalyseerd wat het karakter was van de bilaterale inzet ten aanzien van bepaalde categorieën van lidstaten en hoe dit zich verhoudt tot de beleidsvoornemens en tot de samenwerking met deze lidstaten in de Europese onderhandelingen. Het hoofdstuk sluit af met conclusies (paragraaf 5.9).

5.2 Bilaterale ambassades in de lidstaten

In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden invulling hebben gegeven aan de bilaterale relaties vanuit het perspectief van de multi-bi benadering. Daarbij gaat de meeste aandacht uit naar activiteiten die direct betrekking hadden op lopende EU-onderhandelingen. Wat betreft de

overige activiteiten van de ambassades is het niet goed mogelijk om een onderscheid te maken tussen activiteiten die plaatsvonden in het licht van de EU-samenwerking en activiteiten die geheel los van de EU-samenwerking kunnen worden gezien. De taken van de ambassades werden als onderling verweven beschouwd, hetgeen beleidsmatig tot uiting kwam in de geïntegreerde aanpak die steeds nadrukkelijker op de ambassades werd nagestreefd. In plaats van strakke scheidslijnen langs afdelingen werden de krachten steeds meer gebundeld. De nota *Modernisering Nederlandse diplomatie* uit 2011²⁰⁰ gaf een verdere impuls aan deze ingezette koers. Activiteiten binnen de verschillende beleidsterreinen zouden elkaar onderling moeten versterken en in dienst moeten staan van de beleidsprioriteiten van de regering. Zo werden publieksdiplomatie en culturele samenwerking in toenemende mate gericht op het ondersteunen van zowel de economische als de politieke prioriteiten. De beoogde effecten die een ambassade met haar activiteiten nastreefde, overstegen dan de verschillende beleidsprioriteiten. Zo dragen activiteiten gericht op het verbeteren van de openbare aanbestedingsprocedures in een bepaalde lidstaat bijvoorbeeld bij aan de juiste implementatie van het EU-*acquis*, maar zij kunnen tegelijkertijd onder economische diplomatie worden geschaard, omdat zij ook de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven verbeteren.

| 154 |

Tegelijk geldt voor de meeste activiteiten dat niet kan worden vastgesteld of zij, zelfs indirect, relevant waren voor de Nederlandse positie in de Europese besluitvorming. Zo kan een goedbezochte bloemschikcompetitie met Koninginnedag in Bulgarije een bijdrage leveren aan een positiever imago. Een scherpe analyse over de aard van een nieuw kabinet in Polen kan een nuttige bijdrage leveren aan de beoordeling van het Brusselse krachtenveld. En een door de ambassade in Londen georganiseerd debat over de absorptiecapaciteit van de Unie kan het draagvlak voor het Nederlandse standpunt inzake EU-uitbreiding vergroten. Het is echter al moeilijk genoeg om vast te stellen of deze activiteiten hun direct beoogde doel bereiken, laat staan of zij op een zeker moment ook relevant waren voor een concreet besluitvormingsproces.

Als het gaat om concrete onderhandelingen in het kader van de EU-besluitvorming spelen de ambassades in hoofdzaak op twee manieren een rol, namelijk door:

- het verschaffen van informatie over de standpunten van het gastland en de achtergronden daarvan; en
- het uitdragen van Nederlandse standpunten en het verwerven van steun daarvoor.

De mate waarin en de wijze waarop hier invulling aan werd gegeven, verschilde per ambassade, afhankelijk van een combinatie van factoren zoals de omvang van de betreffende lidstaat, de mate van gelijkgezindheid, de directe contacten die Nederlandse ministeries hadden met hun partnerministeries en, niet in de laatste plaats, de personele en financiële armslag van de ambassade. Zij beschikten altijd al over uiteenlopende capaciteiten, maar in 2011 werd een differentiatie-model doorgevoerd waarbij met name de kleinere ambassades nog kleiner werden.

²⁰⁰ Minister van Buitenlandse Zaken 2011, *supra* noot 140.

Het verschaffen van informatie over standpunten en achtergronden

Het verschaffen van relevante informatie aan en het adviseren van Den Haag is een diplomatieke kerntaak van de ambassades. Behalve dat dit een bijdrage levert aan een genuanceerde invulling van het in Den Haag en Brussel te benutten krachtenveld, worden ook argumenten, inzichten en invalshoeken van de lidstaten aangedragen waarmee Nederland het eigen standpunt en de argumentatie daaromtrent zo nodig kan verfijnen of zelfs aanpassen.

De meerwaarde van de informatie die ambassades aanleveren zit hem voor de Haagse ministeries en de PVEU in Brussel niet zozeer in de feitelijke weergave van de standpunten, die meestal ook in Brussel of via directe contacten tussen collega-departementen kunnen worden verkregen. De meerwaarde zit hem vooral in de nuances en achtergrondinformatie (zoals de motivering), die de aanwezigheid ter plaatse opleveren. Invalshoeken, details of trends die door de vluchtige Brusselse realiteit aan het oog ontsnappen, kunnen door de ambassades wel worden opgepikt. Een schets van het lokale krachtenveld stelt Nederlandse onderhandelaars in staat om de onderhandelingsruimte van een lidstaat beter in te schatten en eventuele ruilpunten te identificeren (al dan niet aangedragen door de ambassade). Voorafgaand aan de Europese Raad is het voor Nederland bijvoorbeeld belangrijk om te weten waar de andere regeringsleiders minimaal mee thuis willen komen, zodat hier in de onderhandelingen rekening mee kan worden gehouden of op kan worden ingespeeld. Dit laatste is het meest relevant voor wat betreft de grootste lidstaten, die een sterker stempel op de onderhandelingen drukken. Wat betreft de kleinere lidstaten is het vooral van belang te weten of bijvoorbeeld de Baltische staten of de landen van de Visegrád-groep in groepsverband gaan optrekken, omdat zij daarmee een factor van gewicht worden.

| 155 |

Ambassades kunnen op die manier ook (toenemende of afnemende) gelijkgezindheid met Nederland op het spoor komen, die in Den Haag over het hoofd kan worden gezien, zeker als het gaat om lidstaten waarmee Nederland een minder sterke samenwerkingstraditie heeft. Een voorbeeld hiervan uit de casestudies was de berichtgeving door de ambassades in Boekarest en Sofia, overigens naar aanleiding van een sondering door het ministerie van Veiligheid en Justitie, dat Roemenië en Bulgarije positief stonden tegenover het Nederlands initiatief van de rechtsstaatmonitoring binnen het Stockholm Programma.

Berichtenverkeer

De berichten die de Nederlandse ambassades via het berichtenverkeer aan Den Haag stuurden waren in toenemende mate EU-gerelateerd.²⁰¹ De laatste jaren werd geprobeerd de ambassades meer op basis van instructies van DEU, DIE of de vakdepartementen te laten rapporteren. Op die manier konden de ambassades meer gerichte en relevante informatie aanleveren. Een analyse van het berichtenverkeer laat zien dat de beoogde stroomlijning gevolg heeft gekregen.²⁰² Het gemiddelde aantal berichten per ambassade daalde tussen

²⁰¹ Het betrof hier alleen de berichten die zich direct op een EU-onderwerp richtten, want vrijwel alle berichten hadden op een indirecte manier wel betrekking op de EU.

²⁰² IOB heeft de berichten van alle Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden uit 2006 en 2011 geanalyseerd.

Tabel 5.1 Aandeel EU-gerelateerde berichten						
Jaar	2006			2011		
Ambassade	Berichten	EU-gerelateerd	EU %	Berichten	EU-gerelateerd	EU %
Parijs	450	181	40%	225	76	34%
Berlijn	396	146	37%	181	75	41%
Londen	378	95	25%	297	89	30%
Rome	235	81	34%	157	85	54%
Madrid	219	99	45%	101	58	57%
Warschau*	230	74	32%	164	92	56%
Gemiddeld grote LS (ongewogen)	318	112	35% (36%)	188	79	42% (45%)
				= - 41%	= - 30%	
Brussel	289	64	22%	117	36	31%
Athene	233	59	25%	126	70	56%
Wenen*	*209	*112	54%	65	53	82%
Bratislava	175	59	34%	47	28	60%
Kopenhagen	153	53	35%	94	57	61%
Praag	137	52	38%	103	52	50%
Vilnius	137	75	55%	37	22	59%
Riga	126	68	54%	37	23	62%
Nicosia	125	63	50%	55	35	64%
Boedapest*	124	64	52%	78	45	58%
Stockholm	119	47	39%	62	47	76%
Helsinki*	104	80	77%	78	56	72%
Dublin	87	49	56%	82	63	77%
Lissabon	79	37	47%	73	47	64%
Ljubljana	78	42	54%	68	46	68%
Valletta	78	52	67%	46	30	65%
Luxemburg	56	28	50%	78	65	83%
Talinn	38	15	39%	49	31	63%
Gemiddeld kleine LS (ongewogen)	130	56	43% (47%)	72	45	62% (64%)
				= - 45%	= - 21%	
Gemiddeld totaal (ongewogen)	177	71	40% (44%)	101	53	53% (59%)
				= - 43%	= - 25%	
Boekarest	-	-	-	75	47	63%
Sofia	-	-	-	76	47	62%
Gemiddeld EU-26 (ongewogen)				99	53	53% (60%)

* In 2006 vervulden Oostenrijk en Finland het Raadsvoorzitterschap; in 2011 Polen en Hongarije. Dit kan een tijdelijke toename van het aantal berichten, met name de EU-gerelateerde berichten, verklaren.

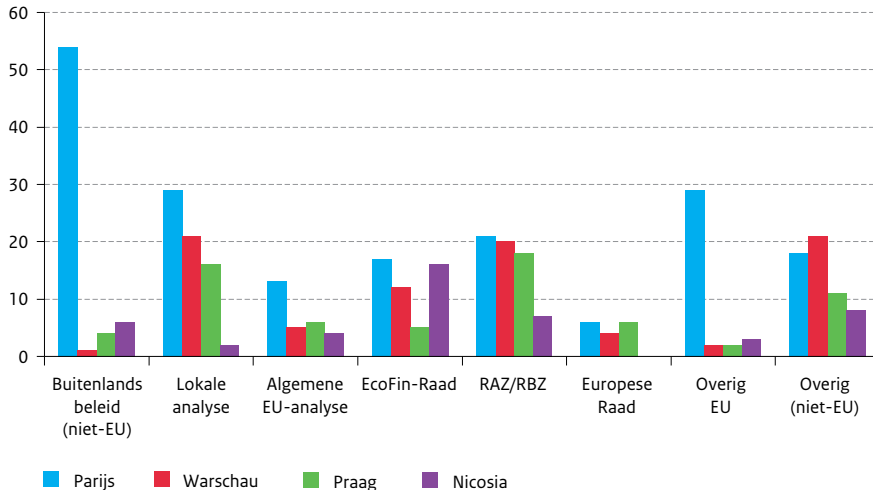
2006 en 2011 van 177 naar 101, een afname van 43 procent. Het aantal EU-gerelateerde berichten nam in absolute termen met slechts 25 procent af, waarmee het aandeel EU-gerelateerde berichten toenam van 40 tot 53 procent van alle berichten. Daarbij is er een duidelijk verschil tussen de ambassades in grote en kleine lidstaten. Vanuit de kleinere lidstaten is de berichtenstroom iets sterker afgenomen dan vanuit de grote lidstaten (-45 en -41 procent), maar is het aandeel EU-gerelateerde berichten aanzienlijk sterker toegenomen (van 43 naar 62 procent vanuit de kleine lidstaten en van 35 naar 43 procent vanuit de grote lidstaten) (zie tabel 5.1).

Uit tabel 5.1 kan worden opgemaakt dat direct aan de EU-gerelateerde werkzaamheden een kleiner aandeel hebben in de werkzaamheden van de ambassades in de grote lidstaten, met name van de grootste drie, dan bij de ambassades in de kleinere lidstaten. Toch waren de EU-gerelateerde berichten vanuit de grotere lidstaten in absolute termen talrijker dan die vanuit de kleine lidstaten (in 2006 was de verhouding 112 : 56, in 2011 was deze 79 : 45).

Een inhoudelijke analyse van de berichten uit 2012 uit vier lidstaten van verschillende omvang (de ambassades in Parijs, Warschau, Praag en Nicosia) biedt inzicht in de onderwerpen waarover per type ambassade werd gerapporteerd (zie figuur 5.1 op pagina 158).²⁰³ Daarbij valt ten eerste op dat vanuit een grote ambassade als Parijs relatief veel werd gerapporteerd over buitenlandspolitieke kwesties die losstonden van de RBZ-agenda, terwijl dit vanuit de kleinere lidstaten veel minder gebeurde. Ook blijkt dat de kleinere ambassades wel rapporteerden over financieel-economische kwesties en de Raad Buitenlandse Zaken en de Raad Algemene Zaken, maar de categorie 'Overig EU' laat zien dat zij nauwelijks rapporteerden over meer technische beleidsdossiers, dit in tegenstelling tot de ambassade in Parijs. Vanuit Parijs hadden de meeste berichten uit deze categorie overigens betrekking op de JBZ-raad (13) en de Landbouw- en Visserijraad (6).

²⁰³ Waarbij Parijs een illustratie biedt van de grootste lidstaten, Warschau van de categorie iets minder grote lidstaten, Praag van de kleinere lidstaten en Nicosia van de zeer kleine lidstaten). Cyprus vervulde in de tweede helft van 2012 het EU-Raadsvoorzitterschap en kende een financiële crisis. Het voorzitterschap had nauwelijks effect op het aantal rapportages, de crisis wel.

Figuur 5.1 Rapportages uit vier hoofdsteden naar onderwerp (2012)



Bron: Berichtenverkeer, analyse IOB.

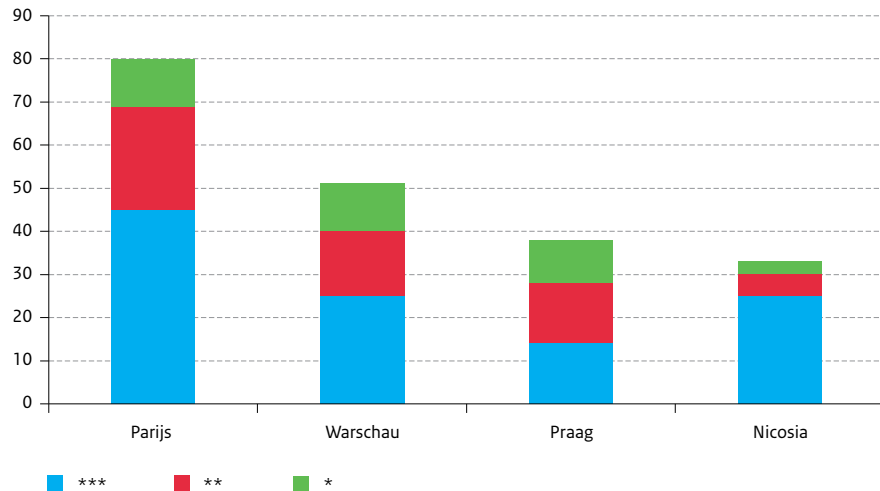
Toelichting op categorieën: 'Buitenlands beleid (niet-EU)': berichten over internationale vraagstukken die niet direct betrekking hadden op de Raad Buitenlandse Zaken of internationale initiatieven van de Unie. 'Lokale analyse': berichten die een analyse over lokale ontwikkelingen bevatten. Vaak over gebeurtenissen in de politiek, maar ook specifiekere onderwerpen zoals ontwikkelingen op mensenrechtengebied. 'Algemene EU-analyse': berichten die vaak op basis van gevoerde gesprekken een 'tour d'horizon' gaven van de standpunten op verschillende EU-terreinen. 'EcoFin-Raad' en 'RAZ/RBZ': berichten die achtergrondinformatie verschaffen op deze beleidsterreinen en berichten die de standpunten toelichten voorafgaande aan de Raden. Algemene analyses over de lokale financiële/economische situatie zijn hier ook onder geschaard. 'Europese Raad' = berichten in de aanloop naar een Europese Raad. 'Overig EU': berichten in aanloop naar de overige Raden, inclusief de JBZ-Raad. 'Overig (niet-EU)': diverse niet aan de EU gerelateerde berichten.

| 158 |

Tot slot valt op dat in 2012 uit Nicosia bijna evenveel rapportages werden gestuurd over financieel-economische onderwerpen als uit Parijs. Dit illustreert de functie van een kleine ambassade in een lidstaat die sterk werd getroffen door de crisis. De ambassade rapporteerde in 2012 uitgebreid naar de ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Algemene Zaken met achtergrondinformatie over de toen problematische financiële situatie van Cyprus.

De berichten kunnen ook worden onderscheiden naar de mate van diepgang en informatiebasis. Van de EU-gerelateerde berichten was het grootste deel gebaseerd op gesprekken met personen uit het netwerk van de ambassades (zie figuur 5.2). Naar aanleiding van een gerichte vraag uit Den Haag of uit eigen beweging zochten de ambassade medewerkers contact met relevante actoren en rapporteerden hier uitgebreid over terug. Een tweede categorie bestaat uit berichten waarin op basis van algemene kennis van de lokale situatie of schriftelijke bronnen de standpunten van of ontwikkelingen in een lidstaat worden beschreven en geduid. De derde en kleinste categorie bestaat uit berichten waarin sec het standpunt van de lidstaat wordt weergegeven, hoofdzakelijk gebaseerd op *briefings* die voorafgaand aan Raadsvergaderingen in de hoofdsteden worden gegeven (zie verder).

Figuur 5.2 Diepgang en informatiebasis EU-gerelateerde berichten



* Sec weergave van standpunten op basis van een briefing.

** Weergave van standpunten aangevuld met korte toelichting op basis van een schriftelijke bron.

*** Uitgebreidere analyse op basis van gesprek(ken) met (een) lokale actor(en).

Briefings

De *briefings* die in vrijwel alle Europese hoofdsteden worden gegeven voorafgaand aan Raadsvergaderingen worden selectief bezocht door Nederlandse ambassademedewerkers, afhankelijk van de inschatting van de informatiewaarde die de *briefing* oplevert. De toegevoegde waarde van de bij *briefings* verkregen informatie wisselt sterk per lidstaat, maar is – naast incidentele nieuwe inzichten – over het algemeen beperkt. Meestal wordt er naast algemeenheden weinig prijs gegeven. De informatiewaarde neemt toe naarmate de ambtenaar die de *briefing* verzorgt dichter bij de besluitvorming staat en over een duidelijk mandaat beschikt. In sommige, met name Zuidoost-Europese, lidstaten wordt het standpunt doorgaans niet tijdig interdepartementaal gecoördineerd, maar kort voor een Raadsvergadering en op hoog niveau bepaald, waardoor ook de ambtenaren niet altijd op de hoogte zijn van het definitieve standpunt. Zoals blijkt uit figuur 5.2 werd er vanuit Nicosia weinig gerapporteerd op basis van *briefings*. De informatie moest hier meer aan het netwerk van de ambassade worden onttrokken.

Ook Nederlandse ministeries verzorgden voorafgaand aan Raadsvergaderingen *briefings* voor de in Den Haag aanwezige ambassades. De ministeries deden dat over het algemeen serieus, omdat dit hen een kans bood om de Nederlandse standpunten goed over het voetlicht te brengen. De ambassades in Den Haag prezen de inhoudelijke kwaliteit van de Nederlandse *briefings*, maar gaven aan dat Nederlandse standpunten al vrij transparant waren vanwege de open communicatie met het parlement (BNC-fiches, Kamerbrieven, e.d.), waardoor aanvullende individuele gesprekken met ambtenaren (mogelijk wel naar aanleiding van een *briefing*) de meest waardevolle informatie opleverden.

Sonderingen

Buitenlandse Zaken en de vakdepartementen (meestal via Buitenlandse Zaken) sturen af en toe een gerichte vraag om informatie aan alle of een aantal ambassades in de EU-lidstaten, meestal betreffende het standpunt van het gastland inzake een bepaald beleidsdossier. De informatie die ambassades op die manier aanleveren draagt dan bijvoorbeeld bij aan een vroegtijdige krachtenveldanalyse of biedt, vaak in een latere fase, voor enkele belangrijke lidstaten inzicht in verschuivingen in het standpunt of in het binnenlandspolitieke krachtenveld rondom een standpunt. Van de 200 geanalyseerde EU-relevante berichten uit de vier hoofdsteden waren er 18 gebaseerd op specifieke informatieverzoeken uit Den Haag. In alle gevallen volgde er een antwoord van de ambassade op basis van een gesprek met een of meerdere lokale actoren. Voorafgaand aan de onderhandelingen over het Stockholm Programma heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie de ambassades in alle lidstaten gevraagd naar de standpunten en heeft op basis van die sondering een uitgebreide krachtenveldanalyse gemaakt (zie de casestudie Stockholm Programma).

Lokaal netwerk

De grootste meerwaarde van een ambassade ligt in de mogelijkheden die de fysieke aanwezigheid biedt om op de juiste deuren te kloppen, persoonlijke contacten aan te gaan (vertrouwensrelaties op te bouwen) en de lokale denkwijze en omgangsvormen te doorgronden. Het lokale netwerk staat in dienst van het gehele takenpakket van de ambassade, inclusief de multi-bi diplomatie. In de meeste Europese hoofdsteden vindt er eens in de maand een bijeenkomst van alle EU-ambassadeurs plaats, waarbij vaak ook een lokale politicus of hoge ambtenaar wordt uitgenodigd voor een gedachtewisseling.

| 160 |

Box 5.1 Benelux-samenwerking op de Europese ambassades

De vertegenwoordigers van de Benelux-landen op ambassades in diverse Europese hoofdsteden trekken gezamenlijk op. Zo brengen *Chefs de Poste* soms gezamenlijke bezoeken aan ministers, parlementariërs, hoge overheidsfunctionarissen en andere relevante personen of instellingen. In sommige hoofdsteden is dit geïnstitutionaliseerd. Zo hebben de drie Benelux-ambassadeurs in Berlijn voorafgaand aan iedere Europese Raad een gezamenlijke ontmoeting met de Europa-adviseur van de bondskanselier. Tijdens deze bijeenkomsten worden de belangrijkste agendapunten van de aanstaande Europese Raad doorgenomen en informeert de Europa-adviseur de Benelux-landen over de standpunten van Duitsland. In andere Europese hoofdsteden vinden eveneens regelmatig dergelijke bijeenkomsten plaats, bijvoorbeeld in Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. In andere Europese lidstaten zijn deze ontmoetingen meer *ad hoc*, bijvoorbeeld tijdens een EU-voorzitterschap of als er een concrete aanleiding voor is. Ook andere ambasademedewerkers leggen wel gezamenlijke bezoeken af en nemen bij *briefings* soms waar voor hun Benelux-collega's.

Een belangrijk voordeel van de Benelux-samenwerking op ambassades is het verkrijgen van betere toegang tot de overheid van het gastland. Het is efficiënt voor de lokale gesprekspartner en het vergroot de kans op een afspraak op hoog niveau.

Naast de gezamenlijke informatievergaring, kunnen de Benelux-ambassadeurs gezamenlijk analyses maken en bijeenkomsten nabespreken. Een bijkomstig voordeel is dat de samenwerking bijdraagt aan de zichtbaarheid en dus bekendheid van de Benelux Politieke Samenwerking.

Op buitenlandspolitiek terrein is de band tussen Nederland en Luxemburg speciaal, omdat verdragsmatig is vastgelegd dat in landen waar Luxemburg geen diplomatieke vertegenwoordiging heeft, België de economische en consulaire en Nederland de politieke belangen voor Luxemburg behartigt. Zo ondersteunen en begeleiden Nederlandse ambassades bezoeken van de Groothertog en de Luxemburgse minister van Buitenlandse Zaken in landen waar Luxemburg geen vertegenwoordiging heeft. Ook nemen Nederlandse ambassades in veel landen doorgaans het lokale Luxemburgse EU-voorzitterschap op zich.

Naast de rapportages via het berichtenverkeer wordt er tussen departementen en ambassades veel en in toenemende mate gecommuniceerd via e-mail en telefoon. Het voordeel hiervan is dat zij in staat zijn elkaar snel en gemakkelijk op de hoogte te brengen van de laatste ontwikkelingen en de standpuntbepaling van een lidstaat of de vorderingen van de onderhandelingen in Brussel. Het nadeel hiervan is het beperkte bereik van de informatie. Mogelijk interessante ontwikkelingen gaan zo aan potentieel geïnteresseerden (bijvoorbeeld andere ambassades, BZ-directies of departementen) voorbij, tenzij een breder netwerk van afnemers een kopie krijgt van de afzender.

| 161 |

Het uitdragen van en verwerven van steun voor Nederlandse standpunten

De ambassades dragen tegenover lokale gesprekspartners op verschillende niveaus (bewindslieden, hoge en lagere ambtenaren, parlementariërs en maatschappelijke actoren) Nederlandse standpunten uit in de hoop dat deze worden meegenomen in de standpuntbepaling. Alle ambassades dragen op zijn minst de brede beleidslijnen van Nederland en de Nederlandse standpunten op een aantal kerndossiers uit. Als het gaat om de meer reguliere Europese beleidsdossiers is er meer differentiatie in de activiteiten van de ambassades. Net als bij het vergaren van informatie zijn ambassades bij het uitdragen van standpunten slechts een van de schakels in het beïnvloedingstraject, met verschillen tussen groot en klein. Echte beïnvloeding van standpunten vindt toch vooral plaats door directe contacten tussen de hoofdsteden of in Brussel. De ambassades leggen zich vooral toe op het identificeren en soms creëren van openingen waarbinnen beïnvloeding mogelijk is. Ook worden zij wel ingezet als ‘voelsprietten’ om een inschatting te maken van de haalbaarheid van Nederlandse voorstellen of initiatieven. Het op politiek niveau (onvoorbereid) agenderen van een kwestie waar geen steun voor is bij de andere lidstaten zou immers reputatieschade opleveren. Door de ambassades vooraf te laten toetsen hoe een voorstel politiek zou vallen, wordt dit risico vermeden.

Voor de meeste ambassades was met name een rol weggelegd op dossiers die op het politieke niveau werden besproken en dan met name in de Europese Raad, de Raad Algemene Zaken, de Raad Buitenlandse Zaken, de EcoFin-Raad of de Eurogroep. De grootste

ambassades hielden zich ook bezig met meer technische beleidsdossiers, zoals Justitie en Binnenlandse Zaken of het Landbouw- en Visserijbeleid, en dossiers die niet uitvoerig op het politieke niveau aan bod kwamen. Naarmate ook de grootste ambassades gaan inkrimpen zullen ook zij dossiers moeten laten vallen en zich meer moeten concentreren op de grote, strategische dossiers.

Onderwerpen met een hoog technisch gehalte werden voornamelijk via Brussel – tussen PV's en werkgroepdeelnemers – en directe contacten tussen de verantwoordelijke departementen gespeeld. Het technische gehalte van Europese dossiers vormde soms een belemmering om als ambassade waardevolle informatie aan te dragen. Niet alleen omdat de technische kennis niet altijd in voldoende mate op de ambassade aanwezig was, maar ook omdat de specifieke netwerken van deze dossiers zich meestal buiten het netwerk van de ambassade bevonden. De toegevoegde waarde van ambassades is bovendien groter bij meer politieke dossiers, waar zij inzicht kunnen bieden in de binnenlandse krachtsverhoudingen. Wel kunnen zij met concrete informatievragen (sonderingen), vergezeld van een toelichting, gericht op pad worden gestuurd. Ambassades stellen het over het algemeen op prijs om concrete verzoeken en daarbij de nodige informatie te ontvangen. Tegelijk lopen de ambassades in sommige kleine en nieuwe lidstaten soms ook tegen de grenzen van de lokale gesprekspartners aan, die niet altijd over de kennis en expertise beschikken. In sommige, met name Zuid-Europese, lidstaten wordt het standpunt op niet-prioritaire dossiers zelfs bepaald door de permanente vertegenwoordiging in Brussel.²⁰⁴

| 162 |

Bij de vier onderzochte onderhandelingsdossiers, die geen van alle behoorden tot de strategische kern dossiers, verschilde de betrokkenheid van de ambassades afhankelijk van het politieke karakter van het dossier. Bij het comitologie-dossier, dat niet op politiek niveau in de Raad is besproken, was er geen actieve betrokkenheid van de ambassades. Bij het dossier derde energiepakket, dat meerdere keren in de VTE-Raad (Vervoer, Telecommunicatie en Energie) werd besproken, hebben ambassades voornamelijk op basis van *briefings* voorafgaand aan Raadsvergaderingen de standpunten en de achtergronden daarvan geschetst. Ook figureerde het dossier in gesprekken van ambassadeurs met lokale hoge ambtenaren. Bij het Stockholm Programma hebben de ambassades op verzoek van het ministerie van Veiligheid en Justitie een bijdrage geleverd aan de krachtenveldanalyse door de standpunten van de lidstaten op een aantal centrale onderwerpen weer te geven. En bij het *sixpack*, dat verschillende keren op Raadsniveau (EcoFin-Raad en de Eurogroep) en zelfs in de Europese Raad is besproken, hebben de ambassades voornamelijk bijgedragen door in aanloop naar Raden, onder andere op basis van *briefings*, de standpunten van de lidstaten en de achtergronden daarvan weer te geven.

De meeste productie op dit vlak werd gevraagd van en geleverd door de ambassades in de grootste lidstaten, omdat deze lidstaten een zwaarder stempel drukken op de besluitvorming. Deze ambassades hadden bovendien een grotere personele bezetting en

²⁰⁴ Zo werd het standpunt van Italië inzake het nieuwe comitologie-regime bepaald in Brussel.

meer financiële armslag voor bijvoorbeeld representatie en publieksdiplomatie dan ambassades in kleine lidstaten. Daar staat tegenover dat Nederland in deze landen meer moeite moet doen om gehoord te worden. De toegang tot het hoogambtelijke en politieke niveau is er moeilijker dan in kleine lidstaten en er is meer concurrentie om aandacht met andere lidstaten. De ambassades in de grootste lidstaten probeerden dan ook aantrekkelijke gesprekspartners te zijn voor het gastland door actief en creatief mee te denken en met voorstellen te komen. Dit vereiste wel dat zij, naast de grote lijnen en de context, ook een gedegen kennis hadden van de technische details van de dossiers en dat zij goed wisten wat er speelde in Brussel en Den Haag. Dit kan alleen als medewerkers de mogelijkheid hebben om zich enigszins te specialiseren in een beleidsterrein. Medewerkers die uiteenlopende beleidsdossiers beheren, zijn hier minder toe in staat.

Met name in de grote lidstaten richtten de ambassades zich op het achterhalen en volgen van de nationale besluitvormingsprocessen op verschillende niveaus. In Duitsland was het bijvoorbeeld de opgave om te proberen te voorspellen of, en zo ja hoe, Duitse standpunten, die lang een voorlopig karakter hebben, vlak voor de Brusselse besluitvorming nog zouden gaan veranderen. Bij gelijkgezindheid met Nederland was de ambassade in Berlijn functioneel bij het proberen ervoor te zorgen dat Duitsland niet teveel doorschoot in de compromisbereidheid naar met name Frankrijk. De meer anticiperende en beïnvloedende rol van de ambassade kwam meer aan het licht na de Frans-Duitse *deal* van 'Deauville' (zie paragraaf 4.5).

| 163 |

Tussen Den Haag en Parijs zijn er minder directe politieke en ambtelijke contacten dan tussen Den Haag en Londen of Berlijn. Dit is deels het gevolg van een grotere bestuurlijk-culturele en taalbarrière en deels door een beperktere gelijkgezindheid. Het directe contact met Londen en Berlijn is daardoor laagdrempeliger; de ambassade in Parijs vervult een wat klassiekere schakelfunctie tussen de twee overheden.

Box 5.2 De ambassade in Berlijn

De Nederlandse ambassade in Berlijn heeft de afgelopen jaren geprobeerd om de relatie met Duitsland meer te institutionaliseren. Voorafgaand aan de Europese Raad consulteren de ambassadeurs van de Benelux-landen de Europa-adviseur van de bondskanselier. De diplomatieke hiërarchie wordt in Duitsland strak nageleefd, waardoor alleen de ambassadeur toegang heeft tot het DG-niveau. De ambassade is actief op alle niveaus en speelt soms al op Raadswerkgroepniveau een rol. Medewerkers en afdelingshoofden binnen ministeries worden actief benaderd om de standpunten met de Duitsers af te stemmen. De ambassade in Berlijn houdt zich op detailniveau met de dossiers bezig; het komt zelfs voor dat de ambassade meeschrijft aan tekstvoorstellen. Aangezien het buitenlands en Europabeleid van Duitsland mede worden bepaald door het Bundeskanzleramt, zit een belangrijke meerwaarde van de ambassade er dan ook in om juist hier aan informatie te komen en invloed uit te oefenen. De vakdepartementen onderhouden zelfstandig relaties met hun collega's in Berlijn, maar krijgen moeilijk toegang tot het Kanzleramt. De ambassade probeert hen ervan te doordringen dat hier de belangrijkste

besluitvorming plaatsvindt. Zodra een dossier *Chefsache* wordt, verplaatst de besluitvorming zich. De ambassade is in de beste positie om te achterhalen waar deze plaatsvindt en bij wie er moet worden aangeklopt voor informatie of een beïnvloedingspoging.

Het voorbeeld van de kwestie handelsbeleid binnen de onderhandelingen over het nieuwe comitologie-regime laat zien dat het Nederlandse ministerie van Economische Zaken bij het Duitse partnerministerie te horen kreeg dat de Duitse positie niet veranderd was, maar uiteindelijk bleek Duitsland toch een compromis te hebben gesloten. De ambassade in Berlijn was hierbij niet betrokken. Ook op het dossier van het *sixpack* ging het Nederlandse ministerie van Financiën ervan uit dat Duitsland wat betreft de semi-automatische sancties nog op dezelfde lijn zat. Wat betreft het Duitse ministerie van Financiën was dit ook het geval, maar de bondskanselier sloot een compromis met Frankrijk. De ambassade kondigde enkele dagen van tevoren via het berichtenverkeer een aanstaand Frans-Duits compromis aan, maar dit signaal werd in Den Haag niet opgepikt.

Tijdens de evaluatieperiode kwam er een kentering in de manier waarop de ambassade werkte. Waar de ambassade eerst een behoudende manier van werken had, de ontwikkelingen volgde en daarover rapporteerde, is de ambassade vooral na 'Deauville' meer actief gaan inzetten op het voortraject. De signalerende taak van de ambassade is centraler komen te staan. Er is geïnvesteerd in de relaties met Duitse ambtenaren, ook met de adviseurs van de bondskanselier, en er wordt meer nadruk gelegd op het signaleren van Frans-Duitse ontwikkelingen.

De federale structuur van Duitsland maakt het nauwelijks mogelijk om het Duitse standpunt al vroegtijdig te beïnvloeden. Wanneer een voorstel het Bundeskanzleramt bereikt, hebben al circa tweeduizend ambtenaren (ook op deelstaatniveau) er hun licht over laten schijnen. Na dit proces van afstemming is het moeilijk om nog veel te wijzigen aan het standpunt. De besluitvorming is traag en er valt moeilijk grip op te krijgen. In Nederland is er niet altijd voldoende bewustzijn van hoe het politieke besluitvormingsproces in de Bondsrepubliek verloopt, doordat bij velen de kennis van het federale systeem van Duitsland ontbreekt. Het deelstaatniveau wordt door Nederland vaak vergeten. Er is vanuit BZ wel over nagedacht om te proberen om al op deelstaatniveau het beleid te beïnvloeden, maar het is nog maar zeer de vraag of dit de moeite waard is. Door de aard van de Duitse standpuntbepaling kan in een vroeg én in een laat stadium alleen op het hoogste niveau nog invloed worden uitgeoefend. De deelstaat met veel gelijkgezindheid is Noordrijn-Westfalen, waar Nederland in de hoofdstad Düsseldorf een consulaat-generaal heeft.

De ambassade probeert overigens niet alleen het Bundeskanzleramt te beïnvloeden, maar ook de Bondsdagleden die in vaste commissies meningsvormend zijn.

De bezuinigingen op het postennet hebben consequenties voor het takenpakket van de ambassades. De kleine ambassades zijn zich nog meer gaan beperken tot de strategische EU-dossiers en hebben minder capaciteit om zich met andere dossiers bezig te houden. Doordat er steeds minder uitgezonden diplomaten of vak-attachés op de ambassades zijn geplaatst, komt de multi-bi diplomatie nu op veel posten neer op de ambassadeur en zijn/haar plaatsvervanger, naast alle andere taken. Ook de grote ambassades zullen steeds meer keuzes moeten maken met betrekking tot welke dossiers zij nog wel of niet meer volgen en ondersteunen. Naarmate ambassademedewerkers in grote lidstaten meer uiteenlopende dossiers tegelijk gaan volgen, zal dit ten koste gaan van de diepgang van hun kennis op deze dossiers en zullen zij voor de ambtenaren in de betreffende hoofdstad minder aantrekkelijke gesprekspartners zijn om van gedachten te wisselen en aan oplossingen te werken. Een deel van de inkrimping kan worden opgevangen door het samenvoegen of opheffen van afdelingen, waardoor ook meer 'geïntegreerd' gewerkt zal worden, maar er zullen ook steeds scherpere prioriteiten moeten worden gesteld.

Communicatie met en tussen de posten

Een effectieve betrokkenheid van de ambassades vraagt om een driehoekssamenwerking waarbij voortdurend wordt geschakeld tussen Den Haag, de PVEU en de ambassades. Doordat ministeries veelal direct contact onderhouden met hun collega's in de Europese hoofdsteden verloopt veel communicatie 'over de hoofden' van de ambassades. Ook bewindspersonen en ambtenaren zien elkaar geregeld en communiceren hierdoor steeds gemakkelijker direct met elkaar, zonder dat altijd verslag wordt gelegd en gecirculeerd. Bij gerichte communicatiemiddelen als e-mail, telefoon en *video conferencing* is het bovendien alleen mogelijk de posten te betrekken door hen systematisch te informeren. Wat betreft de uitwisseling van actuele informatie over lopende dossiers worden de posten niet vanzelfsprekend ingelicht. Voor veel dagelijkse dossiers is dat niet erg, de ambassades hebben niet de capaciteit om alle informatie bij te houden. Om ervan verzekerd te zijn dat de ambassades voldoende kennis van zaken hebben om hun EU-gerelateerde taken goed uit te voeren is het van belang dat er wat betreft de belangrijke dossiers proactief met de posten wordt gecommuniceerd.

| 165 |

Voor de belangrijkste dossiers is er wel contact tussen de ambassade en de dossierhouder in Den Haag. Bovendien worden de ambassades wekelijks door Buitenlandse Zaken geïnformeerd door middel van de CoCo-conclusies en de Coreper-instructies, maar zelfs de grootste ambassades hebben nauwelijks de tijd om deze door te nemen. Dit geldt ook voor Raadswerkgroepverslagen. Het meest nuttig vinden de ambassades de specifieke instructies die zij bij tijd en wijle ontvangen, omdat deze een samenvatting van de laatste stand van zaken geven en het een gerichte vraag betreft waarmee de ambassade op pad wordt gestuurd. Zo kunnen ambassades effectief en efficiënt opereren.

Voornamelijk de grote ambassades communiceren direct met de permanente vertegenwoordiging in Brussel en leveren via het berichtenverkeer, e-mail en telefonische berichtendiensten input voor de lopende onderhandelingen. Ook actieve communicatie tussen de posten onderling kan tot waardevolle inzichten leiden. Met name Parijs en Berlijn hielden elkaar op de hoogte van de standpuntontwikkeling in beide landen en stelden soms

een gezamenlijk bericht op. Er was geregeld contact tussen medewerkers van beide ambassades per e-mail en telefoon om te vernemen welke ontwikkelingen er in de andere hoofdstad gaande waren, om samen een inschatting te maken van ontwikkelingen en na te denken hoe Nederland daarop kon inspelen. Ook waren er jaarlijkse onderlinge bezoeken door medewerkers van beide ambassades. Tijdens de hoogtijdagen van de financiële en economische crisis was er ook veel contact tussen de ambassade in Athene en die in de grote lidstaten en enkele andere lidstaten met een sterke opvatting. Ook de PVEU en enkele ministeries waren onderdeel van deze communicatielijnen.

Tot 2011 vond twee keer per jaar een EU-dossierhoudersconferentie tussen Haagse ambtenaren en ambassademedewerkers plaats; vanaf 2011 werd deze conferentie één keer per jaar georganiseerd (zie box 5.3). Daarnaast werd op de jaarlijkse ambassadeursconferentie in Den Haag aandacht besteed aan de Europese samenwerking. Ook hield de directie Integratie Europa voorafgaand aan en na afloop van elke Europese Raad een videoconferentie met de ambassadeurs in de Europese hoofdsteden en vond er steeds vaker een videoconferentie plaats met de EU-dossierhouders op de ambassades.

Box 5.3 De EU-dossierhoudersconferentie

| 166 |

De EU-dossierhoudersconferentie dient om de posten te informeren over en te betrekken bij de Europese dossiers en de gerelateerde werkzaamheden van DGES. Dit gebeurt aan de hand van een tweedaags programma waarin sprekers worden afgewisseld met werkgroepen. Sprekers waren onder meer de minister of de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, de (plaatsvervangend) DGES, de (plaatsvervangend) DGPZ of de (plaatsvervangend) directeur DIE en soms een ambassadeur of een externe spreker. Per ambassade is in principe één medewerker aanwezig. Vanaf 2010 is het programma ingekort en is getracht om naast informatieverschaffing een zwaarder accent te leggen op de interactieve uitwisseling van informatie door het aantal werkgroepen uit te breiden en een intensievere voorbereiding van de posten te vragen.

Over het algemeen werden de grote Europese onderwerpen behandeld, zoals klimaat en energie, het Oostelijk Partnerschap, de financiële en economische crisis en het Europees buitenlands beleid. Hiernaast werd dikwijls de gelegenheid aangegrepen om de prioriteiten van het (komende) voorzitterschap toe te lichten. Het waren eerder inhoudelijke dan overkoepelende strategische onderwerpen die de boventoon voerden bij de dossierhoudersconferentie, al was ook hier wel aandacht voor. In 2009 leidde DGES een plenaire sessie over 'Nederland en zijn vrienden', werd er vanuit Duits perspectief naar de gevolgen van de economische crisis voor de ordening van Europa gekeken en werd in een terugblik op het Franse voorzitterschap de vraag gesteld of Europa toe ging naar een directorium van de grote lidstaten. In 2012 ging DGES uitgebreid in op de samenwerking tussen de posten en Den Haag. In de syllabus die jaarlijks werd uitgedeeld werden de belangrijke Europese dossiers nader toegelicht. Per dossier werd ingegaan op de Nederlandse inzet, het krachtenveld en de bilaterale aanpak.

De vakdepartementen onderhouden in toenemende mate zelfstandig contacten met de posten, zonder tussenkomst van Buitenlandse Zaken. Uit een onderzoek van Uilenreef (2013) naar de berichtenstroom vanuit ambassades in tien lidstaten blijkt dat vijftig procent of meer van de berichten behalve naar Buitenlandse Zaken ook direct naar de vakdepartementen worden gestuurd. In veruit de meeste gevallen betrof het Economische Zaken, gevolgd door Financiën. Het overgrote deel van de ambassades stuurde een derde van alle berichten naar een persoonlijk adres van een ambtenaar bij een vakdepartement, veelal deelnemers aan de CoCo en het PV-instructieoverleg, maar ook dossierhouders bij beleidsdirecties.²⁰⁵ Door de financiële en economische crisis zijn de directe informatiestromen tussen de ambassades en het ministerie van Financiën verder geïntensiveerd. De directe lijnen maken een goede aansturing vanuit de vakdepartementen mogelijk, maar maken het voor Buitenlandse Zaken moeilijker om het overzicht te houden over de aanvraagstroom waarmee ambassades te maken hebben en hoe de prioritering verloopt. Tegelijkertijd is het voor de vakministeries niet altijd duidelijk hoeveel er van de ambassades kan worden gevraagd. De afnemende capaciteit van de ambassades leidt tot enige terughoudendheid bij het inschakelen van met name de kleinere ambassades. Mogelijk blijft hierdoor informatiepotentieel van het Europese postennet onderbenut. Een enkele ambassade gaf aan meer voor vakdepartementen te kunnen betekenen zolang hun verzoeken vergezeld gaan van gerichte informatie. Tegelijk kan het zijn dat kleine posten vaker nee moeten verkopen. Het is een uitdaging om hier een goede balans in te vinden.

Het ministerie van Algemene Zaken onderhield weinig directe contacten met de ambassades. Dit kwam deels doordat Algemene Zaken veel direct contact onderhield met haar Europese collega-departementen. Het circuit van Europa-adviseurs van de regeringsleiders en staatshoofden is relatief klein, wat goede persoonlijke contacten, het snel inwinnen van informatie en geven van signalen mogelijk maakt. Bovendien leunde het ministerie, waar slechts enkele adviseurs voor EU-zaken werkten, voor de Europese dossiers zwaar op het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat wel intensief gebruik maakte van informatie die door de ambassades werd aangeleverd.

Monitoring

De ambassades hielden zich ook bezig met het monitoren van de implementatie en naleving van op EU-niveau afgesproken regels en afspraken. De mogelijkheid om via de ambassades een oogje in het zeil te houden sloot goed aan bij de Nederlandse nadruk op naleving en implementatie van op EU-niveau gemaakte afspraken. In de nieuwe lidstaten vertaalde dit zich in het monitoren van de implementatie van het EU-*acquis*. In Roemenië en Bulgarije monitorden de ambassades de voortgang die beide landen maakten inzake hun Schengen-toetreding in het kader van het Coöperatie en Verificatiemechanisme (CVM). Zodoende boden de ambassades een eigen informatiebron naast de Commissierapportages, waarmee Nederland tot een zelfstandig oordeel kon komen. In de lidstaten die een beroep

²⁰⁵ A. Uilenreef, 'Reporting and Representation: Intra-EU Diplomacy and Dutch Bilateral Embassies', in: *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 8, No. 2, 2013, pp. 121-122. In dit onderzoek zijn de berichten van de Nederlandse ambassades in Berlijn, Boedapest, Kopenhagen, Dublin, Lissabon, Parijs, Rome, Sofia, Valletta en Warschau geanalyseerd.

moesten doen op de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) of het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) verschafte de Nederlandse ambassades eerstehands informatie over de lokale politieke situatie en de macro-economische hervormingen. Deze zelfstandige informatiepositie (soms zelfs informatievoorsprong) stelde Nederland in de Raad in staat om met een kwalitatief hoogwaardige inbreng te komen en dit bevorderde de kracht van de Nederlandse argumenten in het Europese debat.

Box 5.4 Monitoring en assistentie in Roemenië

Naar aanleiding van de verwachte publicatie van de CVM-rapportage (Coöperatie- en Verificatiemechanisme) van de Commissie rapporteerde de ambassade in Boekarest een aantal eigen bevindingen rondom de ontwikkelingen, voornamelijk op het gebied van de CVM-benchmarks. De informatie werd verkregen door middel van gesprekken met verschillende ministeries, de president van het integriteitsagentschap, de hoofdaanklager voor corruptiezaken, de procureur generaal, een lid van het Europees Parlement, het opleidingscentrum voor magistraten, de orde van advocaten, rechters en openbaar aanklagers in en buiten Boekarest, de rapporteur van de Commissie voor het CVM, vertegenwoordigers van denktanks en NGO's en collega's van gelijkgezinde ambassades. Nederland heeft door middel van 35 (voornamelijk Matra) projecten, met een totale waarde van EUR 4 miljoen ondersteuning geboden aan de ontwikkeling van de Roemeense Justitiesector. De ambassade constateerde dat de projecten een positieve bijdrage hadden geleverd aan de geregistreerde vooruitgang, waarbij tegelijkertijd de kritische Nederlandse lijn werd gecombineerd met een constructieve.²⁰⁶

| 168 |

Tijdens de financiële en economische crisis bleek het opgebouwde lokale netwerk van de ambassades in sommige kleine lidstaten ineens van grote waarde. Zij konden de nodige 'on the ground' en 'inside information' leveren ten behoeve van het Nederlandse en Europese besluitvormingsproces. De ambassades in Athene en Nicosia vervulde een belangrijke rol tijdens de crises in Griekenland en Cyprus. Zo was er intensief contact tussen de ambassadeur in Athene, DGES, de Thesaurier-generaal, de PVEU, de Raadsadviseur EU van de premier en de ambassades in de belangrijkste lidstaten. De ambassade in Athene onderhield ter plaatse contacten met ministers, centrale bankiers, bankiers en parlementariërs. Ook had de ambassadeur informeel overleg met een klein groepje gelijkgezinde ambassadeurs om kennis te kunnen delen en gezamenlijk een analyse van de situatie te maken.

²⁰⁶ Berichtenverkeer, BKRv-35/2012, 13 juli 2012.

Box 5.5 Lokaal netwerk ambassade Nicosia

De rapportages van de ambassade in Cyprus illustreren dat uitgebreide informatievoorziening, ook voor een ambassade waarvoor de verwachtingen normaliter op EU-dossiers laag zijn, mogelijk is. Om aan de financieel-economische achtergronden te komen wist de ambassade in Cyprus onder andere toegang te krijgen tot de onderminister van Europese Zaken, de minister van Financiën, de Cypriotische DGPZ, DGES, hoofd DIE-IN, de directeur EU-zaken van het planningsbureau, de directeur Eurozone van het ministerie van Financiën, de bestuursvoorzitter van de Popular Bank en de gouverneur van de Centrale bank. Met de meeste onder deze beleidsbepalers, de minister van Financiën inclusief, werd meerdere malen gesproken, wat aangeeft dat zij behoorden tot het vaste netwerk van de ambassade. Hiernaast spraken ambassademedewerkers met Nederlanders die een relevante positie bekleedden, zoals de plaatsvervangend directeur-generaal Economische en Financiële Zaken van de Europese Commissie die zitting had in de Trojka, een vertegenwoordiger van het Internationaal Monetair Fonds en van de Nederlandse Bank. Naast een lokaal netwerk, stelde dus ook een eigen Nederlands netwerk de ambassade in staat haar rol goed te vervullen.

Publieksdiplomatie

Publieksdiplomatie is de manier om steun te verwerven onder beleidsmakers, het parlement, politieke partijen, het bedrijfsleven, sociale partners, de media en vertegenwoordigers van de academische en culturele wereld.²⁰⁷ Het gaat hier niet om directe beleidsbeïnvloeding en de activiteiten hebben zelfs lang niet altijd betrekking op de Europese Unie, maar zijn gericht op het genereren van zichtbaarheid, werken aan begrip en het opbouwen van krediet voor Nederland. Vooral in grote lidstaten, waar Nederland in de contacten de vragende partij is, moeten ambassades ervoor zorgen dat Nederland 'gezien' wordt. Het is een langetermijninvestering, waarvan niet vooraf valt te zeggen of deze tot concrete invloed leidt.

Ambassades organiseerden zelf of ondersteunden door anderen georganiseerde activiteiten zoals publieksdebatten, seminars, symposia en conferenties. Dergelijke evenementen bieden de mogelijkheid om informatie te verzamelen, maar vooral om de Nederlandse zienswijze onder de aandacht te brengen. Dit wordt nog eens versterkt als de juiste *follow-up* wordt gegeven aan een geslaagde bijeenkomst. Sommige evenementen zijn klein en bedoeld om in kleine kring een onderwerp diepgravend door te spreken, andere zijn meer openbaar van karakter en kunnen Nederland op de kaart zetten. Deze debatten hebben lang niet altijd betrekking op een EU-thema, wat niet wegneemt dat zij ook dan relevant kunnen zijn voor de zichtbaarheid, de relaties met de lokale gesprekspartners en een beter begrip van Nederland. Omdat ambassades hier niet systematisch over rapporteerden, volgen hier

²⁰⁷ K. Paschke, *The Paschke Report: Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the countries of the European Union*, september 2000, paragraaf 1.

slechts enkele voorbeelden ter illustratie. De ambassade in Londen organiseerde in 2011 vier debatten in samenwerking met Britse denktanks over actuele Europese thema's. In 2012 werd in Parijs een seminar over de eurozone georganiseerd. Het Polenmeldpunt gaf aanleiding tot het organiseren van een seminar in Warschau over arbeidsmigratie. De ambassade in Madrid organiseerde de afgelopen jaren een seminar over de Arabische lente met experts uit Spanje en Nederland, een expertseminar over de Nuclear Security Summit die in maart 2014 in Nederland werd gehouden en een expertseminar over arbeidsmobiliteit tussen Nederland en Spanje in tijden van crisis. De ambassade in Berlijn organiseerde seminars voor journalisten, experts en het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld over de democratisering van Europa. Ook het simpelweg vanuit ambassades deelnemen aan seminars biedt contactmomenten met lokale gesprekspartners.

Ambassadeurs traden ook op bij publieksevenementen of in de nationale of lokale media. Ook hierover bestaat geen systematische informatie. De ambassadeur in Londen schoof bijvoorbeeld aan bij het CNN-programma *The Queen means Business* om te spreken over de eurocrisis en in een interview met de Duitse krant *Tagesspiegel* sprak de Nederlandse ambassadeur in Berlijn onder andere over de Duits-Nederlandse verhouding in Europa ten opzichte van de Frans-Duitse as. Publieksoptredens bieden ambassadeurs onder andere de mogelijkheid om standpunten van de Nederlandse overheid toe te lichten of om beelden over Nederland te nuanceren. Een door een Poolse denktank georganiseerd paneldebat in 2012 bood de Nederlandse ambassadeur de kans om als lid van het panel het Nederlandse standpunt ten aanzien van het 'meldpunt overlast MOE-landers' ('Polenmeldpunt') over het voetlicht te brengen.²⁰⁸ Ook de ambassadeur in Griekenland heeft een aantal keren Nederlandse standpunten of uitspraken van Nederlandse politici die in Griekenland slecht vielen, kunnen toelichten.

| 170 |

Sociale media als Twitter en Facebook gaven de ambassades de mogelijkheid om verschillende doelgroepen te informeren over Nederland en de Nederlandse standpunten in Europa. Begin 2013 beschikten zeventien van de 26 Nederlandse ambassades in de EU-lidstaten over een Facebook-pagina en twaalf ook over een Twitter-account. In lijn met de aard van het medium richtte de Facebook pagina's zich inhoudelijk voornamelijk op de promotie van evenementen en *Holland Branding*. Van de aangemaakte Twitter-accounts bleef de helft nog onbenut voor het verspreiden van informatie.²⁰⁹ De Nederlandse ambassadeurs in Roemenië en Slovenië gebruikten hun Twitter-account actief om informatie over Europa, Europese beleidsterreinen en het Nederlandse standpunt te verspreiden. Daarnaast zette de ambassadeur in Boekarest Twitter en Facebook in om ontwikkelingen op het terrein van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM) en de Nederlandse ondersteuningsprojecten onder de aandacht te brengen. De ambassade in Londen had het grootste aantal volgers op Twitter, maar plaatste slechts incidenteel een tweet met betrekking tot de Europese Unie.

²⁰⁸ Berichtenverkeer, WAR 022/2012, 26 maart 2012.

²⁰⁹ De accounts dienden kennelijk om andere twitteraars te volgen (informatiefunctie).

Onderhouden brede bilaterale relaties

Het onderhouden van brede bilaterale relaties (op economisch, maatschappelijk, wetenschappelijk, cultureel, militair terrein etc.) draagt bij aan goede randvoorwaarden waarbinnen zowel de informatievergaring als de beïnvloedingsfunctie van de ambassades worden ingezet. Doordat ambassades het geheel aan bilaterale relaties overzien, kunnen zij bij uitstek bilaterale dossiers (EU en niet-EU) op een subtiële wijze aan elkaar koppelen in de contacten met hun lokale gesprekspartners op verschillende niveaus. De nadruk sinds het eerste kabinet-Rutte op economische diplomatie wordt door de ambassades dan ook meer als ondersteunend aan dan als concurrerend met de multi-bi diplomatie gezien. Door middel van economische diplomatie bouwen ambassades hun lokale netwerk uit en vergroten zij hun kennis van de lokale economie, wat in de multi-bi diplomatie met betrekking tot de EU van pas komt.

De ambassades in een aantal lidstaten benadrukten hun rol in het overbruggen van culturele verschillen met betrekking tot de omgangsvormen. In zgn. ‘contactmaatschappijen’ als Italië, maar ook België, kunnen de Nederlandse beleidsambtenaren vanuit Den Haag minder grip krijgen op het relationele aspect van de omgang met de beleidsbepalers, waardoor het moeilijker wordt om direct tussen de ministeries resultaten te boeken. Ook in een statusgevoelig land als Tsjechië kunnen persoonlijke contacten essentieel zijn om iets gedaan te krijgen.

| 171 |

De ambassades probeerden waar zij dat nodig vonden de in Nederland aanwezige lacunes in de kennis over een lidstaat te identificeren, onder de aandacht te brengen en aan te vullen. De ambassades zetten zich in voor het bewerkstelligen van meer kennis van en begrip voor de verschillen tussen lidstaten bij ambtenaren, beleidsmakers en opiniemakers. Het delen van een grens of het lidmaatschap van de Unie betekent nog niet dat men goed op de hoogte is van elkaars cultuur. Het zorgt eerder voor een *illusion of familiarity*; de neiging om elkaars culturele eigenaardigheden over het hoofd te zien in de veronderstelling dat deze door het EU-lidmaatschap irrelevant zijn geworden.²¹⁰ Dit kan de goede samenwerking langs de gehele breedte in de weg zitten. De ambassade kan een rol spelen door de verworven kennis over zowel de lokale bestuurlijke cultuur als de kennis over de Nederlandse cultuur actief over te brengen op diegenen die (potentieel) met de samenwerking tussen de twee lidstaten te maken hebben. Vooral in lidstaten waarmee de contacten intensief en wijdverspreid zijn, kan het creëren van begrip een bijdrage leveren aan het smeren van de onderlinge relatie en het voorkomen van onnodige strubbelingen. Activiteiten als bezoekersprogramma's en het verspreiden van bijvoorbeeld een 'Belgiëwijzer' staan in het teken van deze doelstelling.

Daar waar de capaciteit aanwezig was, vervulden posten ook een aanwakerfunctie om Haagse departementen, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld bij de bilaterale relatie te betrekken, zowel in Nederland als ter plaatse. Het identificeren en stimuleren van samenwerkingsmogelijkheden en het uitwisselen van *best practices* kan de

²¹⁰ K. Paschke 2000, *supra noot 207*, hoofdstuk 3.

reikwijdte van de relatie verbreden. Ook in de grote lidstaten werd Nederland gezien als een interessant land om *benchmarks* uit te voeren. Deze interesse in Nederlandse beleidspraktijken werd geoperationaliseerd door delegaties uit onder andere Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Polen en Duitsland in Nederland te ontvangen, wat weer gelegenheid bood om de Nederlandse standpunten uit te dragen. De ambassade in Parijs zag Nederland als potentiële *benchmark* voor Frankrijk en merkte op dat 'door het organiseren, door de ambassade, van interactie tussen bestuurders, ambtenaren en bedrijfsleven, Frankrijk vaker tot de conclusie [kwam] dat Nederland op verschillende terreinen een goed voorbeeld voor Franse ontwikkeling zou kunnen zijn'.²¹¹ Het Meerjarig Strategisch Plan voor het Verenigd Koninkrijk stelde vast dat er vooral kansen voor succesvolle samenwerking waren op beleidsterreinen waar het Verenigd Koninkrijk voorop liep en iets te bieden had, of andersom waar het Verenigd Koninkrijk iets van Nederland kon leren.²¹² Publiek-private samenwerking in het Verenigd Koninkrijk en maatschappelijke verandering en innovatie en het gezondheidszorgstelsel in Nederland werden genoemd als vruchtbare beleidsterreinen voor het uitwisselen van *best practices*.

De ambassades houden niet alleen contact met de centrale overheid, maar met name in gefederaliseerde staten ook met de lagere bestuursniveaus. Met name in België en Duitsland hebben de gewesten, gemeenschappen en deelstaten invloed op het nationale Europabeleid en zijn deze niveaus dus interessant voor de krachtenveldanalyse of zelfs beïnvloedingspogingen. In tegenstelling tot Den Haag hebben de posten de kennis van en toegang tot deze overige overheidsniveaus. Opvallend genoeg behoren de beide directe buurlanden van Nederland tot de meest federale staten van Europa, waardoor grensoverschrijdende samenwerking vaak met lagere dan de nationale overheden plaatsvindt.

| 172 |

5.3 Bilaterale bezoeken

Nederlandse politici en ambtenaren ontmoeten hun Europese collega's met grote regelmaat tijdens of in de marge van EU-vergaderingen.²¹³ Tijdens deze ontmoetingen wordt een basis gelegd voor (goede) persoonlijke contacten. Ook vindt er in de aanloop naar vergaderingen overleg plaats per telefoon of e-mail, soms ook op het niveau van bewindspersonen. Dat neemt niet weg dat er tussendoor ook bilaterale bezoeken worden afgelegd en dat deze belangrijk worden gevonden. Er kunnen verschillende aanleidingen zijn voor een bezoek, zoals een kennismakingsronde van een nieuwe minister, economische of technische missies, deelname aan een nationale viering, een bilaterale conferentie of bezoeken in de marge van een internationale vergadering in een EU-lidstaat. Vaak is er wel een doorslaggevende aanleiding, maar worden de bezoeken voor meerdere doeleinden tegelijk

²¹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan ambassade Berlijn 2010.

²¹² Nederlandse ambassade in het Verenigd Koninkrijk, "Mind the gap"; Meerjarig Strategisch Plan 2007-2012, Londen, november 2007, p. 5.

²¹³ De minister van Buitenlandse Zaken ziet zijn ambtsgenoten van de EU-lidstaten zo'n 15 keer per jaar in een vergadering. Voor andere ministers is deze frequentie aanzienlijk lager.

benut. Bezoeken aan EU-lidstaten worden vrijwel altijd (mede) aangegrepen om onderwerpen van de Europese beleidsagenda te bespreken.

In het licht van de multi-bi benadering kunnen de volgende functies van bilaterale bezoeken worden onderscheiden:

- Steun verwerven voor Nederlandse standpunten: Dit gebeurde zowel op politiek als ambtelijk niveau. Het kan gaan om een belangrijk onderhandelingsdossier of om een kwestie die Nederland in Europa wil agenderen. Soms gebeurde dit door middel van een *tour des capitales*. Ook vonden in de aanloop naar een Raadsvoorzitterschap vaak extra politieke en ambtelijke bezoeken plaats aan de betreffende lidstaat, waarbij Nederland probeerde de eigen wensen zoveel mogelijk ingang te doen vinden.²¹⁴
- Investeren in de persoonlijke relaties: Bezoeken die in het kader van 'relationeel onderhoud' binnen Europa plaatsvinden werden voornamelijk afgelegd door de premier, de minister en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Dergelijke ontmoetingen gaan verder dan telefonische of *en marge* gesprekken. Gewoonlijk worden de belangrijkste Europese en bilaterale dossiers van dat moment doorgenomen (een *tour d'horizon*).
- Signaalfunctie: Bezoeken kunnen ook dienen om publiekelijk de goede onderlinge relaties te benadrukken of om gezeten spanningen in de bilaterale relaties weg te nemen.

De houding in de Nederlandse politiek ten aanzien van bezoeken werd volgens veel respondenten gekenmerkt door een functionele inslag: bezoeken kosten tijd en geld en dus moet er een concrete aanleiding voor zijn en moeten zij een resultaat opleveren. Tegelijk werd wel degelijk erkend dat bezoeken als investering in de bilaterale relaties ook nuttig konden zijn. Vanwege de bezuinigingen en om negatieve beeldvorming te vermijden werd ingaande het eerste kabinet-Rutte gepleit voor een restrictief reisbeleid met een duidelijke prioriteit voor economische missies.²¹⁵

| 173 |

Sinds begin 2011 wordt gewerkt met een strategische reisagenda voor bewindslieden, hoge ambtenaren en decentrale overheden (zie ook paragraaf 3.4).²¹⁶ De functionaliteit van de reisagenda kent verschillende dimensies die niet allemaal even relevant zijn voor de reizen binnen Europa.²¹⁷ Het voorkomen dat bewindslieden elkaar in de weg lopen speelt in Europa minder een rol. Ook het identificeren van waar er gaten vallen wordt niet als noodzakelijk gezien, omdat de ambitie niet bestaat om alle lidstaten eens in de zoveel tijd te bezoeken. Wat wel gebeurde was dat ministers zogenaamde 'Rijksbrede' boodschappen op hun reizen binnen Europa meenamen. De toegevoegde waarde van de strategische

²¹⁴ De voorzitterschappen van grote lidstaten gaven meer aanleiding tot politieke bezoeken dan die van kleine lidstaten. Zo werden het Franse en Poolse voorzitterschap (respectievelijk tweede helft 2008 en eerste helft 2011) meerdere malen op bewindsliedenniveau bezocht, maar het Zweedse en Cypriotische voorzitterschap (respectievelijk tweede helft 2009 en tweede helft 2012) alleen op (hoog)ambtelijk niveau.

²¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Verslag strategische CoRIA*, 2 mei 2012.

²¹⁶ Er wordt overigens niet geregistreerd welke bezoeken uiteindelijk wel of geen doorgang hebben gevonden.

²¹⁷ De besprekingen van de reisagenda in de CoRIA concentreren zich vooral op economische missies, binnen maar vooral buiten Europa.

reisagenda was voor Europese bezoeken beperkt omdat de Europese bezoeken van de premier, de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en de minister van Financiën ook voorafgaand aan 2011 al intensief werden afgestemd tussen de betreffende ministeries.

Politieke en staatsbezoeken

Een bezoek van de minister-president heeft een belangrijke signaalfunctie, het is een investering in de persoonlijke relatie met andere leden van de Europese Raad en het biedt de kans om Nederlandse standpunten uit te dragen. In het geval van een kleinere lidstaat onderstreept het bezoek dat Nederland deze lidstaat als serieuze gesprekspartner beschouwt en in het geval van een grotere lidstaat dat Nederland door dit land als serieuze gesprekspartner wordt beschouwd. De consultaties van de premier duurden doorgaans kort, maar doordat zij op het hoogste niveau plaatsvonden, vond er een heldere prioritering plaats. De mate waarin Europese onderwerpen aan bod kwamen, hing af van de breedte van de bilaterale relatie met de betreffende lidstaat. Bij de grote lidstaten was de Europese samenwerking slechts een onderdeel van de spreekpunten, bij kleine lidstaten was Europa eerder het dominante thema.

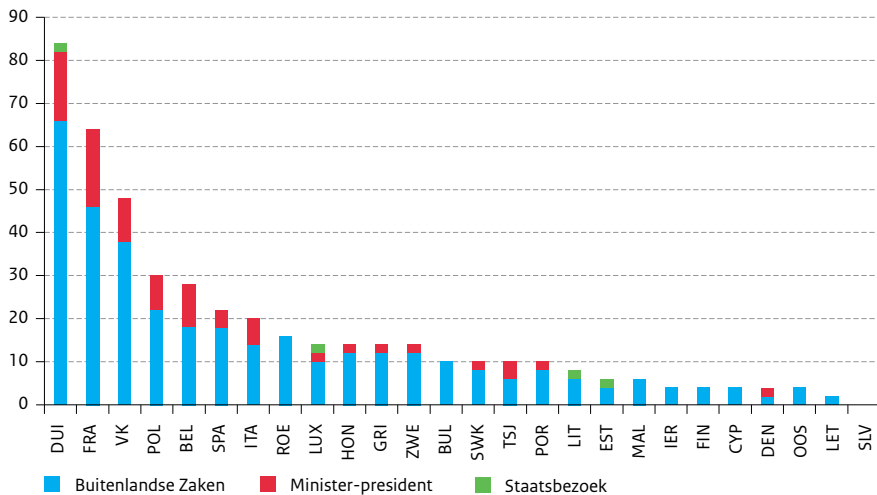
Het is gebruikelijk dat een nieuw aangetreden premier of minister van Buitenlandse Zaken in de eerste weken van zijn ambtstermijn een kennismakingsronde langs enkele collega's maakt. Dit dient voornamelijk om de persoonlijke relaties te cementeren. Bij kennismakingsbezoeken van de minister van Buitenlandse Zaken wordt traditioneel een patroon van concentrische cirkels gevolgd. In de eerste week worden België en Luxemburg bezocht. Dit heeft ook een symbolische functie, om het belang van de Benelux te benadrukken. Hierna volgen de grote landen in Europa (Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk), gevolgd door de iets minder grote Europese landen (Italië, Spanje en Polen) en vervolgens de grote landen buiten Europa.

Bij staatsbezoeken voeren de protocollaire elementen de boventoon. De grootste meerwaarde van staatsbezoeken vanuit multi-bi perspectief is het uitstralings-effect: de aandacht die in het betreffende land op Nederland wordt gevestigd en het onderstrepen van de goede relaties. De bezoeken bieden dan ook bij uitstek gelegenheid voor publieksdiplomatie en media-aandacht. Toch werd er ook altijd serieus inhoudelijke invulling aan het programma gegeven, waarbij ook Europese thema's aan bod kwamen. De staatssecretaris voor Europese Zaken reisde mee met alle vier de staatsbezoeken die in Europa plaatsvonden (Duitsland, Luxemburg, Letland en Litouwen) en de minister van Buitenlandse Zaken met twee (Duitsland en Luxemburg), waarbij zij gesprekken voerden met hun collega's en maatschappelijke vertegenwoordigers. Naast hun symbolische waarde gaven staatsbezoeken een impuls aan de brede bilaterale relaties, zowel economisch als politiek.

Figuur 5.3 geeft een overzicht van de bezoeken van de minister-president, de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken alsmede van de staatsbezoeken die tijdens de evaluatieperiode aan de lidstaten zijn afgelegd. De demografische omvang van een lidstaat

blijkt een goede voorspeller van de bezoekfrequentie. Alleen de Benelux-partners nemen een aanzienlijk hogere plaats in dan op basis van hun omvang mocht worden verwacht.²¹⁸

Figuur 5.3 *Uitgaande bezoeken minister-president, bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en staatsbezoeken per lidstaat 2008-2012*



Bronnen: Berichtenverkeer, strategische reisagenda (2011-2012), Jaarverslagen ambassades, CPK-agenda directie Integratie Europa, mediabronnen.

Ministers die meereisden in een delegatie tijdens een staatsbezoek of bij een bezoek van de minister-president zijn niet meegeteld.

Gelijkgezindheid op Europese dossiers lijkt geen rol te spelen. De lidstaten die in hoofdstuk 4 als meest gelijkgezind naar voren kwamen (het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken en Finland), werden zelfs iets minder vaak bezocht dan op grond van hun omvang kon worden verwacht. Met deze landen was er dus kennelijk minder aanleiding voor bilaterale bezoeken. Dit is mogelijk te verklaren doordat de bewindspersonen van deze lidstaten elkaar vaker telefonisch of in de marge van Europese vergaderingen consulteren. Ook zijn er op ambtelijk niveau gelijkgezinden-overleggen en is er minder aanleiding om de goede bilaterale relaties te onderstrepen of een noodzaak om bilaterale geschillen te bespreken.

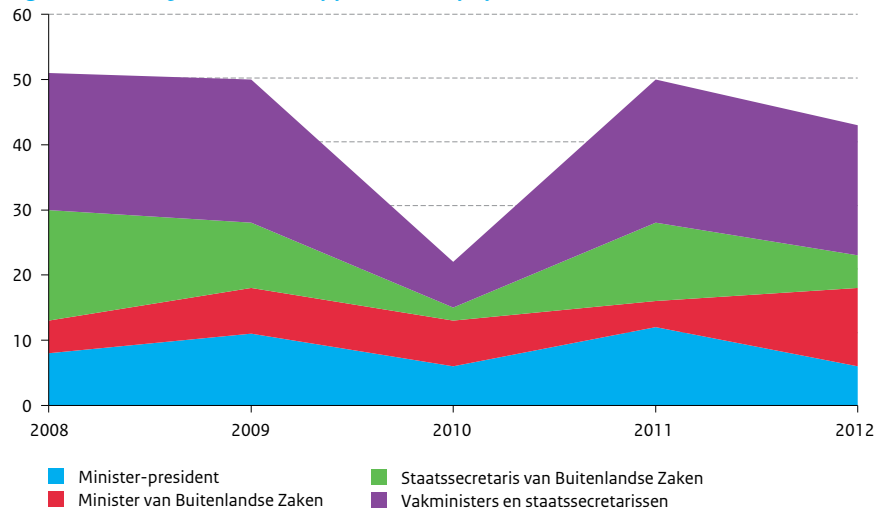
De mate waarin ministers reizen is afhankelijk van de portefeuille en de gemaakte rendementsafweging door het ministerie of de bewindspersoon zelf. Voor de bewindslieden en directeuren-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn geregelde bilaterale bezoeken meer vanzelfsprekend dan voor de vakministeries. Vakministers en

²¹⁸ De Benelux-partners worden traditioneel als eerste bezocht door een nieuw aangetreden premier of minister van Buitenlandse Zaken.

staatssecretarissen hebben meer een concrete aanleiding nodig. Een uitzondering hierop vormde de ‘*tour des capitales*’ die de minister voor Immigratie en Asiel in 2011 en 2012 maakte om steun te verwerven voor de Nederlandse voorstellen inzake een aanscherping van de Europese regelgeving met betrekking tot het asiel- en migratiebeleid.

In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van alle uitgaande en inkomende bilaterale bezoeken op politiek niveau in de periode 2008-2012.²¹⁹ Hierbij valt gelijk op dat 2010 een sterke terugval in de bezoeken laat zien, vanwege de lange demissionaire periode van de regering in dat jaar.²²⁰

Figuur 5.4 *Uitgaande bezoeken op politiek niveau per jaar*²²¹



| 176 |

IOB heeft geen vergelijking gemaakt van de Nederlandse bezoekfrequentie met die van andere lidstaten, maar verschillende ambassades constateerden dat Nederlandse ministers en de premier minder vaak op bezoek kwamen dan hun collega's uit de grote EU-lidstaten, met name Duitsland en Frankrijk. Ambassades adviserden Den Haag over de wenselijkheid en *timing* van bezoeken, omdat ambassades een inschatting kunnen maken of en wanneer dit het beste bijdraagt aan het Nederlandse imago en belangenbehartiging. Over het algemeen pleitten zij vanuit hun 'aanwakkerfunctie' voor meer bezoeken, maar soms waarschuwden zij ook voor een verkeerde *timing*.

²¹⁹ IOB heeft op basis van de strategische reisagenda (2011-2012), het berichtenverkeer, jaarverslagen van ambassades en mediabronnen de politieke bezoeken gereconstrueerd. Enkele ministeries waren in staat om aanvullingen of correcties te maken, maar op de meeste ministeries worden de bezoeken van de bewindspersonen niet systematisch bijgehouden. IOB gaat er van uit dat het overzicht hiaten bevat, maar wel de verhoudingen weerspiegelt.

²²⁰ Het vierde kabinet-Balkende was demissionair van 20 februari tot 14 oktober 2010.

²²¹ De bezoeken zijn per reizende minister geteld, ook als een delegatie meerdere ministers bevatte. Zie bijlage 5 voor een gedetailleerd overzicht.

Zoals in eerdere rapporten al is opgemerkt, kennen Nederlandse kabinetten een relatief beperkte omvang en wordt in Nederland zuinig omgegaan met het toekennen van rangen en titels.²²² Dit beperkt de capaciteit voor het afleggen van bezoeken en voor het op het geëigende niveau ontvangen van inkomende bezoeken. De huidige beweging naar een steeds kleinere overheid maakt het door gebrek aan tijd en mankracht steeds moeilijker om bewindslieden buitenlandse reizen te laten maken, zelfs naar Brussel. De ene bewindspersoon heeft meer aanleg voor en affiniteit met het onderhouden van persoonlijke contacten. Nederlandse bewindslieden kunnen vanwege hun pragmatische inslag soms moeite hebben om zich in te denken hoe belangrijk bezoeken voor de relaties kunnen zijn. In veel andere lidstaten wordt aan bezoeken meer relationele waarde toegekend. Met name in de nieuwe lidstaten worden bezoeken op prijs gesteld, als erkenning van een volwaardig EU-lidmaatschap door een *founding father*. Ambtenaren kunnen uiteraard politieke bezoeken proberen te stimuleren, maar uiteindelijk moet de bewindspersoon er zelf heil in zien.

Het is moeilijk om empirisch de meerwaarde van goede persoonlijke contacten aan te tonen. Volgens betrokkenen zorgen goede persoonlijke contacten er niet voor dat inhoudelijke tegenstellingen worden overbrugd. Wel dragen zij er aan bij dat bewindspersonen net iets gemakkelijker de telefoon pakken, snel te woord worden gestaan door collega's uit grote lidstaten, serieus genomen worden of dingen gegund krijgen. Ook helpen goede contacten om spanningen in de bilaterale relaties te dempen, om bij een coalitie of informele consultatie te worden uitgenodigd of om met Europese collega's gezamenlijke initiatieven te nemen, zoals een ingezonden stuk in de krant. Bezoeken geven voor de ambassades een impuls aan de bilaterale relatie; zij vormen vaak het begin of juist het sluitstuk van een concreet samenwerkingstraject en versterken het lokale netwerk doordat zij de toegang tot politici en hoge ambtenaren bevorderen.

| 177 |

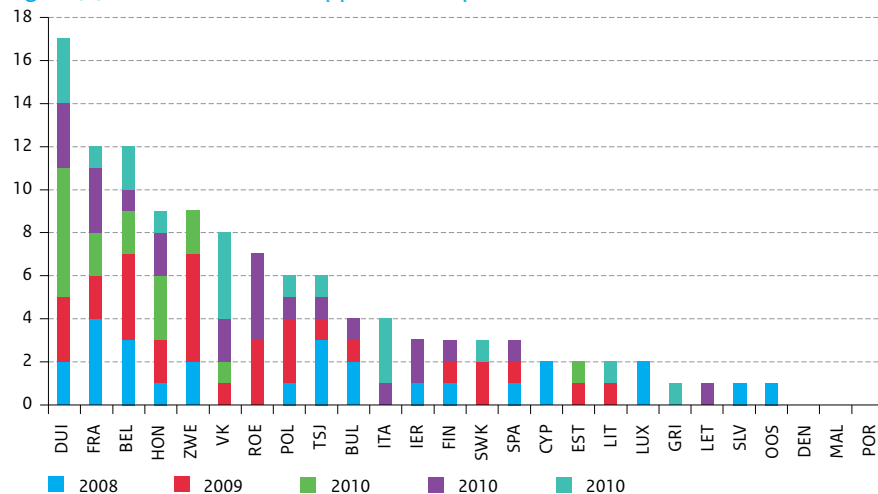
Inkomende bezoeken

Bij inkomende bezoeken speelt de omvang van het kabinet een minder grote rol, omdat inkomende bezoeken minder tijd kosten. Wel vergt dit ambtelijke inzet voor de inhoudelijke en logistieke voorbereiding. Het is altijd een delicate afweging of Nederland op een verzoek van een andere lidstaat ingaat (dat speelt uiteraard met name bij kleinere lidstaten) en op welk niveau een gesprekspartner wordt ontvangen. Figuur 5.5 biedt een overzicht van de inkomende bezoeken op politiek niveau.²²³

²²² Zie bijvoorbeeld: Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Nederland en het Europees Parlement; Investeren in nieuwe verhoudingen*, Advies no. 81; november 2012; Adviescommissie modernisering diplomatie, *Modernisering van de diplomatie; Tussenrapport van de Groep van Wijzen*, Den Haag, mei 2013.

²²³ Bijlage 5 bevat een gedetailleerd overzicht. Zie ook voetnoot 219.

Figuur 5.5 Inkomende bezoeken op politiek niveau per lidstaat

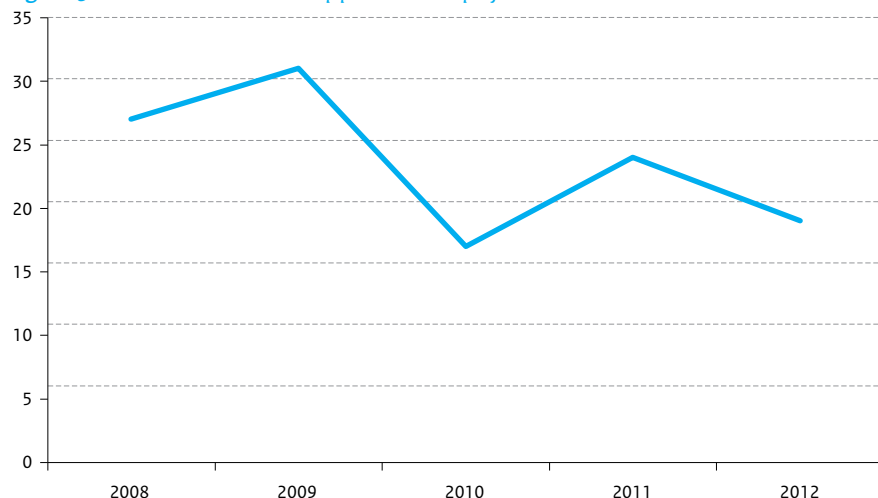


| 178 |

Opvallend is dat Duitsland en Frankrijk ook het hoogste scoren bij de inkomende bezoeken, maar dat het Verenigd Koninkrijk daar sterk bij achterblijft. In het geval van Duitsland speelt mee dat ook bewindslieden van Duitse deelstaten Nederland bezoeken.

Het is een gegeven dat demissionaire bewindslieden veel minder worden bezocht dan missionaire. Figuur 5.6 illustreert dit met duidelijke terugvallen in 2010 en 2012. Dit maakt duidelijk dat de demissionaire periodes voor Nederland niet goed waren voor het versterken van de bilaterale betrekkingen op politiek niveau.

Figuur 5.6 Inkomende bezoeken op politiek niveau per jaar



Ambtelijke bezoeken

Ook op ambtelijk en hoogambtelijk niveau werden bilaterale bezoeken afgelegd.²²⁴ Bezoeken op het niveau van directeuren-generaal dienen zowel het relatieonderhoud als de inhoudelijke consultatie, op lagere ambtelijke niveaus heeft het uitwisselen van standpunten en het pogen te beïnvloeden de overhand.

De directeur-generaal Europese samenwerking (DGES) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in de evaluatieperiode vrijwel alle lidstaten minstens één keer bezocht en de meeste meerdere malen (2 à 3 keer). Alleen Duitsland en Frankrijk werden meer dan vijf keer bezocht. De gesprekspartners waren doorgaans zijn tegenvoeters, Europa-adviseurs van de regeringsleiders, staatssecretarissen of onderministers voor EU-zaken. Tijdens deze bezoeken werden de op dat moment actuele Europese dossiers doorgesproken, zoals het Meerjarig Financieel Kader, de financiële en economische crisis en de uitbreiding van de Unie, waarbij de gezichtspunten van beide zijden werden toegelicht. Van de onderzochte onderhandelingsdossiers kwam het Stockholm Programma in meer dan tien gesprekken aan de orde en het derde energiepakket in slechts enkele. Door over een breed scala aan onderwerpen standpunten en argumenten uit te wisselen werd kennis gedeeld, een beter begrip van elkaars standpunten (en de flexibiliteit daarin) gekweekt en werden mogelijkheden voor onderlinge steun en samenwerking verkend. Hiermee werd het proces van coalitievorming gefaciliteerd. Concreet leidden de gesprekken tot het uitspreken van voornemens tot nader overleg, nauwe samenwerking, *follow-up* activiteiten en tegenbezoeken. Het aantal bezoeken naar aanleiding van een concreet dossier bleef beperkt; deze werden eerder afgelegd door de plaatsvervangend DGES, een functie die tijdens de onderzoeksperiode werd vervuld door de directeur Integratie Europa.

| 179 |

Ook de secretaris-generaal (SG) van het ministerie van Buitenlandse Zaken legde enkele bilaterale bezoeken in Europa af waarin ruimschoots aandacht werd besteed aan Europese onderwerpen. Zo reisde de SG naar Athene, Berlijn en Parijs, en vonden met enige regelmaat gesprekken plaats tussen de Nederlandse en Belgische SG's. In 2008 en 2011 brachten de SG's van alle Haagse ministeries een gezamenlijk werkbezoek aan respectievelijk Polen en Duitsland.

Ook op lager ambtelijk niveau werden bilaterale bezoeken afgelegd. Zo zijn in het kader van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader alle Europese hoofdsteden bezocht op het niveau van beleidsmedewerker en/of clusterhoofd.²²⁵ Deze bezoeken stonden in het teken van het uitwisselen van standpunten en argumenten en het zoeken naar samenwerkingsmogelijkheden. Het voordeel van een dergelijke *tour des capitales* was dat ook niet-gelijkgezinde lidstaten werden gesproken, waarbij zich op onderdelen toch samenwerkingskansen konden voordoen. Een bijkomend voordeel was dat de ambassade medewerkers in de bezochte lidstaten die meegingen naar de gesprekken,

²²⁴ Deze zijn nog lastiger in kaart te brengen dan de bezoeken op politiek niveau, omdat deze bezoeken niet worden geregistreerd. IOB kan derhalve geen kwantitatieve overzichten presenteren.

²²⁵ De enige uitzondering was Valletta, waar het onderwerp werd meegenomen bij het bezoek van plaatsvervangend DGES / directeur DIE.

daarmee hun kennis van het MFK-dossier vergrootten. Dit kwam volgens de dossierhouders in Den Haag de kwaliteit van hun rapportages ten goede.

5.4 Bilaterale conferenties

Er waren vier lidstaten waarmee Nederland jaarlijks bilaterale conferenties organiseerde, te weten: Duitsland (sinds 1996), Polen (sinds 1999), het Verenigd Koninkrijk (sinds 2000) en Frankrijk (sinds 2001).²²⁶ De vier conferenties hebben ieder hun eigen ontstaansgeschiedenis en verschillen sterk van karakter (doelstelling, categorieën deelnemers, activiteiten). In algemene zin beogen zij de bilaterale relaties te intensiveren, maar geen van hen is opgezet om dit specifiek met het oog op de EU-samenwerking te doen. Alleen voor de Utrecht Conferentie met Polen was dit een van de doelstellingen. Hun succes kan dan ook niet uitsluitend worden afgemeten aan hun relevantie voor de EU-samenwerking. Wel is er de afgelopen jaren voor alle vier de conferenties nagedacht over de vraag of zij meer op de EU-samenwerking zouden kunnen worden gericht. Het jaarverslag over 2010 van het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde hier zelfs over: 'Voor de EU-landen was daarbij de aanpak om de conferenties nadrukkelijker te richten op bespreking van EU-dossiers (multi-bi benadering) succesvol.'²²⁷

| 180 |

Duitsland: Nederlands-Duitse conferentie

De Nederlands-Duitse conferentie (sinds 2012 het 'Duits-Nederlands Forum') is in 1994 opgericht en vond voor het eerst in 1996 plaats. De aanleiding hiervoor vormde het negatieve Duitslandbeeld onder Nederlandse jongeren dat in een enquête naar voren was gekomen. De conferentie biedt ruimte voor een brede dialoog tussen maatschappelijke actoren uit beide landen. Het Duits-Nederlands Forum dient om van elkaar te weten, van elkaar te leren en met elkaar te praten: Nederland en Duitsland zijn immers belangrijke partners, zowel in Europa als bij de dagelijkse grensoverschrijdende bilaterale samenwerking.²²⁸ De conferentie, die om beurten in Duitsland en Nederland plaatsvindt, wordt jaarlijks georganiseerd, tot 2013 door het Duitsland Instituut Amsterdam in opdracht van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken. Actuele onderwerpen die voor beide landen van betekenis zijn, worden onder de aandacht gebracht.²²⁹

De deelnemers zijn overwegend journalisten, wetenschappers, studenten, scholieren vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en (oud-)parlementariërs. Vaak geven de ministers van Buitenlandse Zaken van beide landen *acte de présence*. Ook nemen doorgaans de ambassadeurs van beide landen deel. Het is dus geen treffen tussen

²²⁶ Hiernaast vindt er met kandidaat-lidstaat Turkije jaarlijks de Wittenburg Conferentie plaats, waarbij de ministers van Buitenlandse Zaken en ambtelijke delegaties van beide landen elkaar treffen.

²²⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Jaarverslag en slotwet 2010*, TK 32 710 V, nr. 1, p. 36.

²²⁸ Zie website Duitsland Instituut Amsterdam, <http://www.duitslandweb.nl/agenda/activiteiten/2012/11/duits-nederlands-forum.html>.

²²⁹ Thema's waren o.a.: 'Is de democratie op drift? Uitdagingen voor de partijdemocratie' (2010) en 'De toekomst van Europa en onze toekomst in Europa' (2012).

beleidsmakers en de onderwerpen staan op enige afstand van de dagelijkse beleidspraktijk in de Europese Unie.

Nederlands-Duitse topconferentie

Op 23 mei 2013 vond in het Duitse Kleef voor de eerste keer een topconferentie tussen de Nederlandse en de Duitse regering plaats.²³⁰ Van beide landen namen vijf tot zeven ministers deel aan de eendaagse top.²³¹ Het is een ambitie van Nederland om hier een terugkerende gebeurtenis van te maken. Duitsland houdt al jaren dergelijke regeringsontmoetingen met Frankrijk, Polen, Rusland, China en Israël. De topconferentie met Nederland onderscheidde zich van deze andere door een kringgesprek tussen alle aanwezige ministers, in aanvulling op de bilaterale gesprekken die de ministers van beide landen hadden. De top illustreerde de bijzonder hechte band tussen Nederland en Duitsland en had als doel deze relatie verder te versterken.²³²

Polen: Utrecht Conferentie

De Utrecht Conferentie is een jaarlijks evenement, waarbij ambtenaren van beide landen in thematische werkgroepen onderwerpen bespreken die meestal gerelateerd zijn aan de Europese Unie. De bijeenkomsten vinden afwisselend in Nederland en Polen plaats. Traditioneel geven ook de ministers van Buitenlandse Zaken van beide landen *acte de présence* (tijdens de evaluatieperiode was dit het geval in 2008, 2009 en 2012). De eerste conferentie vond plaats in Utrecht in 1999, in aanwezigheid van de toenmalige Poolse en Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken Bronislaw Geremek en Jozias van Aartsen, tevens de initiatiefnemers van de Utrecht Conferentie.

| 181 |

Het oorspronkelijke doel van de Utrecht Conferentie was driedelig: 1) het ondersteunen van Polen bij de voorbereiding op het lidmaatschap; 2) het versterken van de bilaterale relaties tussen Polen en Nederland; en 3) de weg effenen voor toekomstige strategische partnerschappen tussen beide landen door het identificeren van gezamenlijke belangen en standpunten ten aanzien belangrijke EU-beleidskwesties.²³³ Na de toetreding van Polen tot de EU is deze conferentie omgevormd tot een jaarlijks ambtelijk overleg voornamelijk over belangrijke EU-dossiers en bilaterale aangelegenheden. Als conferentie waarbij beleidsmedewerkers van diverse ministeries elkaar treffen is de Utrecht Conferentie voor beide landen uniek en een breed bekend begrip.

²³⁰ Met deze topconferentie werd opvolging gegeven aan een motie van de Tweede Kamer (*Motie Ten Broeke en Ormel over een jaarlijkse werkconferentie met Duitsland*, TK 33 000 V71, 24 november 2011).

²³¹ Namens Nederland de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.

²³² Website van de Nederlandse ambassade in Berlijn, <http://duitsland.nlambassade.org>, 15 mei 2013.

²³³ S. van Berkum et al., *An Enlarged Europe Policy; Evaluation of the Dutch Policy concerning the Accession of Central European Countries to the EU 1997-2003; Country Case Study Poland*, IOB Working Document, Ministry of Foreign Affairs, 2005.

Het aantal ambtelijke werkgroepen varieerde per jaar (drie in 2008, zeven in 2009), met thema's als algemene EU-zaken, buitenlands beleid, financiële en economische crisis, klimaat en energiebeleid, justitie en binnenlandse zaken, transport en gezondheidszorg. In april 2011 stond de Utrecht Conferentie in het teken van het aankomende Poolse EU-voorzitterschap in de tweede helft van dat jaar en de Nederlandse discussie met betrekking tot arbeidsmigratie. In dat jaar was er spanning in de bilaterale relaties vanwege de Nederlandse houding ten aanzien van arbeidsmigratie. Ook het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft toen deelgenomen aan de conferentie. Door bij elkaar te komen, te proberen elkaar beter te begrijpen en oplossingen te zoeken hielp de conferentie volgens betrokkenen enorm in het verbeteren van de sfeer in de bilaterale relaties.

De zwakke steen van de conferentie is dat deze gezien gaat worden als een verplicht nummer, omdat de directe resultaten niet altijd tastbaar of voor iedereen zichtbaar zijn (dat geldt overigens *grosso modo* ook voor de andere conferenties). Het met elkaar in gesprek blijven is echter als zodanig waardevol om spanningen weg te nemen, een beter begrip van elkaar te hebben en kansen voor samenwerking te identificeren. Het is dan ook van belang dat er politieke sturing aanwezig blijft bij de conferentie, zodat de experts gestimuleerd worden verder te gaan dan het weergeven van het officiële nationale standpunt en weten hoever zij daar overheen kunnen gaan.

Frankrijk: Nederlands-Franse Samenwerkingsraad

De Nederlands-Franse Samenwerkingsraad (SWR) werd in 2003 opgericht om de betrekkingen tussen beide landen te verstevigen middels de betrokkenheid van beide samenlevingen. Het idee was om vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de media en maatschappelijke organisaties uit beide landen bij elkaar te brengen en dat daar interessante projecten uit zouden voortvloeien. In deze opzet is de raad onvoldoende geslaagd. Wel vonden er jaarlijks twee vaste evenementen plaats: de Jong Talent ontmoetingen en de Erasmus-Descartes conferenties, afwisselend in Frankrijk en Nederland. Verder zijn er enkele *ad hoc* uitwisselingen geweest.

De Nederlands-Franse Samenwerkingsraad werd voorgezeten door de twee ministers van Buitenlandse Zaken. Naast de twee vicevoorzitters (Jaap de Hoop Scheffer en Christian de Boissieu) bestond de raad uit enkele volksvertegenwoordigers, ondernemers, academici en prominenten uit de wereld van de cultuur en de media. De jaarlijkse plenaire vergadering van de Raad was tevens aanleiding voor een bilateraal onderhoud tussen de twee ministers van Buitenlandse Zaken.

Frankrijk had met zo'n tien tot vijftien landen dergelijke samenwerkingsraden. Voor Nederland was het een additioneel instrument ter versterking van de bilaterale relaties en voor politieke consultaties met Frankrijk. Dankzij de raadsstructuur was er een dubbele functionaliteit. Enerzijds was dat politieke consultatie via de voorzitters, anderzijds waren er ontmoetingen tussen maatschappelijke actoren. De nadruk lag op het laatste element, maar de meerwaarde zat hem in het eerste. Hoewel Nederland de vragende partij was in de

bilaterale betrekkingen, ontbrak het met name in Nederland aan animo voor de samenwerking tussen maatschappelijke actoren.

De Raad is er onvoldoende in geslaagd de beoogde projecten met maatschappelijke vertegenwoordigers tot stand te brengen. Wel was de Raad functioneel in het bevorderen van ontmoetingen op politiek niveau, met name tussen de ministers van Buitenlandse Zaken, die de bilaterale relaties van een extra impuls voorzagen. De afgelopen jaren is voortdurend nagedacht over een nieuwe oriëntatie van de samenwerkingsraad, waarbij ook gedacht werd aan een meer concrete relatie met de werking van de Europese Unie.²³⁴

Verenigd Koninkrijk: Apeldoorn Conferentie

De Apeldoorn Conferentie werd in 1999 opgericht op initiatief van de toenmalige premiers Wim Kok en Tony Blair. Het idee was om een groep getalenteerde leiders bij elkaar te brengen en na te denken over creatieve oplossingen voor gedeelde maatschappelijke problemen. De conferentie heeft sinds de oprichting jaarlijks plaatsgevonden (met uitzondering van 2010) en wordt op uitnodiging bijgewoond door academici, politici, beleidsbeïnvloeders, het maatschappelijk middenveld en de top van het bedrijfsleven. De jaarlijkse conferentie, ook wel British-Dutch Dialogue Conference, was bedoeld als netwerkevenement gericht op het bij elkaar brengen van creatieve ideeën, expertise en *best practices*.²³⁵

| 183 |

De conferentie werd vormgegeven door een stuurgroep met enkele prominente leden uit de politiek en het bedrijfsleven. De feitelijke organisatie van het evenement werd verzorgd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Foreign & Commonwealth Office en de British Council.²³⁶

De samenwerking tussen de twee landen op EU-niveau speelde zowel in de opzet van de conferentie als in de praktijk geen noemenswaardige rol. De Apeldoorn Conferentie werd over het algemeen niet bijgewoond door bewindslieden en speelde dus ook geen rol in het bevorderen van de politieke contacten.

Beoordeling

De conferenties verschilden sterk van karakter, hetgeen voor een deel een uiting was van het verschil in karakter van de bilaterale relaties met de betreffende landen. Met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland waren de politieke en ambtelijke relaties intensiever dan met Polen

²³⁴ Bij het bezoek van de president van de Franse republiek aan Nederland op 20 januari 2014 werd besloten dat de samenwerkingsraad een nieuwe start zou maken met een gewijzigde opzet. Zie: *Gemeenschappelijke verklaring over het partnerschap tussen de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden* (www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2014/01/20/gemeenschappelijke-verklaring-over-het-partnerschap-tussen-de-franse-republiek-en-het-koninkrijk-der-nederlanden.html).

²³⁵ De conferenties hadden de volgende thema's: *Citizenship and Communities: Identities and State in the 21st Century* (2008); *Trust, Social Cohesion, Citizenship in an Economic Downturn* (2009); *Making Successful Cities* (2011); en *Higher Education at the Heart of Growth* (2012).

²³⁶ Website van de Apeldoorn Conferentie, <http://www.apeldoornconference.org>.

of Frankrijk, waardoor met die landen een conferentie op maatschappelijk niveau meer toevoegde waarde had dan op ambtelijk niveau. Met Polen was er daarentegen des te meer reden om de relaties op ambtelijk en politiek niveau te intensiveren. De Frans-Nederlandse samenwerkingsraad hinkte op twee gedachten, waarbij de ontmoeting tussen maatschappelijke actoren te weinig opleverde, maar de conferentie met name waardevol was doordat zij een aanvullend bilateraal ontmoetingsmoment opleverde met de Franse minister van Buitenlandse Zaken.

Het voornemen om de bestaande conferenties in het kader van de multi-bi benadering meer op de EU-samenwerking te richten, kwam nog niet uit de verf, en het is de vraag – met uitzondering van de Nederlands-Franse Samenwerkingsraad – of hiervoor voldoende aanleiding is. De traditionele brede conferentie met Duitsland is inmiddels aangevuld met een politieke topontmoeting.

Tabel 5.2 Jaarlijkse bilaterale conferenties 2008-2012

	Duitsland	Frankrijk	Polen	Verenigd Koninkrijk
Naam	Nederlands-Duitse conferentie	Nederlands-Franse Samenwerkingsraad	Utrecht Conferentie	Apeldoorn Conferentie
Doelstelling	Verbeteren van de relaties tussen beide landen op maatschappelijk niveau door van elkaar te weten, van elkaar te leren en met elkaar te praten	Stimuleren van samenwerking tussen vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke segmenten	Uitwisselen van standpunten en argumenten inzake actuele EU-dossiers en bilaterale vraagstukken zodat mogelijkheden voor samenwerking worden geïdentificeerd	Bijeenbrengen van getalenteerde leiders om na te denken over creatieve oplossingen voor gedeelde maatschappelijke problemen
Deelnemers	Journalisten, studenten, scholieren, wetenschappers, ambtenaren, diplomaten en ministers	Parlementariërs, academici, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de cultuursector en media	Ambtenaren en (afwisselend) ministers van Buitenlandse Zaken	Vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, diplomaten en ambtenaren
EU-relevantie	Indirect	Indirect	Direct	Geen

De conferenties ondersteunden de bilaterale relaties in brede zin. Dat ging verder dan de concrete resultaten die al dan niet met een individuele conferentie werden geboekt. Op een symbolisch niveau gaven de conferenties uitdrukkingen aan een ‘speciale’ relatie en gaven zij meer gewicht aan de bilaterale relatie. Met name doordat het hier ging om grotere lidstaten was het voor Nederland belangrijk om gezien te worden en met een zekere regelmaat aandacht te kunnen vragen voor Nederlandse gezichtspunten. De conferenties

met Duitsland, Polen en Frankrijk leidden bovendien tot aanvullende bilaterale ontmoetingen tussen de ministers van Buitenlandse Zaken. De conferenties hielpen, net als goede analyses van ambassades, ook om de neiging in de hoofdsteden tegen te gaan om te veel te denken in stereotypen, waardoor elementen van gelijkgezindheid over het hoofd kunnen worden gezien.

5.5 Bilaterale detacheringen

Het wederzijds detacheren van diplomaten en beleidsambtenaren is een steeds belangrijker instrument om de bilaterale relaties binnen de EU te verstevigen.²³⁷ Het vervullen van het EU-Raadsvoorzitterschap is een belangrijke aanleiding om ambtenaren bij de betreffende lidstaat te detacheren. Detacheringen zijn ten dele een vorm van onderlinge ondersteuning, maar vooral een teken van wederzijds vertrouwen en een uiting van de wil om samen te werken. Met name, maar niet uitsluitend, tijdens een voorzitterschap bevordert een detachering ook de informatiepositie van Nederland. Detacheringen bij (aankomende) voorzitterschappen kunnen er ook aan bijdragen dat bepaalde beleidsprioriteiten van Nederland in het voorzitterschapsprogramma worden opgenomen. Ook maakt een detachering korte communicatielijnen met het voorzitterschap mogelijk, wat op belangrijke momenten van grote waarde kan zijn. Bovendien wordt ervaring opgedaan met het 'post-Lissabon' Raadsvoorzitterschap. Detacheringen kunnen ook worden beschouwd als een onderdeel van een strategisch personeelsbeleid. Door medewerkers ervaring te laten opdoen bij een andere lidstaat bouwen zij een netwerk op en leren zij de overheidsorganisatie daar van binnenuit kennen, waardoor politiek-bestuurlijke ontwikkelingen in de betreffende lidstaat inzichtelijker en beter voorspelbaar worden. Een voorwaarde om de opgedane kennis niet verloren te laten gaan is dat deze kennis bij volgende plaatsingen ook daadwerkelijk kan worden ingezet.

| 185 |

Tijdens het Belgische EU-voorzitterschap in 2010 werden er vijf Nederlandse ambtenaren bij de Belgische ministeries gedetacheerd. Nederland bood hiermee ondersteuning aan het Belgische voorzitterschap, wat in België tot op politiek niveau waardering opriep. Bovendien werd er praktische invulling gegeven aan het voornemen van België om het voorzitterschap een Benelux-tintje te geven en hadden Den Haag en de ambassade in Brussel profijt van de informatievoorziening door de gedetacheerden.²³⁸ Er worden overigens niet alleen diplomaten, maar ook experts gedetacheerd. Zo werden er tijdens het voorzitterschap van Hongarije (2011) een mensenrechten- en een milieupert gedetacheerd bij het Hongaarse ministerie van Buitenlandse Zaken en het Hongaarse ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.²³⁹

²³⁷ Volgens Uilenreef (2014) kan het detacheren van diplomaten worden gezien als een alternatieve manier van diplomatieke vertegenwoordiging in de 'post-Westfaalse' diplomatie die binnen Europa gestalte krijgt. Zie: A. Uilenreef, 'Alternatives to the Resident Embassy: Intra-EU Diplomacy Networks in the Twenty-first Century', in: *Diplomacy & Statecraft*, 25: 356-277, 2014.

²³⁸ Berichtenverkeer, BRU-PPC-177-10, 17 december 2010.

²³⁹ Berichtenverkeer, BDP / 80-2010, 15 oktober 2010.

Tabel 5.3 Detacheringen vanuit en naar het ministerie van Buitenlandse Zaken			
Jaar	Aantal en lidstaat	Ministerie van andere lidstaat	Detacheringen bij BZ vanuit andere EU-lidstaten
2008	1 België 2 Duitsland 1 Verenigd Koninkrijk 1 Frankrijk (tijdens voorzitterschap) 1 Tsjechië (ter voorbereiding op voorzitterschap)	Buitenlandse Zaken Buitenlandse Zaken Buitenlandse Zaken Buitenlandse Zaken	1 Polen
2009	1 Zweden (voorzitterschap)	Buitenlandse Zaken	2 Duitsland
2010	1 België (tijdens voorzitterschap) 1 België (tijdens voorzitterschap) 1 Duitsland	Buitenlandse Zaken Veiligheid en Justitie Buitenlandse Zaken	1 België 1 Verenigd Koninkrijk 1 Duitsland
2011	1 België 2 Duitsland 1 Spanje	Buitenlandse Zaken Buitenlandse Zaken Defensie	1 Verenigd Koninkrijk 2 Duitsland 2 België
2012	1 Duitsland 1 Spanje 1 België 1 Ierland (tijdens voorzitterschap)	Buitenlandse Zaken Defensie Veiligheid en Justitie Algemene Zaken	1 België 1 Duitsland

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Sociaal jaarverslagen 2008-2012*; aangevuld op basis van interviews.

Het lukt niet altijd om tijdens een voorzitterschap een medewerker te detacheren. De (aankomende) voorzitter moet een Nederlandse detachering opportuun vinden en vervolgens zal Nederland over een geschikte kandidaat moeten beschikken. Een detachering is voor het ontvangende land vaak pas waardevol indien de ambtenaar de taal spreekt en bovendien de nodige Europese ervaring heeft zodat deze volwaardig mee kan draaien in het voorzitterschapsteam.²⁴⁰ Voor het voorzitterschap van Cyprus (2012) kon Nederland bijvoorbeeld geen geschikte kandidaat vinden.

Het aantal detacheringen vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken schommelde over de jaren.²⁴¹ Slechts een klein deel hiervan was gedetacheerd in één van de EU-lidstaten. Uit tabel 5.3 blijkt dat met beide buurlanden, België en Duitsland, er sprake was van een vrijwel

²⁴⁰ Zie o.a. Berichtenverkeer, MAD-PlvCdP 89/2008, 30 september 2008.

²⁴¹ Wereldwijd werden er in 2008 vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken 35 ambtenaren gedetacheerd, in 2009 waren dat er nog 23. In 2010 en 2011 liep het aantal weer op tot net onder de dertig, om in 2012 op een totaal van 48 te komen. Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Sociaal jaarverslagen 2008-2012*.

continue uitwisseling van medewerkers. Verder vond er bij de meeste voorzitterschappen een detachering plaats en was er sprake van enkele *ad hoc* detacheringen.

5.6 Bilaterale assistentie

Nederland heeft tijdens de onderzoeksperiode op verschillende manieren assistentie verleend aan een aantal lidstaten. In de periode 2008-2012 werd het Matra-programma in de nieuwe lidstaten gefaseerd afgebouwd, omdat deze vorm van steun niet passend werd gevonden binnen de gelijkwaardige relatie die Nederland met deze lidstaten onderhield. Tot en met 2011 werd het wegvallen van Matra-steun deels opgevangen door het Mensenrechtenfonds, waarop elke ambassade in principe een beroep kon doen. In 2009 maakten 14 ambassades in de EU hiervan gebruik voor diverse activiteiten, zoals op het gebied van mensenrechteneducatie, democratisering of anti-corruptie. Vanaf 2011 is het Mensenrechtenfonds gebonden aan een landenlijst waar de EU-lidstaten niet meer op voorkomen.

Naast het ondersteunen van de *acquis*-overname door de kandidaat-lidstaten was een van de centrale doelstellingen van het Matra-programma het bevorderen van de strategische samenwerking en coalitievorming met de nieuwe lidstaten in de uitgebreide Europese Unie.²⁴² De ambtelijke samenwerking door middel van partnerschappen tussen Nederlandse (vak)ministeries en hun partnerministeries in de nieuwe lidstaten moesten leiden tot een versterkt Europees netwerk. Het is echter lastig om de bijdrage van de jarenlange Matra-steun aan de bevordering van de samenwerking en coalitievorming met de nieuwe lidstaten te traceren. De opgebouwde contacten tussen ambtenaren in Nederland en in de nieuwe lidstaten hebben voor de departementen vandaag de dag nog maar beperkte relevantie voor de bilaterale samenwerking, met name vanwege de vele personele wisselingen die aan beide kanten hebben plaatsgevonden. De voordelen moeten dan ook met name gezocht worden in de bekendheid met de ambtelijke structuren en culturen in de nieuwe lidstaten en een positief imago van Nederland door de intensieve samenwerking en de werkbezoeken aan Nederland. Dit laatste draagt er volgens sommigen aan bij dat de nieuwe lidstaten altijd bereid zijn serieus naar de Nederlandse standpunten te luisteren ook al hebben zij een afwijkend standpunt.

Enkele ambassades daarentegen gaven aan nog steeds profijt te hebben van het door Matra opgebouwde netwerk. Met name de contacten met niet-statelijke actoren bieden hen waardevolle informatiebronnen. Enkele ambassades betreurden de afbouw van Matra en het niet langer beschikbaar maken van het Mensenrechtenfonds voor de nieuwe lidstaten. Sommige omdat zij de aanname bestreden dat de nieuwe lidstaten met hun toetreding tot de Unie de postcommunistische problematiek geheel achter zich gelaten hadden en al volgroeide democratieën waren. Andere omdat zij de assistentie als een belangrijke randvoorwaarde zagen voor de ferme opstelling van Nederland als het ging om het voldoen

²⁴² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsbrief Matra*, DZO/UM, 14 juni 2004, p. 7.

aan de op EU-niveau afgesproken regels, zoals het Nederlandse veto inzake de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengen-zone. De Nederlandse assistentie als onderdeel van de *strict and fair*-benadering maakte de politieke boodschap van Nederland effectiever en geloofwaardiger.

De nieuwe lidstaten konden tot en met 2011 profiteren van Europese Twinning-projecten, bedoeld om ondersteuning te bieden bij het implementeren van EU-regelgeving. Bij Twinning droegen overheden en uitvoerende diensten uit EU-lidstaten kennis over aan zusterorganisaties in de kandidaat- en (later) nieuwe lidstaten, gefinancierd door de Europese Commissie. Nederland won in de onderzochte periode als projectleider of als junior partner tien aanbestedingen uit Bulgarije, Malta, Polen, Roemenië en Slovenië. Ondanks het feit dat Twinning geen bilateraal programma was hielden de ontvangende landen zich wel op hoog niveau bezig met de projecten en was men zich bewust van deelnemende landen en hun inzet.

Naast de nadruk op aspecten van corruptie en rechtsstatelijkheid legde Nederland ook veel nadruk op financieel-economische hervormingen in de lidstaten die een beroep hadden moeten doen op de Europese noodfondsen. De Nederlandse bijdrage aan de Task Force for Greece illustreert de manier waarop flankerende activiteiten in de lidstaten het Nederlandse Europabeleid kunnen ondersteunen. Anders dan bij het beleidsmatig ingebede Matra-programma, was hier sprake van het *ad hoc* reageren op een onvoorziene situatie. Maar net als bij Matra boden de activiteiten de kans om, naast het primaire doel van de ondersteuning, het imago van Nederland te bevorderen, de politieke argumenten van Nederland geloofwaardiger te maken en bovendien om de Nederlandse informatiepositie over de situatie in Griekenland verder te versterken.

| 188 |

Box 5.6 Technische assistentie aan Griekenland

De Taskforce for Greece (TFGR) is door de Europese Commissie in het leven geroepen om de technische assistentie die lidstaten aan Griekenland verleenden te coördineren. De TFGR zocht als makelaar lidstaten die experts konden uitlenen om aan hulpverzoeken van de Griekse overheid te voldoen. Nederland was samen met Duitsland en Frankrijk één van de grotere leveranciers van technische assistentie. De technische assistentie bestond in eerste instantie uit het in kaart brengen van de problemen en het aandragen van mogelijke oplossingen in samenspraak met de betrokken overheidsdiensten. Hierna werd een actieplan opgesteld om de voorgestelde hervormingen stapsgewijs te implementeren, waarna de experts al dan niet betrokken bleven bij de implementatie.

Nederland was als ‘domeinleider’²⁴³ actief bij vier projecten: Het Nederlandse Kadaster was betrokken bij de hervormingen van het Griekse Kadaster, de Algemene Rekenkamer was betrokken bij de hervorming van de Griekse rekenkamer, gericht op het introduceren van *ex post audits*, de directeur Landbouw van het Economisch Instituut ondersteunde het Griekse ministerie van Landbouw bij het doorvoeren van hervormingen, en AgentschapNL, het directoraat-generaal Buitenlandse Handel²⁴⁴ en het ministerie van Economische Zaken waren actief op het terrein van exportpromotie. Hiernaast heeft de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) bijgedragen aan de training van Griekse ambtenaren op het gebied van anti-witwassen en was een Nederlandse staatsraad betrokken bij het opstellen van een anti-corruptiestrategie. Deze staatsraad zou ook leiding geven aan een integrale aanpak van het ondernemingsklimaat.

Nederland leverde ook een bijdrage aan de hervorming van het belastingstelsel, maar niet als domeinleider. De directeur van het Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg (Nivel) hield zich bezig met de verbetering van de eerstelijns gezondheidszorg. Het ministerie van Veiligheid en Justitie en een Nederlandse hoogleraar hebben de Griekse collega’s kennis laten maken met arbitrage (*mediation*) als alternatief voor een (te trage en dure) rechtsgang.

De ambassade in Athene was de eerste gesprekspartner van de TFGR en geleidde de verzoeken voor assistentie door naar Den Haag. De ambassade onderhield nauw contact met de experts ter uitwisseling van informatie, toetsing van observaties en verlening van logistieke ondersteuning. Hiernaast was de ambassade aanwezig bij evenementen, organiseerde netwerkevenementen voor betrokkenen en zorgde voor een grotere zichtbaarheid van de projecten bij de Griekse ambtelijke en politieke leiding.

Naast het faciliteren van de Nederlandse bijdrage aan de TFGR ondersteunde de ambassade in samenwerking met het Grieks-Nederlands bedrijfsleven jonge Griekse ondernemers in het kader van het Orange Grove project. De ambassade heeft werkruimte ter beschikking gesteld, organiseerde wekelijkse seminars, meerdaagse onderwijsactiviteiten, leverde mentoren en diensten van advocaten en consultants tegen een gereduceerd tarief en bood toegang tot het ambassadenetwerk. Het project heeft veel media-aandacht getrokken, waarbij de constructieve houding van Nederland succesvol over het voetlicht werd gebracht.

Bron: Nederlandse ambassade in Athene.

²⁴³ Een lidstaat nam de rol van domeinleider (*primus inter pares*) op zich wanneer zijn experts als enige technische assistentie verleenden of als een lidstaat optrad als coördinator van experts uit verschillende lidstaten.

²⁴⁴ Het directoraat-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen (DGBEB) is in 2013 overgeheveld van het ministerie van Economische Zaken naar het ministerie van Buitenlandse Zaken.

5.7 Bilaterale relaties van de vakdepartementen

De mate waarin en de wijze waarop vakdepartementen te maken hadden met bilaterale, Europese en internationale vraagstukken varieerde en daarmee ook de aard en de reikwijdte van hun bilaterale contacten. De vakdepartementen hadden naast de Unie te maken met brede internationale fora, zoals de Raad van Europa, de VN, OESO, WHO, IMF, UNESCO en met gespecialiseerde internationale organisaties op hun specifieke werkterreinen. Ook behartigden zij talloze bilaterale dossiers en economische belangen die ver buiten de Europese grenzen strekten. Daarnaast waren de meeste ministeries betrokken bij praktische grensoverschrijdende samenwerking en hadden daardoor intensieve contacten met de ons omringende landen. De relaties van de vakdepartementen met de andere EU-lidstaten moeten dus worden gezien tegen de achtergrond van dit brede scala aan internationale activiteiten die sturing gaven aan hun bilaterale agenda's. Het is moeilijk vast te stellen of de internationale, Europese en bilaterale vormen van samenwerking elkaar onderling versterkten. Enerzijds liepen de netwerken en competenties van verschillende organisaties in veel gevallen langs elkaar heen, maar tegelijk had de Europese samenwerking steeds meer gevolgen voor de verschillende terreinen van internationale samenwerking.

| 190 |

De vakdepartementen waren er niet op gericht om de bilaterale relaties in algemene zin te bevorderen met het oog op de Nederlandse positie in Europa. Dit werd over het algemeen beschouwd als de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De bilaterale relaties van de vakdepartementen waren meer functioneel ingegeven. Dat nam niet weg dat er, al dan niet bewust, ook voor andere departementen synergie kon zijn tussen de bilaterale samenwerking met andere lidstaten en de samenwerking op EU-niveau.

De vakdepartementen onderhielden hun bilaterale relaties met collega-departementen uit andere lidstaten voornamelijk op basis van zelfbepaalde strategische overwegingen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zag het niet als haar taak de vakdepartementen hierin te sturen of hen aan te spreken op gemaakte keuzes. De coördinatie van de bilaterale agenda binnen de vakministeries berustte bij de directies internationaal beleid, maar afhankelijk van het onderwerp waren er ook beleidsdirecties die zelfstandig intensieve bilaterale relaties onderhielden. Voorbeelden waren de directies Luchtvaart en Scheepsvaart bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het directoraat-generaal Agro bij het ministerie van Economische Zaken. Het betreft vaak directies waarvan de beleidsterreinen traditioneel een internationaal karakter hebben, waardoor zij beschikken over een uitgebreid netwerk en veel internationale en Europese ervaring. Daarnaast waren er ook beleidsdirecties die, door de geleidelijke verbreding van de Europese regelgeving naar voorheen nationale beleidsterreinen, pas meer recentelijk te maken hebben gekregen met Europees beleid.

Een gevoel van *ownership* is belangrijk voor de aandacht die wordt besteed aan Europese dossiers. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bijvoorbeeld had met verschillende EU-dossiers te maken, zonder dat het de leiding over het dossier had. Dit leidde ertoe dat het ministerie soms een reactieve houding aannam en nog weinig

investeerde in het opbouwen van een in de Europese hoofdsteden te activeren netwerk. De internationale directies van de vakdepartementen spannen zich in om beleidsdirecties gevoelig te maken voor Europese beleidsprocessen. Een te eenzijdig nationale oriëntatie belemmert immers de beïnvloeding van de Europese regelgeving 'stroomopwaarts' tijdens de Commissiefase, waardoor beleidsdirecties voor voldongen feiten komen te staan. De cultuuromslag, waarin Europa bij alle relevante beleidsdirecties een vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden wordt, was bij het ene ministerie verder gevorderd dan bij het andere. De strategische plaatsing van (hoge) ambtenaren met Brussel-ervaring kan in dit verband katalyserend werken om ten aanzien van de EU-beleidsvorming een meer pro-actieve rol te gaan spelen. Ook de in de Algemene Bestuursdienst ingezette betere mogelijkheden voor opleiding kunnen hieraan bijdragen.

Naast de voorbereidende ambtelijke coördinatie en samenwerking vroegen de bilaterale betrekkingen ook een grote betrokkenheid van het politieke niveau. Investeren in de relaties ten behoeve van de Nederlandse positie in Brussel kost veel tijd en menskracht. De vakdepartementen waren voor hun bilaterale beleid in grote mate afhankelijk van de bereidwilligheid van de aangestelde bewindspersoon om te investeren in de Europese contacten. De mate waarin een bewindspersoon deze verantwoordelijkheid op zich nam of zich hierin liet stimuleren door zijn/haar ambtenaren wisselde. Een kritische houding tegenover de Europese integratie, een sterke Haagse oriëntatie, volle agenda's, andere prioriteiten, maar ook moeite met de Brusselse cultuur, machtsverhoudingen en taalbarrières leidden ertoe dat niet alle bewindslieden even warm te krijgen waren voor het Europese takenpakket. Doordat de bilaterale contacten op dit niveau zeer waardevol kunnen zijn, kan een beperkte Europese inzet van een vakminister grote gevolgen hebben voor de Nederlandse positie in Europa. Bewindspersonen die zich in een Raadsvergadering regelmatig laten vervangen door de permanent vertegenwoordiger missen de kans om *en marge* van de Raad de persoonlijke contacten met hun ambtgenoten aan te halen. In een Europa waar de onderhandelingen zich steeds meer buiten de vergadertafel om afspelen, is het van belang om de contacten zo laagdrempelig en toegankelijk mogelijk te houden. Zichtbaarheid en goede persoonlijke relaties zorgen ervoor dat een bewindspersoon meer kans heeft om betrokken te worden bij het hart van de onderhandelingen, wat voor een klein land als Nederland geen vanzelfsprekendheid is. Regelmatig afreizen naar Brussel, maar ook bellen, *video conferencing* en bezoeken van collega's, zorgen ervoor dat de lijnen open blijven staan. Ook is van belang om waar mogelijk de gesprekspartner te helpen de eigen belangen te behartigen en daar tijdig op voorbereid te zijn. Hiernaast is het zo dat de houding van een bewindspersoon doorsijpelt naar de beleidsdirecties. Besteedt een minister of staatssecretaris veel aandacht aan de Europese processen en de bilaterale relaties in het kader van de Europese samenwerking, dan zal hier ook op ambtelijk niveau gevolg aan worden gegeven.

De financiële en economische crisis heeft op sommige terreinen de intensiteit van de bilaterale contacten verhoogd. Crisismanagement leidde vooral in de financieel-economische hoek tot veelvuldige consultaties op ambtelijk, hoogambtelijk en politiek niveau. Zo kwamen de Thesauriers-generaal van de lidstaten sinds het uitbreken van de crisis frequenter bijeen, waardoor het onderlinge contact laagdrempeliger werd en er

gemakkelijker tussentijds informatie werd uitgewisseld. De crisis zorgde er ook voor dat lidstaten meer interesse en aandacht hadden voor elkaars nationale beleid op verschillende terreinen. Zorgstelsels en pensioenstelsels vallen buiten de regelgevende competenties van de EU, maar zijn wel een grote kostenposten voor de lidstaten. Hierdoor wekten zij steeds meer de interesse van zowel de Commissie als de lidstaten; een ontwikkeling die weer nieuwe netwerken met zich meebracht, ook tussen de ministeries van Financiën en de inhoudelijk verantwoordelijke ministeries.

De Nederlandse vakministeries kregen veel te maken met bezoekende delegaties uit andere lidstaten en gingen ook zelf langs bij collega-departementen. Het doel van deze technische missies was om informatie te delen, *best practices* uit te wisselen, de contacten aan te halen en mogelijkheden tot bilaterale samenwerking te verkennen. De bezoeken konden plaatsvinden binnen het kader van Europese beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van implementatie van regelgeving, maar ook daarbuiten. Vooral met Frankrijk en Duitsland vonden veel bezoeken over en weer plaats. Dergelijke bezoeken droegen op zichzelf niet noodzakelijk bij aan intensievere samenwerking in het kader van de EU-besluitvorming, maar boden wel de gelegenheid tot het uitwisselen van visies, het verbreiden van het Europees netwerk, het creëren van onderling begrip en het delen van EU-gerelateerde kennis en expertise, kortom: beïnvloeding.

| 192 |

Met de buurlanden België en Duitsland vond relatief veel bilaterale en beleidsmatige samenwerking plaats. Bovendien liep er een groot aantal bilaterale dossiers die de aandacht vroegen. Dit betekende dat de contacten tussen Nederlandse ambtenaren en hun collega's in België en Duitsland bij nagenoeg alle vakministeries intensief waren. De indruk bestaat echter dat dit op zichzelf niet of nauwelijks leidt tot een *spill over*-effect op Europese dossiers. Spanningen rond bilaterale dossiers konden wel een rol spelen in de politieke verhoudingen op EU-niveau, maar leidden zelden tot fricties op het persoonlijke vlak.

5.8 Landenfocuss

In deze paragraaf kantelt het perspectief van instrumenten naar lidstaten. Er wordt ingegaan op de vraag ten aanzien van welke lidstaten de grootste bilaterale inzet werd gepleegd, hoe zich dit verhiel tot het beleid en tot de samenwerkingsrelatie die Nederland met de betreffende lidstaten had binnen de EU-besluitvorming.

Het zijn voornamelijk de factoren omvang, geografische nabijheid en de strategische waarde die Nederland aan een lidstaat toekende die de intensiteit van de bilaterale inzet bepaalden. Hierbij moet worden bedacht dat de bilaterale inzet niet alleen door de EU-samenwerking werd ingegeven, maar ook door onder andere economische, culturele en historische banden werd bepaald.

De grote drie: Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk

In lijn met het beleid werd de grootste bilaterale inzet gepleegd met betrekking tot de drie grootste lidstaten. Door hun structurele macht (demografische omvang, economische

kracht, overheidscapaciteit, e.d.) en hun netwerkpositie speelden deze landen een centrale rol in de Europese besluitvorming en waren zij onmisbaar voor een succesvolle coalitie. Het was dus van belang om op alle dossiers de standpuntontwikkeling van deze lidstaten te volgen en waar mogelijk te beïnvloeden. Nederland volgde voor deze lidstaten een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) en had met alle drie een structurele samenwerking door middel van jaarlijkse bilaterale conferenties.

In Berlijn, Londen en Parijs lag het Nederlandse ambitieniveau hoog. Met name in Parijs en Berlijn was Nederland de vragende partij in de relaties en moesten de ambassades zichtbaarheid creëren. De Nederlandse ambassades hadden een relatief grote bezetting en beschikten over een staf met ruime ervaring en expertise met betrekking tot de Europese Unie. Ook legde Nederland relatief veel politieke en (hoog)ambtelijke bezoeken af aan deze landen, waarin mogelijke gelijkgezindheid en samenwerkingskansen werden verkend. Met buurland Duitsland vond structureel over en weer detachering van diplomaten plaats, met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op *ad hoc* basis.

Ook in dit onderzoek komen Duitsland en het Verenigd Koninkrijk naar voren als voor Nederland meer gelijkgezinde lidstaten dan Frankrijk, dat vaak als aanvoerder van een tegencoalitie optrad. Toch behoeft dit beeld enige nuancering. De gelijkgezindheid met Frankrijk, die er wel degelijk is op belangrijke terreinen als de uitbreiding, Justitie en Binnenlandse Zaken en (onderdelen van) de meerjarenbegroting van de Unie, wordt nog wel eens onderschat. Dat neemt niet weg dat Frankrijk qua taal en politiek-bestuurlijke cultuur wat verder afstaat van Nederland dan Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. De relatie met Parijs krijgt daardoor niet de vanzelfsprekende invulling die volgt op de nauwe samenwerking op EU-dossiers. Ambtenaren in Den Haag weten hun collega's in Parijs minder gemakkelijk te vinden dan die in Londen of Berlijn. Hierdoor lag er voor de ambassade in Parijs een zwaarder accent op het creëren van wederzijds begrip en het 'smeren' van de relaties om mogelijke coalitiekansen te identificeren en te benutten. In Berlijn werd het accent verlegd van het volgen van de standpuntbepaling naar het proberen te voorspellen en te beïnvloeden van de standpuntontwikkeling.

Italië, Spanje en Polen

Van de grotere lidstaten die niet tot de top drie behoorden, ging de grootste inzet van bilaterale instrumenten naar Polen. Er was in Warschau een middelgrote ambassade en ook voor Polen werd een MIB gevolgd. Net als met de drie grootste lidstaten had Nederland met Polen een jaarlijkse conferentie. Van alle bilaterale conferenties was deze Utrecht Conferentie (gestart in 1995) het sterkst gericht op een ambtelijke en politieke dialoog met betrekking tot EU-beleid. Bovendien vonden er relatief veel politieke bezoeken plaats aan Warschau (Polen nam een vijfde plek in, na de grote drie en België).

Polen probeerde zijn plek in de Unie te veroveren en was net als Nederland een voorstander van een open economie. Daar stond tegenover dat Polen zich op veel dossiers in een ander kamp bevond en beide landen leken elkaar nog niet vanzelf op te zoeken. De bilaterale inzet leek dan ook eerder in te spelen op een toekomstbeeld van Polen als belangrijke speler in

de Unie en mogelijk gelijkgezinde partner dan op het Polen van de afgelopen jaren waarmee de samenwerking op Europese dossiers nog maar zelden vruchtbaar was.

De inzet van bilaterale instrumenten met betrekking tot Italië en Spanje was minder intensief dan met betrekking tot Polen, ondanks hun grotere formele stemgewicht in de EU-besluitvorming. Nederland had in Madrid en Rome middelgrote ambassades, maar voor deze landen waren er geen MIB's opgesteld, er vonden over en weer minder politieke bezoeken plaats dan met Polen en Nederland organiseerde geen jaarlijkse bilaterale conferentie met deze landen. Beide lidstaten waren voor Nederland geen natuurlijke partners in de EU-besluitvorming; coalities met deze lidstaten waren relatief schaars en *ad hoc*. De licht variërende intensiteit van de bilaterale relatie met deze landen was afhankelijk van de politieke oriëntatie van de regeringen en de persoonlijke relaties tussen de bewindspersonen.

België en Luxemburg

Met de twee Benelux-partners waren de relaties op zowel politiek als ambtelijk niveau intensief, wat nog in sterkere mate gold voor buurland België dan voor Luxemburg. Hoewel de gelijkgezindheid met beide landen op veel beleidsterreinen beperkt was, vond er middels de Benelux Politieke Samenwerking op een aantal beleidsterreinen (buitenlands beleid, JBZ en algemene zaken) nauwe onderlinge afstemming plaats. Dit leidde op sommige momenten tot een gezamenlijke inbreng in de EU-besluitvorming. Voor buurland België volgde Nederland een Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader. Ook de Nederlandse bilaterale ambassade in Brussel was relatief groot en de frequentie van politieke bezoeken over en weer was hoog. Ook vond er structureel onderlinge detachering van diplomaten plaats met België. Met name via de grensoverschrijdende samenwerking (GROS) en de Benelux Unie-samenwerking hadden de meeste vakdepartementen functionele samenwerkingsrelaties met hun collega-departementen in België, inclusief die van de gewesten en gemeenschappen waar die competent waren. De samenwerking in het kader van de Benelux Unie vertaalde zich nog maar in weinig gevallen in gezamenlijke initiatieven op EU-niveau, maar met name de laatste jaren werd steeds explicieter naar kansen op dat vlak gezocht. Ook de economische, maatschappelijke en culturele relaties met België, zowel met Vlaanderen als Wallonië, waren intensief. De bilaterale relatie met Luxemburg was vooral ingegeven door de historische band tussen de landen en de lange traditie van nauwe samenwerking, onder andere via de Benelux Unie en de Benelux Politieke Samenwerking.

Andere kleinere lidstaten

Ten aanzien van de andere kleinere lidstaten ging de bilaterale inzet over het algemeen niet verder dan een basisniveau. Met het postennet in Europa was de basisinfrastructuur voor de bilaterale relaties aanwezig, maar zelfs zonder een ambassade te sluiten stond dit postennet door inkrimping wel onder druk. In tijden van crisis, bij incidenten of dreigende reputatieschade kon Nederland dankzij het lokale netwerk informatie verwerven en het Nederlandse standpunt of beleid uitdragen. Met alle kleinere lidstaten werden op politiek en (hoog)ambtelijk niveau contacten onderhouden, ook middels bezoeken, maar op een betrekkelijk lager niveau dan met bovengenoemde landen. Ook was er, zoals in alle lidstaten, steeds meer aandacht voor economische diplomatie, maar verder werd er niet

structureel in de bilaterale relaties geïnvesteerd. Wanneer er detachering van diplomaten plaatsvond gebeurde dat in het kader van het Raadsvoorzitterschap.

De beperkte inzet van bilaterale instrumenten gold ook ten aanzien van de lidstaten waarmee Nederland een hoge mate van gelijkgezindheid had en waarmee op uiteenlopende EU-dossiers intensief werd samengewerkt, zoals Zweden, Finland, Denemarken en Oostenrijk. De samenwerking op EU-niveau gaf kennelijk al voldoende invulling aan de relatie om de coalitievorming soepel te laten voorlopen. Vergemakkelijkt door de gelijkgezindheid, de culturele nabijheid en het ontbreken van een taalbarrière verliepen de directe contacten tussen ambtenaren in Den Haag en de gelijkgezinde hoofdsteden al soepel via e-mail en telefoon. In het kader van taakspecifieke coalities of afstemmingsoverleggen was er intensief contact op verschillende niveaus. Bilaterale politieke bezoeken over en weer vonden dan ook weinig plaats. De ondersteuning die de inzet van additionele bilaterale instrumenten kon bieden, werd bij deze frequente coalitiepartners als niet noodzakelijk gezien.

Met de kleinere lidstaten die zich minder dan gemiddeld in een coalitie met Nederland bevonden, was de bilaterale relatie voornamelijk gericht op het behoud van een goede verstandhouding en het identificeren van coalitiekansen. Met veel van deze lidstaten was de politiek-culturele kloof groter, bestond minder kennis van de bestuurscultuur en was de relatie vaak gevoeliger voor incidenten. Bovendien geldt voor veel van deze landen dat persoonlijke contacten van groot belang zijn om iets gedaan te krijgen. Hier staat tegenover dat deze investeringen veel tijd- en energie vereisen, terwijl de opbrengst ervan in termen van coalitiekansen onzeker is. De beperkte omvang van de lidstaten daarbij opgeteld is het niet vreemd dat de bilaterale inzet zich op een basisniveau bevond. In sommige lidstaten stond de bilaterale relatie meer in het teken van het monitoren van de lokale situatie en het verlenen van assistentie bij hervormingen, bijvoorbeeld in Griekenland en Cyprus als het ging om de financiële en economische crisis en in Roemenië en Bulgarije als het ging om de toetreding tot Schengen. Juist dan bleken goede lokale netwerken die door de ambassades waren opgebouwd van grote waarde.

Nederland heeft via de Benelux-samenwerking de contacten met andere regionale samenwerkingsverbanden aangehaald. Het periodieke overleg met de Visegrád-groep en de Baltische staten heeft een structureel karakter gekregen, maar dit bleef wel beperkt tot het terrein van buitenlandse zaken. Hoewel dit een efficiënte manier is om onderlinge banden te onderhouden, hechten zeker de kleinere van deze nieuwe lidstaten ook sterk aan bilaterale betrekkingen met Nederland, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan hun status, ook als volwaardige EU-partner. De ontmoetingen via de regionale samenwerkingsverbanden mogen daarom geen excuus zijn om geen bilaterale ontmoetingen meer te organiseren.

5.9 Conclusies

De intensivering van de bilaterale betrekkingen was sterk gericht op de lidstaten Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, België en Polen. Voor deze lidstaten volgde Nederland Meerjarige Interdepartementale Beleidsplannen, die overigens maar ten dele betrekking hadden op de intra-EU diplomatie. De ambassades in deze landen telden de meeste uitgezonden BZ-diplomaten en Nederland had met elk van deze landen – uitgezonderd België – een structurele samenwerking middels een jaarlijkse bilaterale conferentie. Met België vond intensieve samenwerking plaats in het kader van de Benelux Unie. Ook vonden de meeste politieke bezoeken naar deze landen plaats. Met buurlanden België en Duitsland wisselde Nederland bovendien structureel diplomaten uit, met andere lidstaten gebeurde dit *ad hoc*, met name tijdens EU-voorzitterschappen. De relaties met Italië en Spanje stonden ondanks hun gewicht in de EU-besluitvorming op een aanzienlijk lager niveau dan met bovengenoemde partners. De gelijkgezindheid met deze landen was over het algemeen beperkt. Met de Noordse landen, waarmee Nederland een hoge mate van gelijkgezindheid had, was de samenwerking in het kader van de EU-besluitvorming al dermate intensief dat de inzet van aanvullende bilaterale instrumenten kennelijk niet nodig werd geacht.

| 196 |

Nederland was in alle EU-lidstaten met een ambassade vertegenwoordigd, waardoor de bilaterale betrekkingen met ieder van hen op zijn minst een redelijk basisniveau hadden. De ambassades leverden een duidelijke bijdrage binnen de multi-bi benadering. Zij verschaften informatie over de standpunten van andere lidstaten op basis waarvan in Den Haag en Brussel krachtenveldanalyses konden worden gemaakt. De grootste toegevoegde waarde van deze informatie zat hem in de nuances, trends en achtergronden van deze standpunten, waarmee Nederlandse onderhandelaars de onderhandelingsruimte en flexibiliteit van de andere lidstaten beter konden inschatten.

Er waren wel duidelijke verschillen tussen ambassades in grote en kleine(re) lidstaten, die nog eens werden versterkt door de toenemende differentiatie in personele bezetting en gevraagde productie. Kleinere ambassades konden nog maar een beperkt aantal dossiers volgen, met name de Europese kerndossiers waarover op politiek niveau werd onderhandeld. Alle ambassades zijn, daartoe aangespoord vanuit Den Haag, selectiever geworden in hun rapportages. Het totaal aantal berichten nam tussen 2006 en 2011 met 43 procent af; het aandeel direct aan de EU gerelateerde berichten nam daarentegen toe van 40 tot 53 procent. Het aandeel EU-gerelateerde rapportages naar aanleiding van concrete verzoeken uit Den Haag was met 9 procent in 2012 nog altijd klein.

Ook als het ging om het uitdragen van Nederlandse standpunten en het op detailniveau kunnen meepraten met lokale beleidsambtenaren waren er verschillen tussen de ambassades. Op de grote ambassades hadden medewerkers nog ruimte om zich in een dossier te specialiseren, maar ook dit komt als gevolg van de bezuinigingen onder druk te staan. Echte beïnvloeding, bijvoorbeeld door overreding of het maken van ruilafspraken, vond vooral in directe contacten tussen de hoofdsteden of in Brussel plaats. De ambassades legden zich meer toe op het identificeren van openingen en het creëren van een gunstige context waarbinnen beïnvloeding mogelijk was.

De lokale aanwezigheid en toegang tot sleutelfiguren bleek ook van grote waarde tijdens de hoogtijdagen van de financiële en economische crisis, toen Nederland dankzij de lokale netwerken van de ambassades in de probleemlanden een uitstekende informatiepositie had. Ook in het kader van de Schengen-toetreding van Roemenië en Bulgarije hadden de ambassades een monitorende rol, waarbij zij hun opgebouwde lokale netwerken goed konden benutten.

Naast ontmoetingen met hun collega's in Brussel legden (hoge) ambtenaren en bewindslieden ook bilaterale bezoeken af binnen Europa. Deze dienden vaak verschillende doelen tegelijk, zoals het zoeken van steun voor Nederlandse standpunten, het investeren in de persoonlijke of bilaterale relaties, waarbij standpunten op een groot aantal beleidsterreinen werden uitgewisseld, of een signaalfunctie ter onderstreping van de goede bilaterale relatie of om spanningen in de relatie weg te nemen.

De jaarlijkse bilaterale conferenties die Nederland had met Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Polen verschilden in achtergrond, doelstelling en opzet. Alleen de Utrecht Conferentie met Polen richtte zich specifiek op het voeren van een dialoog over EU-vraagstukken, bij de andere conferenties lag het accent meer op het samenbrengen van maatschappelijke actoren, zoals ondernemers, academici, journalisten of studenten. Gezien de soepele ambtelijke contacten met Londen en Berlijn lag zo'n brede maatschappelijke opzet voor de hand. In het geval van Frankrijk zou het bij elkaar brengen van ambtenaren rondom EU-dossiers meer toegevoegde waarde hebben.

| 197 |

Onderlinge detacheringen van diplomaten en beleidsambtenaren leverden een goede informatiepositie op tijdens voorzitterschappen en kennis van de interne structuren van andere lidstaten. Een goede benutting van de opgedane ervaring vraagt wel dat hier bij volgende plaatsingen rekening mee wordt gehouden.

Nederland leverde assistentie aan de nieuwe lidstaten, doordat het Matra-programma in de evaluatieperiode nog werd afgebouwd. Bovendien werd tot en met 2011 het wegvallen van de Matra-steun deels opgevangen door het Mensenrechtenfonds. De in het verleden met Matra opgebouwde persoonlijke contacten zijn door personele roulatie niet meer functioneel in de multi-bi benadering. De meerwaarde moet vooral worden gezocht in de kennis van structuren in de nieuwe lidstaten en een positief imago van Nederland. Sommige ambassades betreurden het wegvallen van de assistentieprogramma's, omdat de democratische transitie nog niet overal geheel was voltooid of omdat deze assistentie het Nederlandse *strict and fair*-beleid effectiever zou maken. Verschillende Nederlandse overheidsinstellingen boden via de Europese Taskforce for Greece assistentie bij de hervormingen in het financieel-economische domein in Griekenland, ter ondersteuning van de Nederlandse opstelling ten aanzien van Griekenland.

Deze bilaterale instrumenten droegen bij aan goede en soms intensieve relaties met andere lidstaten op verschillende niveaus. Het belang van deze relaties wordt breed zeer sterk ervaren, maar het is moeilijk om op basis van empirisch onderzoek aan te tonen welke rol deze goede relaties hebben gespeeld binnen concrete EU-onderhandelingen.

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 buitenlandbeleid. 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 bewindspersonen in staat om 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. Daarbij 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 beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 199 |

Organisatie en kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het Parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het Parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996

werd – in het kader van de herijking van het buitenlandbeleid en de reorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken – het werkteerrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt sinds de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het evaluatienetwerk van de OESO Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking.

IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impactstudies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

Bijlage 2 Operationele doelstellingen 3.1 en 3.4

Synopsis van operationele doelstellingen 3.1 en 3.4 van de Memories van Toelichting bij de jaarlijkse begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (2008-2013)

Operationele doelstelling 3.1

Een democratische, slagvaardige en transparante Europese Unie die haar burgers vrijheid, recht, veiligheid, welvaart en duurzame economische groei biedt

Beleids effecten/te realiseren prestaties

- *Verdrag van Lissabon*: Bijdragen aan de totstandkoming, ratificatie en implementatie van het Verdrag van Lissabon als opvolger van het Grondwettelijk Verdrag. Goede samenwerking en balans tussen de instellingen. Bijdragen aan een goede inbedding van de instellingen. Succesvolle afronding van dossiers als de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden en een soepele toetreding van de EU tot het EVRM.
- *Subsidiariteit en proportionaliteit*: Een EU die zich richt op terreinen waar een gemeenschappelijke aanpak duidelijke toegevoegde waarde heeft en op grensoverschrijdende problemen. Betrokkenheid van burgers en de rol van nationale parlement vergroot doordat Commissievoorstellen vroegtijdiger en scherper worden beoordeeld door toepassing van verscherpte toets op subsidiariteit en proportionaliteit. Nederland kan hierdoor op punt van subsidiariteit adequater in Brussel opereren. De verhouding tussen de interne markt en de ruimte die Nederland heeft om publieke voorzieningen (onderwijs, sociale huisvesting en zorg) naar eigen inzicht in te richten wordt verhelderd.
- *Klimaat en energie*: Een beter werkende interne energiemarkt en schonere en zuinigere energievoorziening in Europa. Afspraken voorjaarsraad 2007 voor energie en klimaat en de interne energiemarkt hebben goede uitwerking gekregen. Bijdragen aan een ambitieuze Europese inzet in de internationale klimaatonderhandelingen.
- *EU-begroting*: Bepaling Nederlandse inzet herziening Europese begroting. De EU-begroting moet beter aansluiten bij de actuele beleidsagenda van de Unie. Een EU-begrotingsevaluatie met een open debat over alle EU-uitgaven, fundamentele hervorming en modernisering van de EU-uitgaven en de financiering. Goed financieel beleid van de Unie. Formulering Nederlands standpunt over de nieuwe meerjarenbegroting 2014-2020. Nederland zet in op totaalplafond dat EUR 100 miljard lager is dan Commissievoorstel en behoud van afdrachtenkorting en perceptiekorting (25 procent).
- *Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht*: Verdere vormgeving van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht door vormgeving en implementatie van het Haags Programma en het vaststellen van een nieuw programma (Stockholm Programma), m.n. op het gebied van asiel en migratie en de bestrijding van misdaad en terrorisme. Grotere effectiviteit van de Europese rechtsorde en versterkt vertrouwen in de rechtsstaat van andere EU-lidstaten, onder andere door middel van een instrument voor additionele evaluatie op het gebied van strafrechtelijke samenwerking. Nederlandse leiding met Duitsland en Frankrijk aan

een *pilot* om hieraan uitwerking te geven. Effectieve inzet van de EU op terrein van asiel en migratie en inzet voor goed functionerende rechtsstaat in de gehele EU.

- *Lissabon/EU2020-agenda*: Nederlandse positiebepaling t.a.v. evaluatie van nationale hervormingsprogramma's en een Lissabonstrategie voor de periode na 2010 die leidt tot duurzame economische groei en banen. Antwoord bieden op structurele uitdagingen van vergrijzing, globalisering en klimaatverandering. Structurele hervorming van de Europese economie in het kader van de Europa 2020 strategie, focus op duurzame groei en banen. Concretisering van de Europese groeiagenda via specifieke aanbevelingen.
- *Economische en Monetaire Unie (crisisbestrijding)*: Versterkte Europese regelgeving voor en toezicht op de financiële sector, handhaving van de Europese spelregels voor de interne markt, coördinatie van (met name nationale) economische maatregelen en afspraken over gezonde overheidsfinanciën; Gezonde overheidsfinanciën in de lidstaten, waarbij SGP als kader geldt. Stabiliteit en goede werking van de Economische en Monetaire Unie, in het bijzonder de eurozone. Verbeterd en versterkt financieel en institutioneel raamwerk voor de bestrijding van de economische en financiële crisis.
- *Interne markt*: Verdere verbetering van de interne markt, m.n. de digitale interne markt en interne markt voor energie, en het toezicht op de uitvoering van de regelgeving;
- *Openbaarheid*: Meer openbaarheid in de Unie, door toegang tot documenten in de EU te verbeteren.
- *Benelux Unie*: Onderhandelingen over vernieuwde Benelux-verdrag moeten leiden tot een slagvaardiger en flexibeler Benelux, uitgerust om de uitdaging van de toekomst het hoofd te bieden.

| 202 |

Instrumenten/activiteiten

- Analyses van de standpunten van andere lidstaten.
- Coalitievorming met daarvoor in aanmerking komende EU-lidstaten, onder meer nettobetalers, in het kader van gelijkgezinden, maar ook actief zoeken naar en inzetten op nieuwe partners op verschillende dossiers.
- Intensivering van contacten met EU-instellingen en (inkomende) EU-voorzitterschappen.
- Vergroting deskundigheid Europees recht en regelgeving en de toegankelijkheid daarvan. Kennis van de EU en EU-instellingen.
- Strategisch personeelsbeleid gericht op EU-instellingen, waaronder strategische detacheringen bij de Commissie en het Raadssecretariaat, en bij ministeries van Buitenlandse Zaken in verschillende lidstaten.
- Bilaterale (en intra-Europese) diplomatie, zowel op ministerieel als ambtelijk niveau om andere lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement te overtuigen van de Nederlandse standpunten. Coördinatie gaat via de strategische reisagenda van de regering waarin de voorgenomen reizen van bewindslieden worden opgenomen en afgestemd.
- Actieve inzet van het postennet om standpunten van andere lidstaten te vergaren en die van Nederland uit te dragen, om bilaterale betrekkingen te onderhouden om mogelijke coalities te identificeren, standpunten uit te wisselen en rapportages te ontvangen over relevante ontwikkelingen die standpuntbepaling in de EU kunnen beïnvloeden.
- Gedegen en consequente interdepartementale coördinatie (zoals in de wekelijkse Coördinatiecommissie voor Europese integratie- en associatieproblemen (CoCo),

formulering van tijdige en gecoördineerde standpunten via de wekelijkse Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) voor onze onderhandelaars in Brussel, zodat zij in staat worden gesteld vroegtijdig het debat te sturen.

- Voorbereiden van strategische inzet voor strategische Europese dossiers via de Hoogambtelijke Commissie EU-zaken en de Ministeriële Commissie EU-zaken.
- Via demarches in Benelux-kader inzetten op optimaal functioneren van de nieuwe structuren van het Verdrag van Lissabon zoals de Vaste Voorzitter van de Europese Raad.

Operationele doelstelling 3.4

Versterkte Nederlandse positie in de Unie van 27

Beleidseffecten

Een sterke Nederlandse positie in de EU is essentieel om de belangen en prioriteiten van Nederland opgenomen te krijgen in de EU-besluitvorming. In de Unie van 27 lidstaten is een actieve en versterkte bilaterale inzet geboden. Daarom moet de Nederlandse inzet voorafgaand aan officiële en informele vergaderingen meer dan voorheen in de verschillende hoofdsteden overtuigend over het voetlicht worden gebracht om medestanders te winnen. Zo vindt regelmatig vooroverleg plaats binnen Benelux-verband. Dit betekent tevens dat Nederland in een vroeger stadium zijn belangen moet identificeren en zijn standpunten moet formuleren. Er zal sprake zijn van coalities op basis van de belangen in kwestie. Gezien de invloed van de grote landen (Duitsland, Frankrijk, VK, Italië, Polen en Spanje) is blijvend intensief contact met deze landen noodzakelijk. Daarnaast verdient de samenwerking met middelgrote en kleinere landen binnen de EU constante aandacht, al dan niet binnen bestaande kaders voor regionale samenwerking (Benelux, Visegrád, Noordse landen). Het spreekt vanzelf dat met (inkomende) EU-voorzitterschappen nauw contact wordt onderhouden. Het ministerie zal zich ervoor inspannen dat ook andere Haagse departementen zoveel mogelijk bijdragen aan de intensivering van de bilaterale betrekkingen en dat die intensivering, behalve via politiek en ambtelijk overleg, ook op andere manieren vorm krijgt gegeven, bijvoorbeeld door betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, zoals de Nederlands-Duitse Conferentie of de Nederlands-Franse Samenwerkingsraad.

| 203 |

Goede bilaterale betrekkingen met de lidstaten van de Unie, zodat een stevige basis wordt gecreëerd voor een versterkte Nederlandse positie. Met een versterkte positie van Nederland in de Unie kunnen de Nederlandse belangen en prioriteiten beter worden meegenomen in EU-besluiten en kunnen voor Nederland onwenselijke ontwikkelingen beter worden gepareerd.

Te realiseren prestaties

- Versterking Nederlandse belangenbehartiging in de EU-besluitvorming ('effectieve Nederlandse inzet in de EU-besluitvorming') door intensief bilateraal contact met (grotere) EU-lidstaten en toekomstige EU-lidstaten, en met (inkomende) EU-voorzitterschappen.
- Bestendinging en effectief gebruik maken van bestaande en realisering van wisselende coalities van EU-lidstaten op basis van belangen die op het spel staan. Voorbeelden zijn

coalities met gelijkgezinden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en met nettobetalers in de discussie over de EU-begroting.

- Gerichte Nederlandse inzet in de EU-besluitvorming, door intensief bilateraal contact met EU-lidstaten, op basis van de Nederlandse prioriteiten binnen de EU-werkagenda;
- Adequate en gefocuste presentie van Nederland in de EU-lidstaten.
- Versterkte bilaterale samenwerking door grensoverschrijdende samenwerking met onze buurlanden.
- Grotere betrokkenheid van de politiek, andere departementen en het maatschappelijk middenveld bij de bilaterale betrekkingen van Nederland, vooral waar het strategische partnerlanden betreft waarmee bilaterale conferenties worden gehouden.
- Politieke samenwerking in Benelux-verband.
- Geïntensiveerde bilaterale samenwerking met België.
- Minder knelpunten in de grensoverschrijdende samenwerking met België en Duitsland.

Instrumenten

- *Bilateraal contact*: Het onderhouden en waar opportuun intensiveren van bilateraal contact op politiek en ambtelijk niveau (inkomende en uitgaande bezoeken) met in het bijzonder de grote EU-lidstaten (Duitsland, Frankrijk, het VK, Italië, Polen en Spanje) en met inkomende EU-voorzitterschappen.
- *Bilaterale projecten*: Financiële bijdragen aan projecten gericht op de intensivering van bilaterale betrekkingen met een aantal landen (waaronder conferenties en seminars met Duitsland, Frankrijk (samenwerkingsraad), België, het VK (Apeldoornconferentie), Polen (Utrecht Conferentie) en Turkije (Wittenburg Conferentie). Hieraan nemen ook andere departementen en het maatschappelijk middenveld deel.
- *Detacheringen*: Detacheringen van diplomaten in belangrijke EU-lidstaten (tijdens een voorzitterschap wordt er minstens één diplomaat in het betreffende land gedetacheerd); Daarnaast detacheert Nederland ook op strategische plekken binnen de Commissie en bij andere EU-instellingen.
- *Benelux en andere regionale groepen*: Binnen de EU zal de Benelux waar mogelijk samen optrekken. Bijeenkomsten in Benelux-verband voorafgaand aan EU-Raden en waar nuttig ontmoetingen tussen de Benelux en andere regionale samenwerkingsverbanden (Visegrád, Baltische staten, Noordse landen), bijvoorbeeld door regelmatig overleg aan vooravond Europese Raad.
- *Benelux Unie*: Uitvoering herziene Benelux-verdrag (het Comité van ministers komt minimaal eens per jaar bij elkaar). Het vervullen van een voortrekkersrol binnen de EU en grensoverschrijdende samenwerking, vooral op het gebied van economie, duurzame ontwikkeling en justitie/binnenlandse zaken.
- *Matra*: Inzetten van Matra-middelen voor nieuwe en kandidaat-lidstaten en aan de EU grenzende landen.
- *Uitwisselen van ambtelijke expertise*.
- *Postennet*: Een effectief gebruik van de kennis en ervaring en de netwerken van ons postennet in de EU-lidstaten. De Nederlandse vertegenwoordigingen in de 27 EU-lidstaten spelen, samen met de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel, een belangrijke rol bij de behartiging van de Nederlandse belangen in de verschillende EU-besluitvormingsprocessen. Zij geven uitvoering aan de beleidsinzet door: bilaterale

betrekkingen te onderhouden ten behoeve van identificatie van mogelijke coalities (ook door middel van strategische detacheringen in hoofdsteden, o.a. tijdens EU-voorzitterschappen), standpunten uit te wisselen, uitgebreide rapportages over relevante ontwikkelingen die de standpuntbepaling in de EU te kunnen beïnvloeden – bijvoorbeeld in aanloop naar de Europese Raden, RBZ, RAZ, of JBZ-Raden – maar evenzeer op specifieke Europese dossiers die van bijzonder belang zijn. Beïnvloeding van EU-besluitvormingsprocessen gebeurt immers niet alleen in Brussel, maar ook in de hoofdsteden.

- Voorlichting van departementen, onder andere door verdere activiteiten van het Expertisecentrum Europees Recht (ECER).
- Voeren van secretariaat en co-voorzitterschap Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) met het oog op een goede coördinatie tussen departementen van standpunten over het recht van de EU.

Bijlage 3 Reguliere interdepartementale afstemmingsfora

Werkgroep beoordeling nieuwe commissievoorstellen

Wanneer de Commissie een nieuw voorstel publiceert of een lidstaat een belangrijk nieuw voorstel doet, wordt dit in eerste instantie besproken in de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De samenstelling van de werkgroep bestaat uit de BNC-coördinatoren van alle ministeries, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Deze werkgroep vergadert wekelijks en wordt voorgezeten door de directie Integratie Europa (DIE) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De taakstelling van de werkgroep is drieledig: interdepartementale afstemming, informatievoorziening aan het nationale en Europees parlement en de signalering van voorstellen die door hun verwachte impact politieke sturing vereisen. In de werkgroep wordt bepaald welke departementen bij het voorstel betrokken zullen worden. Het eerstverantwoordelijke departement stelt bij voorstellen voor wet- en regelgeving en mededelingen met beleidsvoornemens een BNC-fiche op. BNC-fiches kennen een vaste opmaak en bevatten de achtergrond van het voorstel, het initiële Nederlandse standpunt en terugvalpositie, een krachtenveldanalyse, een oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit en de juridische en financiële implicaties van het voorstel. Het fiche faciliteert de interne afstemming en vormt tevens de basis voor de onderhandelingsinstructie. Het fiche wordt binnen zes weken na de publicatie van het Commissievoorstel ter informatie naar de Eerste en Tweede kamer gestuurd en naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement.²⁴⁵ Het fiche wordt naar de Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) gestuurd, waar het wordt besproken en opgenomen in de CoCo-conclusies, alvorens ter goedkeuring aan de ministerraad te worden voorgelegd.

| 206 |

Het PV-instructieoverleg

Tijdens het PV-instructieoverleg (Pvi) worden wekelijks de Coreper I en II agenda's besproken en de instructies voor de (plaatsvervangend) Permanent Vertegenwoordiger vastgelegd. In samenspraak met de betrokken departementen stelt het eerstverantwoordelijke departement een conceptinstructie op gebaseerd op het BNC-fiche. Hier wordt het Nederlandse standpunt en de onderhandelingsruimte in vastgelegd. De instructie wordt vervolgens door DIE naar de PV gestuurd. Alle departementen zijn uitgenodigd om het PV-instructieoverleg bij te wonen, Buitenlandse Zaken bekleedt het voorzitterschap. De departementen sturen meestal een medewerker van de afdeling Europa. De deelnemers zijn bevoegd zich uit te spreken over alle onderwerpen die aan de orde komen, het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de inbreng zich beperkt tot de eigen beleidsterreinen. De PV-instructie geldt als de formele instructie, wat betekent dat de PV

²⁴⁵ In speciale gevallen kan deze periode worden verkort tot drie weken.

alleen op basis hiervan kan opereren om ervan verzekerd te zijn dat alle departementen in de totstandkoming van de instructie gekend zijn.²⁴⁶

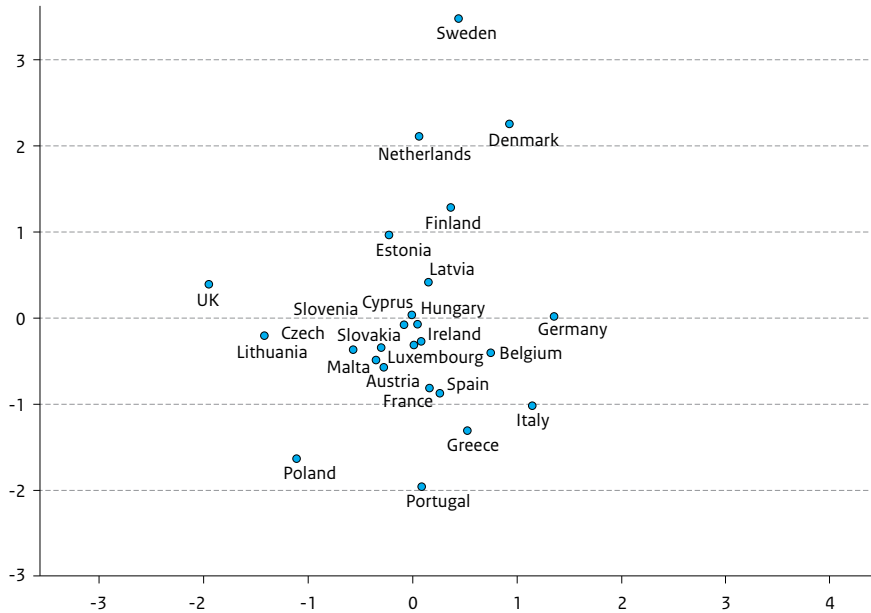
Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen

De Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo) is een ambtelijk voorportaal van de ministerraad. De CoCo komt wekelijks bijeen en wordt formeel voorgezeten door de minister van Buitenlandse Zaken of, indien aangesteld, de staatssecretaris voor Europese Zaken. Indien de bewindspersoon afwezig is of andere verplichtingen heeft, wordt deze taak waargenomen door de directeur-generaal Europese Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De CoCo is samengesteld uit vertegenwoordigers van alle departementen, de juridisch adviseurs van de PVEU en het hoofd van de afdeling Europees Recht van de directie Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Plaatsvervangend directeur DIE is secretaris van de CoCo. In de CoCo wordt het mandaat van de vertegenwoordiger van de Nederlandse regering in de Raad vastgesteld in de zogenaamde CoCo-conclusies, die vervolgens ter goedkeuring worden voorgelegd aan de ministerraad. DIE en de coördinatie-afdeling van de directie Milieu, Water, Klimaat en Energie (DME) zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de CoCo-stukken. De aanzet voor de stukken wordt in de meeste gevallen aangeleverd door de dossierhouders van de vakdepartementen van wie verwacht wordt dat zij als waarnemer deelnemen aan de CoCo.

²⁴⁶ Directie Integratie Europa, *Leidraad Coreper-instructies: PV-instructie-overleg*, februari 2007.

Bijlage 4 Tweedimensionale weergaven scheidslijnen en coalities

Afbeelding 1 Multidimensional scaling map of Council voting

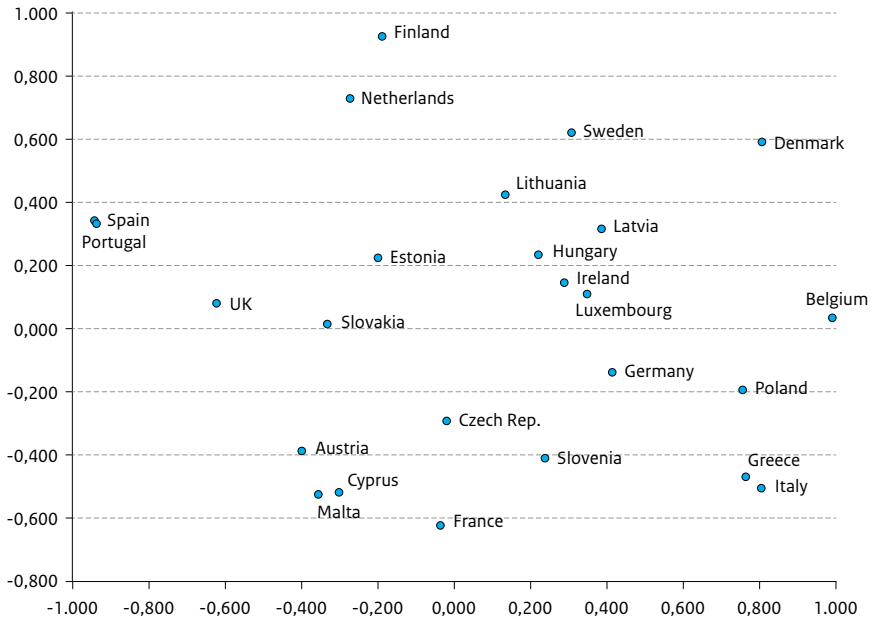


| 208 |

Bron: M. Mattila 2010, 'Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement', pp. 23-25 in: D. Naurin and H. Wallace, *Unveiling the Council of the European Union; Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 33. De data hebben betrekking op de periode 1 mei 2004 tot en met 31 december 2006.

Toelichting: Multidimensional Scaling (MDS) is een visualisatietechniek waarbij afstanden of overeenkomstigheden tussen eenheden van analyse op een of meer dimensies inzichtelijk worden gemaakt. MDS vat de uitgebrachte stemmen samen in een figuur dat kan worden geïnterpreteerd als een wegenkaart. Naarmate twee punten (lidstaten) dichter bij elkaar liggen, is de waarschijnlijkheid groter dat zij overeenkomstig stemmen. Naarmate de punten verder van elkaar af liggen is die waarschijnlijkheid lager. Zie voor meer informatie: J. Kruksal and M. Wish, *Multidimensional Scaling, Quantitative Applications in the Social Sciences* 11, London: Sage, 1978.

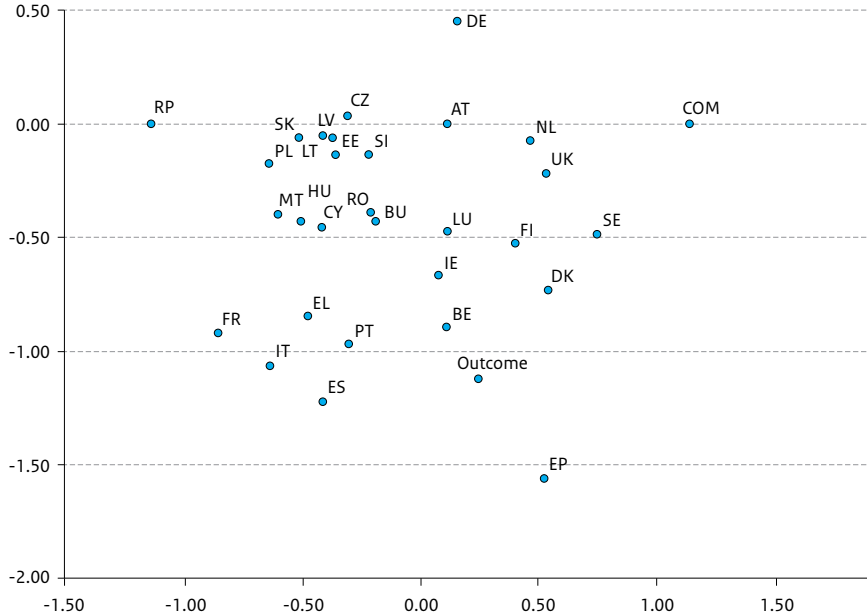
Afbeelding 2 Coalitions in the Council, May 2004 - December 2006



Bron: S. Hagemann, 'Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006', pp. 35-63 in: D. Naurin and H. Wallace, *Unveiling the Council of the European Union; Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 54. De data hebben betrekking op de periode 1 mei 2004 tot en met 31 december 2006.

Toelichting: De 'Optimal Classification' (OC) methode visualiseert op een vergelijkbare wijze als MDS (zie afbeelding 1) de onderlinge afstanden tussen twee analyse-eenheden. Een visualisatie wordt gemaakt op basis van een matrix, waarin de onderlinge afstanden tussen alle analyse-eenheden worden berekend, te vergelijken met een afstandentabel en een landkaart. Hoe kleiner de afstand tussen twee punten, des te meer viel het stemgedrag van de betreffende lidstaten samen. Zie voor meer informatie: K. Poole, *Spatial Models of Parliamentary Voting*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

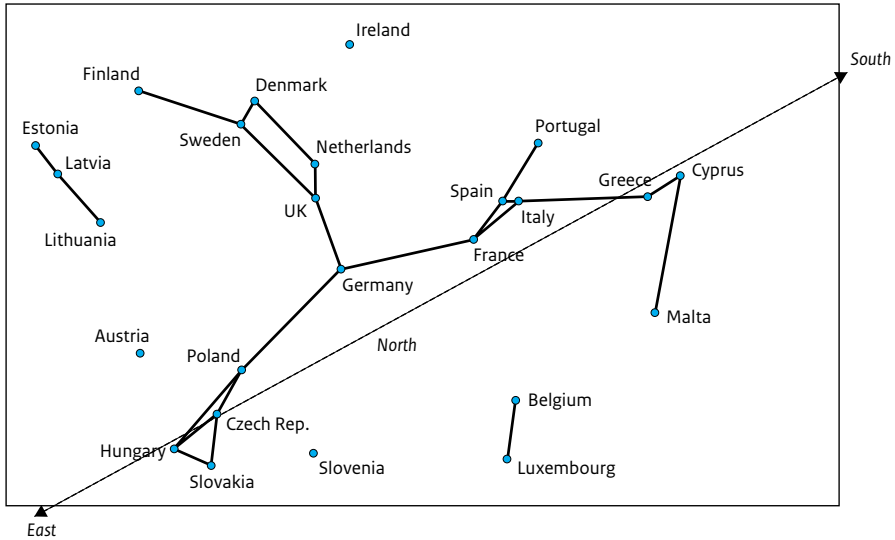
Afbeelding 3 Structure in actor alignments in the post-2004 EU



| 210 |

Bron: R. Thomson, *Resolving Controversy in the European Union: Inputs, Processes and Outputs in Legislative Decision-Making before and after Enlargement*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011 (hier is gebruik gemaakt van de online voorpublicatie op www.robertthomson.info/research/resolving-controversy-in-the-eu [Tables and figures], p. 12. De data hebben betrekking op de periode (1 mei) 2004 tot en met 2009. Het figuur is net als dat in afbeelding 1 gemaakt met behulp van de multidimensional scaling (MDS) methode.

Afbeelding 4 The cooperation space of EU-25 in 2006



Bron: D. Naurin and R. Lindahl, 'East-North-South: Coalition-Building before and after Enlargement', pp. 64-80 in: D. Naurin and H. Wallace, *Unveiling the Council of the European Union; Games Governments Play in Brussels*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 74.

Het figuur is net als dat in afbeelding 1 gemaakt met behulp van de multidimensional scaling (MDS) methode. De dataverzameling vond plaats middels (merendeels telefonische) interviews in 2006.

Bijlage 5 Bilaterale bezoeken op politiek niveau 2008-2012

Uitgaande bezoeken						
Naar	2008	2009	2010	2011	2012	
België	15/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 07/09 Minister-president	31/01 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 09/04 Staatssecretaris van Economische Zaken ?/04 Minister van Verkeer en Waterstaat 28/09 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking	20/10 Minister-president 9/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	01/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 04/07 Minister-president en de Minister van Infrastructuur en Milieu 27/09 Minister-president	21/03 Minister-president 05/11 Minister van Buitenlandse Zaken	
Bulgarije	01/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 08/09 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 16/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	15/05 ZKH Prins van Oranje	21/12 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie	11/05 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		
Cyprus	02/12 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	24/05 Staatssecretaris van Justitie				
Denemarken		17/12 Minister-president		22/12 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		
Duitsland	22/04 Minister voor Jeugd en Gezin 28/05 Minister van Financiën 01/07 Minister van Justitie 27/08 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	11/01 Minister van Justitie ?/01 Staatssecretaris van Economische Zaken 22/02 Minister-president 13/05 Minister-president 18/05 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	11/01 Minister van Justitie 25/01 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 09/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 23/06 Minister-president	07/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 12/04 Staatsbezoek 10/05 Minister van Defensie 23/05 Minister van Financiën	03/02 Minister van Financiën 13/02 Minister-president 02/03 Minister van Buitenlandse Zaken 16/04 Staatssecretaris van Financiën	

Uitgaande bezoeken					
Naar	2008	2009	2010	2011	2012
Duitsland	23/09 Minister van Economische Zaken 11/12 Minister van Defensie	14/07 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	03/11 Minister van Buitenlandse Zaken 19/11 Minister-president	30/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 26/09 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 03/10 Minister voor Immigratie en Asiel 07/10 Minister-president 08/11 Minister-president 25/11 Minister van Financiën 12/02 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	17/04 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 25/04 Hare Majesteit de Koningin 20/06 Minister-president 04/09 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 08/10 Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ?/09 Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 09/10 Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 27/11 Minister van Buitenlandse Zaken 12/11 Minister van Buitenlandse Zaken 17/12 Minister van Financiën
Estland	14/05 Staatsbezoek 01/10 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		08/03 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		
Finland			?/08 Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport		25/09 Minister van Financiën

Uitgaande bezoeken		2008	2009	2010	2011	2012
Naar	Frankrijk	22/01 Minister voor Ontwikkelingssamenwerking 04/02 Minister van Justitie 26/02 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 05/03 Minister-president ?/03 Minister van Verkeer en Waterstaat 24/04 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 31/03 Minister van Buitenlandse Zaken 10/05 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 23/04 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 02/06 Minister van Buitenlandse Zaken 04/06 Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 14/06 Minister-president 17/06 Minister van Economische Zaken 25/06 Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 13/07 Minister-president 01/10 Minister van Defensie	21/01 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 03/04 Minister van Defensie 15/06 Minister van Verkeer en Waterstaat 30/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 10/09 Minister-president	29/11 Minister-president	09/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister voor Immigratie en Asiel 14/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 19/03 Minister-president 01/09 Minister-president 17/10 Minister-president 10/10 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 24/11 Minister voor Immigratie en Asiel	14/02 Minister van Buitenlandse Zaken 08/11 Minister van Buitenlandse Zaken 12/12 Minister-president

Uitgaande bezoeken					
Naar	2008	2009	2010	2011	2012
Griekenland	01/12 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	26/05 Staatssecretaris van Justitie 08/07 Minister-president 7/09 Minister van Justitie		01/11 Minister voor Immigratie en Asiel 28/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	29/08 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
Hongarije	15/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 09/10 Minister van Defensie	05/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		23/02 Minister van Defensie 16/03 Minister-president 11/11 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	29/08 Minister van Defensie
Ierland	08/01 Staatssecretaris van Economische Zaken				28/11 Staatssecretaris van Economische Zaken
Italië	30/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	14/05 Minister-president 27/05 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	09/07 Minister-president	02/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 14/09 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 05/12 Minister-president 11/08 Minister van Defensie	18/01 Minister voor Immigratie en Asiel 14/06 Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Letland		12/10 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken			
Litouwen	07/02 Minister van Defensie 24/06 Staatsbezoek	26/01 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	12/10 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		
Luxemburg		26/01 Minister van Buitenlandse Zaken	26/04 Minister van Defensie 20/10 Minister-president 23/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		20/03 Staatsbezoek 11/09 Minister van Buitenlandse Zaken 07/11 Minister van Buitenlandse Zaken

Uitgaande bezoeken						
Naar	2008	2009	2010	2011	2012	
Malta		28/05 Staatssecretaris van Justitie	22/06 Minister van Defensie			29/10 Minister voor Immigratie en Asiel
Oostenrijk				04/10 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		13/02 Minister van Buitenlandse Zaken
Polen	25/03 Minister-president, Minister van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	01/04 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 29/04 Minister-president 01/09 Minister-president 14/10 Minister van Verkeer en Waterstaat		21/04 Staatssecretaris van Economische Zaken 17/05 Minister-president 24/08 Minister van Financiën 29/08 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken		29/02 Minister voor Immigratie en Asiel 01/03 Minister voor Immigratie en Asiel 12/03 Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie 22/05 Minister van Infrastructuur en Milieu
Portugal		18/05 Ministervan Defensie 27/09 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit				08/02 Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 13/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 08/06 Minister-president
Roemenië	09/09 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 02/04 Minister van Defensie	09/04 Minister van Verkeer en Waterstaat 06/04 Ministervan Defensie 15/06 Minister van Buitenlandse Zaken	01/07 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid			10/05 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
Slovenië						
Slowakije	22/04 Ministervan Defensie 12/11 Minister-president	26/01 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 22/10 Minister van Defensie 05/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken				

Uitgaande bezoeken					
Naar	2008	2009	2010	2011	2012
Spanje	15/01 Minister van Buitenlandse Zaken 18/07 Minister-president en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 30/11 Minister van Financiën	11/05 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 28/09 Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit 02/12 Minister van Buitenlandse Zaken	22/04 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Datum onbekend: Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie	08/02 Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 07/06 Minister-president 27/11 Minister van Buitenlandse Zaken
Tsjechië	12/11 Minister-president	05/09 Minister-president 19/09 Minister van Defensie		07/09 Minister voor Immigratie en Asiel	08/02 Minister van Buitenlandse Zaken
Verenigd Koninkrijk	15/09 Minister van Verkeer en Waterstaat 05/03 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	04/02 Minister-president en de Minister van Buitenlandse Zaken 19/02 Staatssecretaris van Economische Zaken 24/09 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 28/09 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 02/12 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	04/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 22/12 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	24/01 Minister-president 03/05 Minister van Defensie 07/07 Minister van Financiën 12/09 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie 01/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 10/11 Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 14/11 Minister-president	09/01 Minister-president 14/03 Minister voor Immigratie en Asiel 15/05 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 18/04 Minister van Veiligheid en Justitie 27/07 Minister-president 08/07 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 31/07 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 27/11 Minister van Buitenlandse Zaken 04/12 Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Uitgaande bezoeken					
Naar	2008	2009	2010	2011	2012
Zweden	26/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	10/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 18/06 Minister-president 28/09 Minister van Defensie	10/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	16/11 Minister van Defensie	06/03 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken
Inkomende bezoeken					
Vanuit	2008	2009	2010	2011	2012
België	07/04 Minister-president 21/02 Minister-president van Vlaanderen 06/03 Minister-president van Wallonië	03/02 Minister-president 25/05 Minister-president van Vlaanderen 26/08 Minister van Buitenlandse Zaken 15/12 Minister van Buitenlandse Zaken	02/07 Minister-president van Vlaanderen 10/11 Minister-president van Vlaanderen	30/09 Minister van Werk van Vlaanderen	16/01 Minister van Buitenlandse Zaken 28/02 Minister-president van Wallonië
Bulgarije	20/07 Onderminister 16/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	06/03 Staatssecretaris voor Europese Zaken		25/05 Minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken	
Cyprus	14/04 Minister van Buitenlandse Zaken 14/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken				
Denemarken				31/09 Minister-president van Groenland	

Inkomende bezoeken						
Vanuit	2008	2009	2010	2011	2012	
Duitsland	28/04 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 02/12 Minister van Financiën	21/01 Minister van Financiën Noordrijn-Westfalen 07/04 Minister-president Saarland 02/11 Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Staat van Buitenlandse Zaken	18/02 Minister van Sociale Zaken 11/03 Bondskanselier 31/03 Minister van Sociale Zaken van Deelstaat 11/10 Minister van Sociale Zaken 08/11 Minister van Staat van Buitenlandse Zaken 18/11 President	16/06 Minister van Economische Zaken 04/10 Minister van Buitenlandse Zaken 17/11 Minister van Verkeer	24/02 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 16/08 Minister van economische Zaken 28/08 Minister van Financiën	
Estland		12/10 Minister-president	02/12 Minister van Buitenlandse Zaken			
Finland	19/02 Minister van Buitenlandse Zaken	12/03 Minister-president		26/09 Minister-president		
Griekenland					22-03 Minister van Binnenlandse Zaken	
Hongarije	05/02 Minister van Buitenlandse Zaken	05/02 Minister-president 23/10 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	04/03 Staatssecretaris voor Europese Zaken 16/03 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 14/12 Minister van Buitenlandse Zaken	06/04 Vicepremier 08/06 Minister-president	24/02 Staatssecretaris voor Europese Zaken	
Ierland	08/10 Staatssecretaris voor Integratie			01/05 President 06/12 Staatssecretaris voor Europese Zaken		

Inkomende bezoeken					
Vanuit	2008	2009	2010	2011	2012
Italië				03/02 Minister van Buitenlandse Zaken	23/01 Minister van Europese Zaken 23/10 President en onderminister van Buitenlandse Zaken 15/11 Minister van Sociale Zaken
Frankrijk	25/01 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 28/04 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 09/06 Minister van Binnenlandse Zaken 27/06 Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken 18/10 Minister van Defensie 06/11 Minister van Buitenlandse Zaken	14/10 Staatssecretaris van Justitie 25/11 Staatssecretaris van Europese Zaken	15/06 Staatssecretaris van Justitie 25/05 Minister van Buitenlandse Zaken	30/08 Minister van Economische Zaken 09/09 Staatssecretaris van Sociale Zaken 29/09 Minister van Justitie	06/01 Onderminister van Binnenlandse Zaken
Letland					
Litouwen		20/07 Minister van Buitenlandse Zaken		22/11 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	31/01 Minister van Energie
Luxemburg	17/01 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 09/04 Minister van Buitenlandse Zaken				
Malta					

Inkomende bezoeken						
Vanuit	2008	2009	2010	2011	2012	
Oostenrijk	15/04 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken					
Polen	02/06 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	15/05 Minister van Buitenlandse Zaken 07/07 Onder-Staatssecretaris van Europese Zaken 19/09 Minister-president		12/09 Onder-Staatssecretaris van Europese Zaken	25/04 Minister van Regionale Ontwikkeling	
Portugal						
Roemenië		10/02 Minister van Justitie 05/03 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken 03/09 Minister van Buitenlandse Zaken		07/09 Minister van Justitie 14/09 Minister van Transport 29/09 Minister van Justitie ?/10 Minister van Europese Zaken		
Slovenië	16/01 Minister van Buitenlandse Zaken					
Slowakije		09/04 Vicepremier 30/06 Minister van Defensie			20/11 President	
Spanje	24/05 Staatssecretaris voor Europese Zaken	19/11 Minister-president		12/04 Staatssecretaris van Sociale Zaken		
Tsjechië	22/05 Minister voor Mensenrechten en Gelijke Kansen 17/09 Vicepremier 18/11 Onderminister van Milieu	20/01 Vicepremier		20/01 Minister van Buitenlandse Zaken	6/02 Minister-president	

Inkomende bezoeken					
Vanuit	2008	2009	2010	2011	2012
Verenigd Koninkrijk		09/09 Minister van Buitenlandse Zaken	15/11 Vicepremier	09/05 Staatssecretaris van Europese Zaken 07/11 Staatssecretaris van Europese Zaken	07/03 Vicepremier 19/06 Minister van Sociale Zaken 09/07 Minister van Buitenlandse Zaken 13/11 Minister-president
Zweden	05/03 Minister van Buitenlandse Zaken 12/03 Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken	21/04 Staatsbezoek 03/07 Minister van Justitie 14/07 Minister van Europese Zaken 24/09 Minister van Sociale Zaken 09/11 Minister van Sociale Zaken	27/10 Minister van Buitenlandse Zaken		

Bronnen: Strategische reisagenda, berichtenverkeer, jaarverslagen van ambassades en mediaberichten.

Bijlage 6 Overzichtstabel inzet bilaterale instrumenten 2008-2012

Categorie lidstaat	Lidstaat	Ambassade beleid fte's (2012)	Bezoeken bewindslieden + staatsbezoek	Detacheringen vanuit BZ	Detacheringen vanuit de lidstaten	Bilaterale Conferenties	Matra (2008-2011)	EU – Twinning/ assistentie
Grote lidstaten	Duitsland	27	42	6	6	Ja	-	-
	Frankrijk	25	32	1	-	Ja	-	-
	Ver. Koninkrijk	29	24	1	2	Ja	-	-
	Polen	15	15	-	1	Ja	-	1
	Italië	17	10	-	-	-	-	-
	Spanje	17	10	2	-	-	-	-
	België	25	14	5	4	-	-	-
Benelux partners	Luxemburg	2	7	-	-	-	-	-
	Hongarije	11	7	-	-	-	Ja	-
Overige lidstaten	Oostenrijk	6	2	-	-	-	-	-
	Slovenië	3	-	-	-	-	Ja	2
	Slowakije	5	5	-	-	-	Ja	-
	Roemenië	12	8	-	-	-	Ja	4
	Bulgarije	8	5	-	-	-	Ja	2
	Griekenland	6	7	-	-	-	-	-
	Portugal	6	5	-	-	-	-	-
Tsjechië	8	5	1	-	-	-	Ja	-
Zweden	5	7	1	-	-	-	-	-

Categorie lidstaat	Lidstaat	Ambassade beleid fte's (2012)	Bezoeken bewindslieden + Staatsbezoek	Detacheringsen vanuit BZ	Detacheringsen vanuit de lidstaten	Bilaterale Conferenties	Matra (2008-2011)	EU – Twinning/ assistentie
Overige lidstaten	Finland	4	2	-	-	-	-	-
	Denemarken	4	2	-	-	-	-	-
	Estland	3	3	-	-	-	Ja	-
	Letland	2	1	-	-	-	Ja	-
	Litouwen	2	4	-	-	-	Ja	-
	Ierland	3	2	-	-	-	-	-
	Malta	1	3	-	-	-	-	1
	Cyprus	2	2	-	-	-	-	-

Bijlage 7 Geïnterviewde en geraadpleegde personen

Nederland

Ministerie van Algemene Zaken

- Wampie Libon-Van der Wal, adjunct-raadsadviseur EU-zaken

Ministerie van Buitenlandse Zaken

- Bernard Bot, voormalig minister van Buitenlandse Zaken, voormalig Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie en voormalig directeur-generaal Europese samenwerking
- Jeroen Boender, politiek secretaris van de minister van Buitenlandse Zaken

Directie Europa

- Michiel van Erkel, senior beleidsmedewerker
- Hein van der Hoeven, senior beleidsmedewerker, dossierhouder België, Luxemburg en Benelux
- Peter Keulers, beleidscoördinerend medewerker, dossierhouder Frankrijk
- Karin Kleinjan, beleidsmedewerker, dossierhouder Finland, Estland en Raad van Europa
- Maarten Lak, speciale vertegenwoordiger voor de buurlanden
- Sjoerd Sjoerdsma, beleidsmedewerker, dossierhouder België, Luxemburg, San Marino en Benelux
- Jordan Splinter, beleidsmedewerker, dossierhouder Duitsland
- Arjan Uilenreef, strategisch beleidsadviseur
- Margriet Vonno, plaatsvervangend directeur
- Karel Vosskuehler, strategisch beleidsadviseur
- Mark Zellenrath, plaatsvervangend hoofd afdeling DEU1, coördinator Visegrád-landen

| 225 |

Directie Integratie Europa

- Karen Burbach, beleidsmedewerker Justitie en Binnenlandse Zaken
- Yvonne Debets, assistent eerste medewerker
- Joost Flamand, plaatsvervangend directeur
- Wilm Geurts, beleidsmedewerker, cluster Financiën
- Wink Joosten, senior beleidsmedewerker
- Robert Farla, hoofd cluster institutioneel en Justitie en Binnenlandse Zaken
- Lesley d'Huy, hoofd afdeling intern EU-beleid
- Wepke Kingma, directeur
- Pieter Jan Kleiweg de Zwaan, hoofd afdeling extern EU-beleid
- Jorn van der Meer, beleidsmedewerker, cluster Financiën
- Jurriaan Middelhof, beleidsmedewerker, cluster Financiën
- Karin Mössenlechner, eerste medewerker
- Joop Nijssen, eerste medewerker
- Guido Tielman, coördinator productie en kwaliteit

Directie Water, Milieu, Klimaat en Energie

- Michel Deelen, senior beleidsmedewerker
- Marijn Holwerda, beleidsmedewerker

Bureau Politieke Zaken

- Carola van Rijnsoever, hoofd en Europees correspondent
- Erik Weststrate, plaatsvervangend hoofd

Eenheid strategische advisering

- Willem van Hasselt, senior beleidsmedewerker
- Hester Jonkman, senior beleidsmedewerker
- Jochem Wiers, hoofd

Inspectie Signalering en Begeleiding

- Eddy Middeldorp, inspecteur
- Lidi Remmelzwaal, inspecteur

Directie Voorlichting en Communicatie

- Marisa Witte, beleidsmedewerker

| 226 |

Directie Financieel Economische Zaken

- Barbara van Hellemond, senior beleidsmedewerker

Ministerie van Binnenlandse Zaken

- Dirk-Jan Bonnet, hoofd, afdeling Internationaal
- Jessica Hardeman, beleidsmedewerker, afdeling Internationaal

Ministerie van Economische Zaken

- Patrick van den Berghe, coördinerend raadsadviseur Europees recht, directie Wetgeving en Juridische Zaken
- Kees van Duin, senior beleidsmedewerker, directie Algemene Economische Politiek
- Gerbert Kunst, directeur, directie Europa
- Hans Nikkels, beleidsadviseur, directie Energiemarkt
- Bert Roukens, senior beleidsmedewerker, directie Energiemarkt
- Tjeerd Schoustra, senior beleidsmedewerker, directie Energie en duurzaamheid
- Erik Sieders, medewerker, directie Energiemarkt
- Heleen Uijt de Haag, beleidsmedewerker, directie Europa

Ministerie van Financiën

Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen

- Nadji Bilik, beleidsmedewerker, afdeling Europese Unie
- At Draaisma, plaatsvervangend hoofd, afdeling Europese Unie
- Heleen Hofmans, beleidsmedewerker, afdeling Europese Unie
- Caroline Kollau, hoofd, afdeling Europese Unie

- Jurgen Broekhuis, senior beleidsmedewerker, afdeling Europese Unie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- Nathalie Harrems, hoofd afdeling Europa, directie Internationaal

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

- In Young Park, beleidsmedewerker, directie Internationaal

Ministerie van Veiligheid en Justitie

- Luisa Cancedda-Wiegerinck, beleidsmedewerker, afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden
- Marlèn Dane, hoofd, afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden
- Frank Woud, beleidsmedewerker, afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden
- Karlijn Rensink, beleidsmedewerker, afdeling Europa, directie Europese en Internationale Aangelegenheden

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

- Merel Baas-van Vloten, plaatsvervangend directeur, directie Internationale Zaken
- Bastiaan van den Berg, senior adviseur, directie Internationale Zaken

Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie

- Tom de Bruijn, voormalig permanent vertegenwoordiger
- Pauline Diepenbroek, assistent plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger (Mertens)
- Peter Diez, attaché Justitie en Binnenlandse Zaken
- Lise Grégoire, assistent permanent vertegenwoordiger (Antici)
- Marianne de Jong, juridisch adviseur
- Carin Lobbezoo, hoofd, afdeling Europees Parlement
- Derk Oldenburg, plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger
- Theo Peters, attaché ontwikkelingsamenwerking

Ambassades van Nederland

- Jan Willem Beaujean, plaatsvervangend ambassadeur in Parijs
- Govert Jan Bijl de Vroe, hoofd economische afdeling, ambassade in Berlijn
- Tanya van Gool, voormalig ambassadeur in Boekarest
- Ed Hoeks, ambassadeur in Praag, voormalig ambassadeur in Luxemburg
- Arthur den Hartog, hoofd politieke afdeling, ambassade in Berlijn
- Jurriaan Kraak, ambassadeur in Riga
- Esther Loeffen, beleidsmedewerker economische afdeling, ambassade in Berlijn
- Brechje Schwachöfer, ambassadeur in Nicosia
- Peter Kok, ambassadeur in Luxemburg en voormalig plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger bij de Europese Unie
- Kees van Rij, ambassadeur in Madrid, voormalig ambassadeur in Athene

Andere EU-lidstaten

België

- Steven Costers, financiële raad, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie
- Matthias Dobbels, assistent-Mertens, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie
- Frank Geerkens, ambassadeur in Den Haag
- Theodora Gentzis, ambassaderaad, directie-generaal Europese Zaken, federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
- Michiel Maertens, coördinator Justitie en Binnenlandse Zaken, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie
- Nicolas Nihon, Europees correspondent, federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Duitsland

- Boris Gehrke, beleidsmedewerker, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie
- Jochen Möller, hoofd Economische afdeling, ambassade in Den Haag

| 228 |

Finland

- Klaus Korhonen, ambassadeur in Den Haag

Frankrijk

- Martin Juillard, eerste medewerker, ambassade in Den Haag

Italië

- Roberto Baratta, juridisch adviseur, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie

Letland

- Dace Dobraja, ambassaderaad, ambassade in Den Haag

Luxemburg

- Philippe Donckel, Europees correspondent, ministerie van Buitenlandse Zaken
- Jean-Marc Hoscheit, ambassadeur in Den Haag
- Antoine Kastel, financiële raad, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie
- Raoul Ueberecken, coördinator Justitie en Binnenlandse Zaken, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie

Verenigd Koninkrijk

- Alan Campbell, eerste secretaris, ambassade van het Verenigd Koninkrijk in Den Haag
- David Lloyd, assistent plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger (Mertens), permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie
- Indira Rao, juridisch adviseur, permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie

Polen

- Piotr Kobza, eerste medewerker, ambassade van Polen in Den Haag
- Arkadiusz Michónski, ambassaderaad, ambassade van Polen in Den Haag

Slovenië

- Mary-Veronika Tovsak-Pleterski, plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger bij de Europese Unie

Zweden

- Hans Nilsson, coördinator Stockholm Programma, team EU-voorzitterschap 2009

Europese instellingen

Europese Commissie

- Antoine Buchet, plaatsvervangend hoofd, afdeling fundamentele rechten en rechten van het kind, directoraat-generaal Justitie
- Matti Supponen, beleidscoördinator, eenheid elektriciteit en gas, directoraat-generaal Energie
- Lucio Pench, directeur fiscaal beleid, directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken

| 229 |

Europees Parlement

- Corien Wortmann, lid Europees Parlement, Europese Volkspartij
- Maarten Willems, assistent van Corien Wortmann

Academici

Instituut Clingendael

- Jacques de Jong, senior fellow, Clingendael International Energy Programme
- Arnout Mijs, research fellow, Clingendael Research
- Suzanne Nollen, deputy head, Clingendael Academy
- Wilbur Perlot, training fellow, Clingendael Academy
- Jan Rood, senior research fellow, Clingendael Research

Universiteit Utrecht

- Duco Hellema, hoogleraar geschiedenis van de internationale betrekkingen, departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis
- Sebastiaan Princen, hoofddocent, departement bestuurs en organisatiewetenschap

Universiteit Leiden

- Hans Vollaard, universitair docent politicologie, faculteit der sociale wetenschappen

Energy Delta Institute

- René Snijder, docent en partner relatiemanagement, Energy Delta Institute

Bedrijfsleven

- Wim Groenendijk, vice president international and public affairs, Gasunie
- Ruud Otter, themamanager elektriciteit, Energie-Nederland

Evaluatie- en studierapporten van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleids- evaluatie (IOB) gepubliceerd in 2009-2014

(Evaluatierapporten die vóór 2009 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op de IOB website:
www.iob-evaluatie.nl.)

IOB nr.	Jaar	Rapport	ISBN
395	2014	Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)	978-90-5328-462-9
394	2014	Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana	978-90-5328-459-9
393	2014	Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013	978-90-5328-458-2
392	2014	Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports	978-90-5328-456-8
391	2014	Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012	978-90-5328-455-1
390	2014	Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)	978-90-5328-454-4
389	2014	Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012	978-90-5328-451-3
388	2013	Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme	978-90-5328-449-0
387	2013	Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015	978-90-5328-448-3
386	2013	Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries.	978-90-5328-447-6
385	2013	Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America	978-90-5328-446-9
384	2013	Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012)	978-90-5328-445-2
383	2013	NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs	978-90-5328-444-5
382	2013	Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil	978-90-5328-453-7

382	2013	En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina. Resumen del informe principal.	978-90-5328-450-6
382	2013	Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika	978-90-5328-443-8
381	2013	Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012	978-90-5328-442-1
380	2013	Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?	978-90-5328-441-4
379	2013	Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht	978-90-5328-440-7
378	2013	Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review	978-90-5328-439-1
377	2013	Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries	978-90-5328-438-4
376	2013	Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries	978-90-5328-437-7
375	2013	The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)	978-90-5328-436-0
374	2013	Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2011	978-90-5328-435-3
373	2012	Evaluation of Dutch support to human rights projects. (2008-2011)	978-90-5328-433-9
372	2012	Relations, résultats et rendement. Évaluation de la coopération au sein de l'Union Benelux du point de vue des Pays-Bas	978-90-5328-434-6
372	2012	Relaties, resultaten en rendement. Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief	978-90-5328-431-5
371	2012	Convirtiendo un derecho en práctica. Evaluación de impacto del programa del cáncer cérvico-uterino del Centro de Mujeres Ixchen en Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-432-2
371	2012	Turning a right into practice. Impact evaluation of the Ixchen Centre for Women cervical cancer programme in Nicaragua (2005-2009)	978-90-5328-429-2
370	2012	Equity, accountability and effectiveness in decentralisation policies in Bolivia	978-90-5328-428-5
369	2012	Budgetsupport: Conditional results – Policy review (2000-2011)	978-90-5328-427-8
369	2012	Begrotingssteun: Resultaten onder voorwaarden – Doorlichting van een instrument (2000-2011)	978-90-5328-426-1

368	2012	Civil Society, Aid, and Development: A Cross-Country Analysis	979-90-5328-425-4
367	2012	Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010	979-90-5328-424-7
366	2012	Drinking water and Sanitation – Policy review of the Dutch Development Cooperation 1990-2011	978-90-5328-423-0
366	2012	Drinkwater en sanitaire voorzieningen – Beleidsdoorlichting van het OS-beleid 1990-2011	978-90-5328-420-9
365	2012	Tactische diplomatie voor een Strategisch Concept – De Nederlandse inzet voor het NAVO Strategisch Concept 2010	978-90-5328-421-6
364	2012	Effectiviteit van Economische Diplomatie: Methoden en Resultaten van onderzoek.	978-90-5328-420-9
363	2011	Improving food security: A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security	978-90-5328-419-3
362	2011	Methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I 2007-2010	978-90-5328-418-6
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d'effets éphémères: Évaluation d'impact des programmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999-2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3

350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte Versie)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase – et après? Evaluation de l'Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5
346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau. De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs – avantages communs. Évaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits. Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2

331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4
327	2010	Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
-	2009	Evaluation policy and guidelines for evaluations	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer world	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5

Als u een publicatie in gedrukte vorm wilt ontvangen, stuur dan een e-mail naar IOB@minbuza.nl, met vermelding van de titel en het IOB nummer.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

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

Omslagfoto: Global Flight Map (Europe), created by Michael Markieta, GIS specialist
(spatialanalysis.ca)

Opmaak: Formzet | Zoetermeer
Druk: Vijfkeerblauw | Rijswijk
ISBN: 978-90-5328-462-9

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juli 2014

De Nederlandse overheid zet zich in voor effectieve behartiging van de Nederlandse belangen in de besluitvorming van de Europese Unie. Dit gebeurt onder andere door coalities met andere lidstaten aan te gaan en de bilaterale relaties met hen te intensiveren. Het idee dat de bilaterale relaties in functie staan van de multilaterale samenwerking op EU-niveau wordt de 'multi-bi benadering' genoemd. In aanloop naar de uitbreiding van de Unie van 15 naar 27 lidstaten ontstond in Nederland een hernieuwde interesse in de Benelux-samenwerking, zowel in de meer operationele samenwerking in het kader van de Benelux Unie als in de politieke en

diplomatieke afstemming tussen de vertegenwoordigers van de drie landen in het kader van EU-besluitvorming (Benelux Politieke Samenwerking).

In deze beleidsdoorlichting biedt IOB inzicht in de wijze waarop Nederland in de periode 2008-2012 gebruik heeft gemaakt van de instrumenten coalitievorming en intensivering van de bilaterale betrekkingen met andere lidstaten en welke resultaten daarmee zijn bereikt. Daarbij gaat speciale aandacht uit naar het benutten van de Benelux Politieke Samenwerking en de resultaten daarvan.

nr. 395 | Strategie bij benadering | IOB Evaluatie | nr. 395 | Strategie bij benadering | IOB Evaluatie | nr. 395 | Strategie bij benadering | IOB Evaluatie | nr. 395 | Strategie bij benadering | IOB Evaluatie | nr. 395 |

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

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

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juli 2014

14BUZ626087|N