

Grip door begrip | IOB Evaluatie | De Nederlandse invloed in de Europese Unie (2016-2023) | Rapport | Grip door begrip | IOB Evaluatie | De Nederlandse invloed in de Europese Unie (2016-2023) | Rapport | Grip door begrip

# Grip door begrip

## De Nederlandse invloed in de Europese Unie (2016-2023)

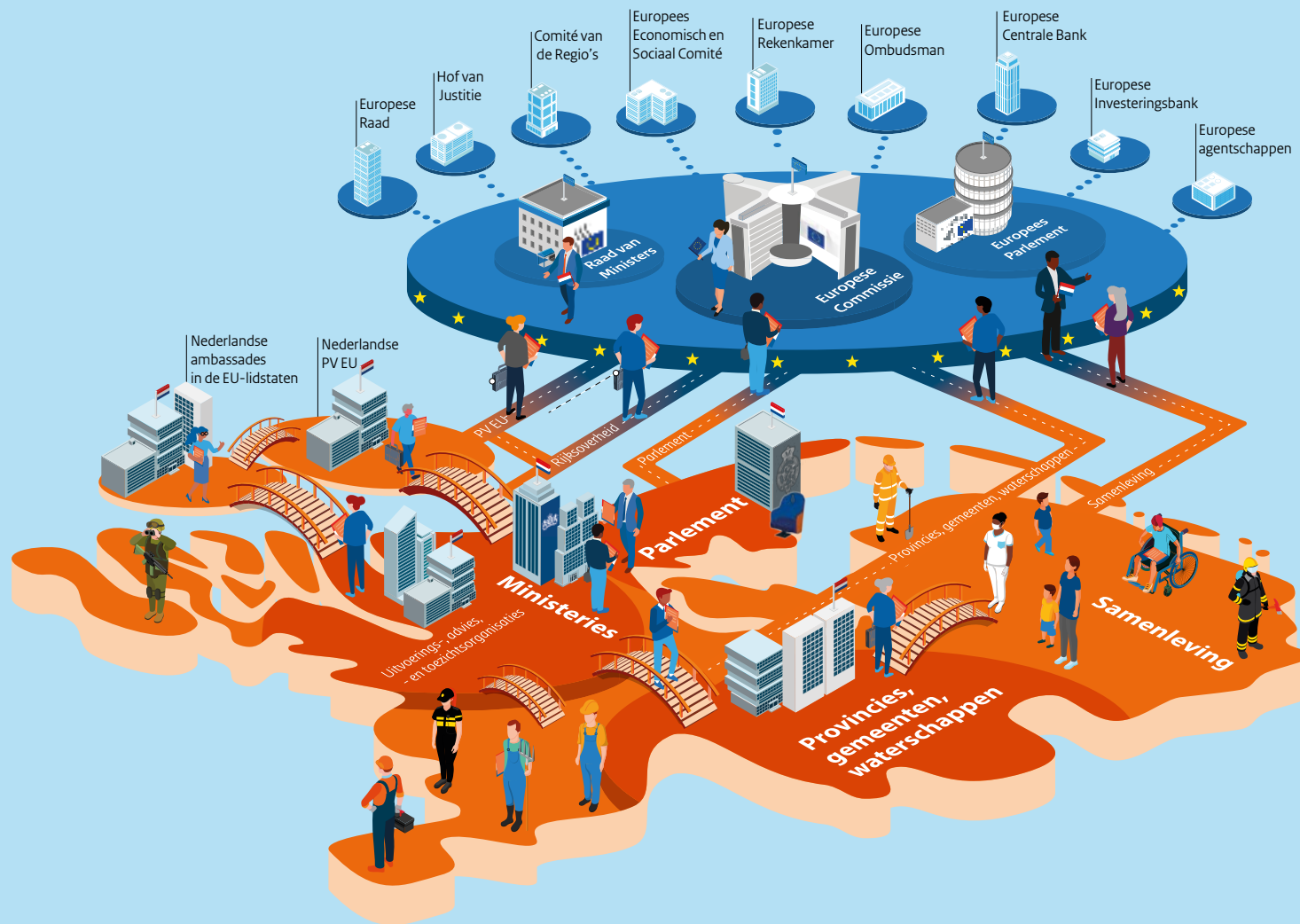
IOB Evaluatie | Rapport



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Aanleiding, belang en antwoord op de centrale vraag</b>	<b>4</b>
1.1	Aanleiding, belang en centrale vraag	5
1.2	Kernboodschap	5
<b>2</b>	<b>Analytisch Kader</b>	<b>6</b>
2.1	Definitie beleidsinvloed	7
2.2	Capaciteit als voorwaarde voor invloed	7
2.3	Coördinatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling	10
2.4	Heterogeniteit van de 'Nederlandse' inzet	10
2.5	De Europese beleidscyclus	12
2.6	Methodologische opzet van het evaluatieonderzoek	12
<b>3</b>	<b>Invloed van Nederland in de EU</b>	<b>15</b>
3.1	Hoofdbevinding	16
3.2	Nederland heeft invloed uitgeoefend op het Europese beleidsproces in de vijf onderzochte dossiers	16
3.3	Percepties van de Nederlandse invloed op het EU-beleidsproces zijn overwegend positief	18
<b>4</b>	<b>Voorwaarden voor invloed in de EU: capaciteit van de Rijksoverheid</b>	<b>21</b>
4.1	Netwerken en relaties	22
	Hoofdbevinding	22
4.1.1	Relaties binnen Nederland: de intensiteit van inclusiviteit	22
4.1.2	De 'factor Rutte' bracht Nederland invloed	29
4.1.3	Coalitievorming: Nederland actief in relevante samenwerkingsverbanden in de EU	30
4.1.4	Totaaldiplomatie is een uitdaging: er wordt nog niet optimaal op alle schaakborden geschaakt	33
4.1.5	Nederland als een kundige en pragmatische speler en soms als een inflexibele dwarsligger	39
4.2	Kennis, menskracht en mandaat	41
	Hoofdbevinding	41
4.2.1	EU-kennis en -vaardigheden: persoonsafhankelijk en onevenredig verdeeld	41
4.2.2	Inhoudelijke kennis: Nederland heeft een goede kennispositie	45
4.2.3	Menskracht bij de Rijksoverheid: hoge werkdruk	48
4.2.4	Nederlanders bij de EU: niet voldoende strategische sturing en overzicht	50
4.2.5	Mandaat: een helder, solide mandaat is niet vanzelfsprekend	53
4.3	Beleidsamenhang en strategie	55
	Hoofdbevinding	55
4.3.1	EU-ambitie op hoofdlijnen	55
4.3.2	Strategievorming op specifieke dossiers is doordacht, maar doorgaans ad hoc en wordt soms bemoeilijkt door meerdere factoren	56
4.3.3	Signalen worden niet altijd vroegtijdig opgepikt in Den Haag	61
4.3.4	De vakdepartementen zetten signalen niet altijd om in actie	61
4.4	Sturing	63
	Hoofdbevinding	63
4.4.1	De politieke en ambtelijke sturing op individuele dossiers is wisselend	64
4.4.2	BZ heeft geen compleet overzicht van en regie op activiteiten in de beleidscyclus als geheel	68
4.4.3	Sturen op ruimte voor strategisch vooruitkijken op de lange termijn	70
4.4.4	Terug naar een bewindspersoon voor Europese Zaken?	71
4.5	Flexibiliteit	73
	Hoofdbevinding	73
4.5.1	De Nederlandse inzet is formeel inflexibel, maar informeel wordt naar ruimte gezocht	73
4.5.2	Flexibiliteit of het gebrek daaraan: bron van invloed, bron van problemen?	76

<b>4.6 Kernboodschap en aanbevelingen</b>	<b>79</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>82</b>
<b>A. Vergroot het bewustzijn en de kennis van de EU als vierde bestuurslaag</b>	<b>79</b>	Bijlage 1 Methodologie en kwaliteitsborging	83
Kabinet	79	Bijlage 2 Eindnoten	86
Ambtenaren op hoogambtelijk niveau	79		
Ambtenaren vakministeries (thematisch)	79		
BZ/PV EU/EU-directies ministeries	80		
<b>B. Investeer in netwerken en relaties in eigen land en binnen de EU</b>	<b>80</b>		
Kabinet	80		
Ambtenaren op hoogambtelijk niveau	80		
Ambtenaren vakministeries (thematisch)	80		
BZ/PV EU/EU-directies ministeries	80		
<b>C. Zet in op meer proactieve politieke en ambtelijke sturing</b>	<b>80</b>		
Kabinet	80		
Ambtenaren op hoogambtelijk niveau	80		
Ambtenaren vakministeries (thematisch)	81		
BZ/PV EU/EU-directies ministeries	81		



# 1 Aanleiding, belang en antwoord op de centrale vraag



## 1.1 Aanleiding, belang en centrale vraag

In het najaar van 2024 is een nieuwe Europese Commissie begonnen die met nieuwe plannen komt voor beleid, wet- en regelgeving met directe gevolgen voor Nederlandse burgers en bedrijven. Veel Europese wet- en regelgeving heeft rechtstreekse werking en heeft voorrang boven het nationale recht; in de praktijk werkt de EU als een volwaardige bestuurslaag van Nederland naast het Rijk, de provincies en gemeentes. Daarnaast zijn er EU-fondsen en subsidies die organisaties in de EU kunnen benutten voor het realiseren van hun plannen; in de periode 2014–2020 maakten zo'n 11.000 Nederlandse organisaties aanspraak op in totaal 5 miljard Euro.

Voordat de EU tot een besluit komt over beleid, wet- en regelgeving, onderhandelt Nederland met de 26 andere lidstaten en EU-instellingen over het voorstel. Nederland probeert in dat onderhandelingspel van geven en nemen de nationale belangen zo goed mogelijk te behartigen. Daar is invloed voor nodig.

Deze evaluatie van de onafhankelijke Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken gaat over de invloed van Nederland<sup>1</sup> op het Europese beleidsproces. De drieledige centrale vraag van deze evaluatie luidt: (1) *In hoeverre is er (op een vijftal onderzochte dossiers) sprake geweest van invloed die kan worden toegeschreven aan Nederland, in welke mate waren andere factoren van invloed?*; (2) *In hoeverre beschikte de Rijksoverheid inclusief het EU coördinerend ministerie van Buitenlandse Zaken over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding van de beleidsagenda, beleidsvorming en/of besluitvorming in de Europese Unie, in de periode 2016–2023?*; en (3) *Welke lessen zijn er te trekken voor de toekomst?*

IOB heeft dit onderzocht aan de hand van vijf elementen<sup>2</sup> die onderling samenhangend de capaciteit bepalen van de Rijksoverheid om invloed uit te oefenen op het EU-beleidsproces: (1) netwerken en relaties; (2) kennis, menskracht en mandaat; (3) beleidssamenhang en strategie; (4) sturing; en (5) flexibiliteit. Het rapport gaat hier in detail op in en doet aanbevelingen op elk van deze terreinen. [De samenvatting](#) beperkt zich tot de kernboodschap.

## 1.2 Kernboodschap

In de onderzochte periode 2016–2023 had Nederland, vergeleken met andere EU-lidstaten, veel invloed op EU-beleid. Nederland bokste regelmatig boven zijn gewicht. Dat kwam onder andere door: 1) de gedegen inbreng vanuit vakinhoudelijke kennis en ervaring, 2) de actieve en verbindende rol die Nederland speelde in effectieve coalities waarvan het deel uitmaakt, en doordat het actief zocht naar nieuwe samenwerkingspartners, 3) het opereren van de minister-president op het hoogste EU-politieke niveau en 4) een sterke Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel. Het Nederlandse imago fluctueerde door de tijd en wisselde per dossier, maar over het algemeen stond Nederland bekend als competent, pragmatisch, duidelijk, inhoudelijk goed georganiseerd, betrouwbaar in EU-onderhandelingen en op sommige terreinen als constructief.

Deze positieve uitkomst is geen garantie voor de toekomst. Ontwikkelingen in zowel de binnenlandse politiek, de Europese als de bredere geopolitieke context kunnen de Nederlandse invloed in de EU bevorderen of juist belemmeren. Wil het kabinet de opgebouwde invloed van Nederland in de EU bestendigen of verstevigen, dan zou volgens IOB moeten worden geïnvesteerd in: I) meer bewustzijn en kennis op alle niveaus van overheid en politiek over de EU als vierde bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur en over de werking ervan, II) versterking van netwerken en relaties binnen Nederland en EU, en III) proactievare politieke en ambtelijke sturing. Dit met behoud van de sterke eigenschappen reeds genoemd. Om het vertrek van de invloedrijke minister-president op te vangen is het van belang de ambtelijke ondersteuning op het hoogste EU-politieke niveau te koesteren.

De kernboodschap van de evaluatie wordt verder uitgewerkt in dit rapport.



# 2 Analytisch Kader



Dit hoofdstuk zet het analytisch kader uiteen dat voor deze evaluatie is ontwikkeld. Paragraaf 2.1 beschrijft hoe Nederlandse EU-beïnvloeding wordt gedefinieerd. Paragraaf 2.2 laat zien welke voorwaarden voor EU-beïnvloeding volgens de literatuur van belang zijn, en welke geordend zijn in het zogenaamde '5C-raamwerk'. Dit analytisch denkkader, dat uitgaat van een capaciteitsvraagstuk, is ook toegepast in de IOB-evaluatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling (2021). Vanwege de sterke onderlinge samenhang tussen deze twee evaluatieonderzoeken, blikt paragraaf 2.3 terug op die evaluatie. Tot slot gaat paragraaf 2.4 in op de heterogeniteit van het begrip Nederland in EU-verband. De evaluatie heeft als object van analyse de invloed die de Rijksoverheid probeert uit te oefenen op de verschillende fasen van het Europees wetgevings- of beleidsproces. Echter, in de praktijk zijn allerlei actoren uit de Nederlandse samenleving al dan niet in samenwerking met de Rijksoverheid actief om hun belangen in de EU te behartigen. Dat wordt geïllustreerd met figuur 2.

## 2.1 Definitie beleidsinvloed

Aan de hand van een beleidsdocumentanalyse, is beleidsbeïnvloeding in deze evaluatie gedefinieerd als *het succesvol vertalen (of vertaald zijn) van de Nederlandse beleidsvoorkeuren in een Europees besluit*.<sup>3</sup> Dit is in lijn met hoe beleidsbeïnvloeding wordt beschreven in de academische literatuur. Daarin wordt met 'beleidsinvloed' bedoeld *het vermogen van actoren om beleidsuitkomsten dichterbij het eigen 'ideale punt' te brengen*.<sup>4</sup> In de EU gaat het dan om beleidsvoorkeuren, vertaald in standpunten, die eerst nationaal worden bepaald,<sup>5</sup> en die vervolgens namens de nationale overheid met de andere EU-lidstaten, de Europese Commissie en het Europees Parlement als medewetgever worden uit onderhandeld. Wetgevingsprocessen kunnen jaren in beslag nemen en er kunnen zich allerlei ontwikkelingen voordoen waardoor standpunten tussentijds kunnen worden aangepast, zoals al in de IOB-evaluatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling is geconstateerd.<sup>6</sup> Het uiteindelijke akkoord dat wordt gesloten in Brussel is een resultaat van geven en nemen, wat inherent is aan onderhandelingen in een arena waarin 27 lidstaten en diverse EU-instellingen actief zijn.

## 2.2 Capaciteit als voorwaarde voor invloed

De evaluatievraag die gaat over de voorwaarden voor effectieve EU-beïnvloeding, wordt benaderd vanuit een capaciteitsvraagstuk. Anders gezegd: in welke mate is de capaciteit van de Nederlandse, nationale overheid op orde om effectief invloed te kunnen uitoefenen op het Europese beleidsproces?

Om dit te kunnen onderzoeken wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde 5C-raamwerk, een analytisch kader dat het containerbegrip *capaciteit* (als voorwaarde voor effectieve beïnvloeding) ontrafelt in vijf kerncapaciteiten: (1) netwerken en relaties, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang, (4) sturing met draagvlak, en (5) flexibiliteit. De 5Cs zijn de factoren *die binnen de eigen invloedssfeer* liggen. Deze kerncapaciteiten hangen met elkaar samen, dus verandering in de ene capaciteit heeft gevolgen voor de ontwikkeling van de andere capaciteiten. Naast deze vijf kerncapaciteiten zijn er ook externe actoren en factoren die het systeem beïnvloeden, maar *die buiten de eigen invloedssfeer vallen*, zoals verkiezingen van het Europees Parlement, of crises zoals de COVID-pandemie of de oorlog in Oekraïne. Het 5C-denkkader fungeert als instrument om informatie te ordenen over de capaciteit van de Rijksoverheid, in dit geval de capaciteit om de Nederlandse belangen zo goed mogelijk te behartigen in de Europese Unie.

Tabel 1 werkt de vijf kerncapaciteiten uit in een set van organisatorische vereisten. Deze zijn (deductief) opgesteld op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Tegelijkertijd is ruimte geboden om nieuwe inzichten die zijn opgedaan via andere methoden in deze evaluatie (inductief) te verwerken. Veel van de in de tabel genoemde organisatorische vereisten, lezen we terug in de literatuur die het vermogen om effectief te beïnvloeden door (niet-) statelijke actoren probeert te verklaren.

Tabel 1 De organisatorische vereisten per kerncapaciteit van het 5C-raamwerk

Voorwaarden voor EU-beleidsbeïnvloeding	Capaciteit	Organisatorische vereisten
<b>Factoren binnen de eigen invloedssfeer</b>	C1: Netwerken en relaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netwerken: opbouw en behoud van contacten binnen Den Haag, met andere lidstaten, Nederlandse EU-posten, met de EU-instellingen en met andere relevante (niet-) statelijke actoren (e.g. denktanks, belangenorganisaties) en bedrijven</li> <li>• Persoonlijke eigenschappen van onderhandelaars (ambtenaren en bewindspersonen)</li> <li>• Mate van 'totaaldiplomatie': bewindspersonen aanwezig op raden, informele contacten met instellingen en hoofdsteden</li> <li>• Coalitievorming met andere lidstaten (op inhoud / op relatie contacten/ pragmatisch/ constructief/ op winnende meerderheden of blokkerende minderheden)</li> <li>• Beleid op gewenst imago en reputatie</li> </ul>
	C2: Kennis, menskracht en mandaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU-kennis van ambtenaren in Den Haag, Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PV EU), Nederlandse EU-posten, en bewindspersonen (over beleidsinhoud, EU-besluitvormingsproces en netwerken)</li> <li>• Voldoende fte en budget</li> <li>• Toereikend mandaat van bij de beïnvloeding betrokken statelijke actoren (inzet van bewindspersonenoverleggen: staatssecretaris of minister of MP/ of juist PV EU)</li> </ul>
	C3: Beleidsamenhang en strategie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiek-inhoudelijke EU-strategie met daarin neergelegd wat Nederland in de EU wil bereiken (prioriteitstelling) en hoe het dat wil gaan doen (onderhandelingsstrategie), inclusief oog voor transpositie<sup>7</sup> en implementatie</li> <li>• Uitgeschreven beïnvloedingsstrategie op individuele dossiers met SMART-doelen en een heldere boodschap</li> <li>• Duidelijkheid over de rol van betrokken actoren</li> <li>• Eenstemmigheid op het Europese speelveld (met één stem standpunt uitdragen)</li> </ul>
	C4: Sturing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vroegtijdige politieke sturing op voor Nederland belangrijke dossiers</li> <li>• Proactieve inzet op (prioritaire) dossiers</li> <li>• Overzicht van en regie op activiteiten van bij de EU-beïnvloeding betrokken actoren door Buitenlandse Zaken</li> <li>• Roulerend voorzitterschap Europese Raad van ministers</li> </ul>
	C5: Flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doorlopende reflectie op het Europese krachtenveld</li> <li>• Vermogen om standpunten en (onderhandelings)strategieën aan te passen aan verander(en)de omstandigheden, stemgedrag</li> </ul>
<b>Factoren buiten de eigen directe invloedssfeer</b>	<b>Externe factoren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De mate waarin er politieke aandacht is voor een onderwerp</li> <li>• Regionale factoren zoals de activiteiten van gemeenten en provincies in Brussel</li> <li>• Nationale factoren zoals publieke opinie, bedrijven, maatschappelijke organisaties en parlement<sup>8</sup></li> <li>• Internationale en Europese factoren zoals binnenlandse politiek in de verschillende lidstaten, mondiale geopolitieke spanningen, conflicten, natuurrampen, crises, etc.</li> </ul>	



Figuur 1 De Nederlandse standpuntbepaling en inbreng in Brusselse besluitvorming



inhoud



## 2.3 Coördinatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling

Zoals gezegd, bouwt deze evaluatie voort op de IOB-evaluatie van de Nederlandse [EU-coördinatie](#). In die evaluatie is bekeken hoe het proces verloopt waarin het initiële Nederlandse standpunt op een nieuw voorstel van de Europese Commissie wordt bepaald. Onder leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken, formuleren alle ministeries en de medeoverheden – de gemeenten, provincies en waterschappen – een eerste kabinetsstandpunt op een EU-voorstel in het zogenaamde ‘BNC-fiche’ (Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen). Dit standpunt dient als basis voor de instructies die de ministeries vaststellen voor de medewerkers van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie, die de Europese onderhandelingen ingaan, zie figuur 1.

Geheel in lijn met de Nederlandse ‘poldercultuur’ is het coördinatieproces consensusgericht en kunnen de voor een dossier relevante actoren – ministeries, medeoverheden – direct betrokken zijn bij de standpuntbepaling.<sup>9</sup> De belangen die belangenorganisaties en uitvoerende instanties hebben bij een bepaald Commissievoorstel dienen in de verschillende EU-coördinatiegremia door de betreffende ministeries te worden behartigd. Het Nederlands parlement moet instemmen met het initiële standpunt over nieuwe Commissievoorstellen en met het Nederlandse standpunt op het niveau van de (Europese) Raad. In al deze gevallen gaat het om het ‘Nederlandse’ standpunt (voor meer nuance zie §2.4). Uniek aan de Nederlandse parlementaire EU-behandeling is de openbaarheid van stukken en vergaderingen.

Dit proces van de Nederlandse standpuntbepaling betreft het formuleren van een nationaal standpunt voor de Nederlandse inzet in de *besluitvormende* fase van het Europese beleidsproces. Echter, ook in de andere fasen van de EU-beleidscyclus kunnen lidstaten pogen invloed uit te oefenen. Deze fasen worden toegelicht in de volgende paragraaf.

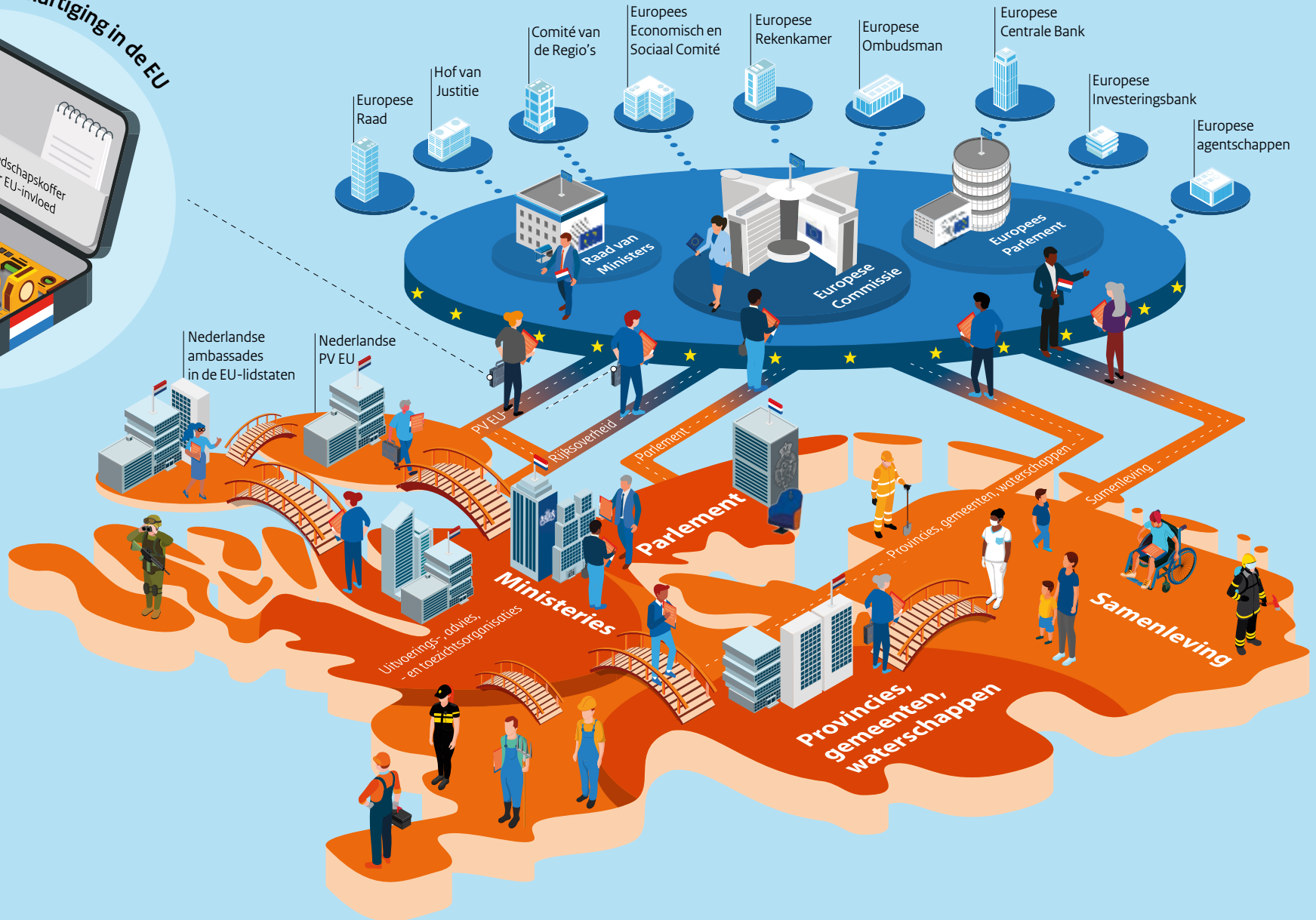
## 2.4 Heterogeniteit van de ‘Nederlandse’ inzet

In deze evaluatie wordt met de Nederlandse inzet, de inzet van de Rijksoverheid bedoeld. Vertegenwoordigers van de regeringen van de 27 lidstaten zitten immers in de Raad van de Europese Unie die samen met het Europees Parlement het belangrijkste besluitvormingsorgaan is op het gebied van EU-wetgeving. Vertegenwoordigers van andere Nederlandse bestuurlijke, maatschappelijke en politieke actoren proberen hun belangen kenbaar te maken bij de Rijksoverheid, denk aan vertegenwoordigers van decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties, vakbondorganisaties, het Nederlandse parlement en non-statelijke actoren als bedrijven en ngo’s. Zij proberen de nationale standpuntbepaling te volgen en waar gewenst te beïnvloeden. Met dit verschil dat de decentrale overheden formeel bij de standpuntbepaling worden betrokken via de BNC-procedure en het parlement ook formeel is betrokken zodra het BNC-fiche er ligt.

Al deze actoren kunnen tegelijkertijd ook zelf hun eigen kanalen bewandelen in Brussel om hun belangen bij de EU-wetgever onder de aandacht te brengen, vooral wanneer deze niet stroken met het standpunt van de Rijksoverheid.<sup>10</sup> Afhankelijk van het dossier kunnen de belangen van deze actoren (dus anders dan de nationale overheid), samenvallen met die van de Rijksoverheid. In dat geval, kan er sprake zijn van een samenspel en kunnen de inspanningen van de verschillende actoren elkaar versterken. Maar er zijn ook voorbeelden waarbij deze actoren om de Rijksoverheid heen, hun eigen weg bewandelen richting Brussel. In de literatuur wordt dat ‘bypassing’ genoemd.<sup>11</sup> Dit maakt ‘de beleidsbeïnvloeding’ door ‘de lidstaat Nederland’ een meerlagig proces.<sup>12</sup>

Figuur 2 De Nederlandse belangenbehartiging in de EU

Gereedschap voor belangenbehartiging in de EU



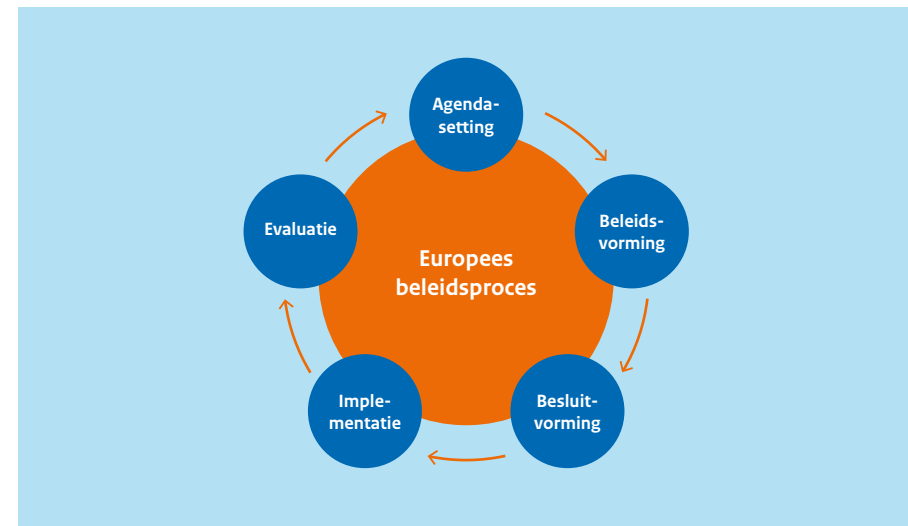
## 2.5 De Europese beleidscyclus

Het kan ook zo zijn dat actoren in wisselende mate actief zijn in de verschillende fasen van het EU-beleidsproces. EU-beïnvloeding beperkt zich namelijk niet tot enkel de onderhandelingen over een conceptvoorstel van de Commissie dat ter tafel ligt. Er liggen beïnvloedingskansen in alle fasen van de beleidscyclus. De literatuur brengt het beleidsproces vaak terug tot vijf stappen: agenda-, beleids-, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Voor EU-beïnvloeding betekent dat:

1. Agendavorming<sup>13</sup>: proberen de Europese beleidsagenda te beïnvloeden – over welke onderwerpen zal worden gesproken en over welke onderwerpen niet?
2. Beleidsvorming<sup>14</sup>: kijken hoe onderwerpen die op de agenda staan vertaald kunnen worden in beleid en wat zijn mogelijke alternatieven. Te denken valt aan de Commissie die op basis van de beleidsagenda een nieuwe richtlijn schrijft en vervolgens voorstelt.
3. Besluitvorming<sup>15</sup>: de verschillende partijen in de EU moeten het eens worden over een nieuw voorstel (lidstaten, Europese Commissie, Europees Parlement).
4. Implementatie<sup>16</sup>: omzetten van aangenomen nieuwe richtlijn in nationale wetgeving en toepassing en handhaving ervan in de praktijk. Verordeningen en besluiten zijn direct van toepassing. Eenmaal aangenomen wetgeving wordt in sommige gevallen uitgewerkt middels comitologie.<sup>17</sup>
5. Evaluatie<sup>18</sup>: kijken of de gestelde doelen bereikt zijn en welke lessen getrokken kunnen worden om beleid te verbeteren.

Let wel, in de praktijk is dit proces niet zo ‘volgorderlijk’ als figuur 3 doet voorkomen; door ontwikkelingen kunnen de fasen door elkaar heen lopen en zijn ze wederzijds afhankelijk. Bijvoorbeeld, evaluaties over de werking van EU-wetgeving in de lidstaten kunnen worden gebruikt als input in de beleidsvormende fase wat tot een herziening van een eerder Europees besluit leidt waarover weer onderhandeld moet worden. In welke mate de nationale overheid invloedrijk is in deze afzonderlijke fasen wordt besproken in het volgende hoofdstuk.

Figuur 3 Europese beleidscyclus



## 2.6 Methodologische opzet van het evaluatieonderzoek

EU-beleid omvat een breed scala aan beleidsterreinen; van handel en investeringen tot migratie, veiligheid en klimaat. En binnen deze beleidsterreinen speelt op dagelijkse basis een enorme hoeveelheid aan onderwerpen waarover onderhandeld wordt.

[Vijf EU-dossiers](#) zijn voor deze evaluatie diepgaand onderzocht: (I) Koolstofheffing over de grens, (II) Rechtsstaatconditionaliteiten in het Meerjarig Financieel Kader (MFK)/ Coronaherstelfonds, (III) Klimaatambitie 55 procent, (IV) Wetgevingstransparantie binnen de Raad, en (V) het Strategisch Kompas voor een sterkere Europese defensie, zie ook box 1 voor de beknopte weergave en de IOB-website voor de uitgebreide analyse van de Nederlandse beïnvloeding op de vijf dossiers.

Een combinatie van ‘process tracing’<sup>19</sup> met ‘preference attainment’<sup>20</sup> is toegepast om het causale proces te reconstrueren; welke stappen en capaciteiten hebben gezorgd voor de gewenste uitkomst of juist de afwezigheid hiervan, zie ook hoofdstuk 3.<sup>21</sup> Hierbij is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews met betrokken Nederlandse beleidsmakers en diplomaten, met medewerkers van de Europese Commissie en het Parlement, vertegenwoordigers van andere lidstaten (zowel niet coalitiegenoten en coalitiegenoten) en vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke actoren (zoals belangenorganisaties of bedrijven). Nederlandse betrokkenen zijn gevraagd naar de door hen zelf waargenomen invloed.<sup>22</sup> Andere doelgroepen zijn gevraagd naar hun mening over de Nederlandse inzet en mate van invloed. De uitspraken zijn vergeleken met de analyse van beleidsdocumenten, literatuur en data verkregen middels vragenlijsten.

## Box 1 Vijf EU-dossiers via casestudies onderzocht

**Rechtsstaatconditionaliteiten**<sup>23</sup>: Wetgevingsinstrument dat lidstaten dwingt zich te houden aan Rechtsstaatafspraken alvorens geld te ontvangen van de Commissie uit het Coronaherstelfonds.

**Strategisch Kompas**<sup>24</sup>: Beleidsambitie voor een sterkere veiligheid en defensie in de EU tot 2030.

**CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism)**<sup>25</sup>: Wetgevingsinstrument voor correctie aan de grens van de CO<sub>2</sub> uitstoot die is vrijgekomen bij de productie van bepaalde goederen buiten de EU.

**Klimaatambitie 55 procent**<sup>26</sup>: Beleidsambitie om de uitstoot in de EU te verminderen met 55 procent in 2030.

**Wetgevingstransparantie**<sup>27</sup>: Wetgevingsinstrument voor uitbreiding van de transparantie van wetgevingsprocessen binnen de Raad.

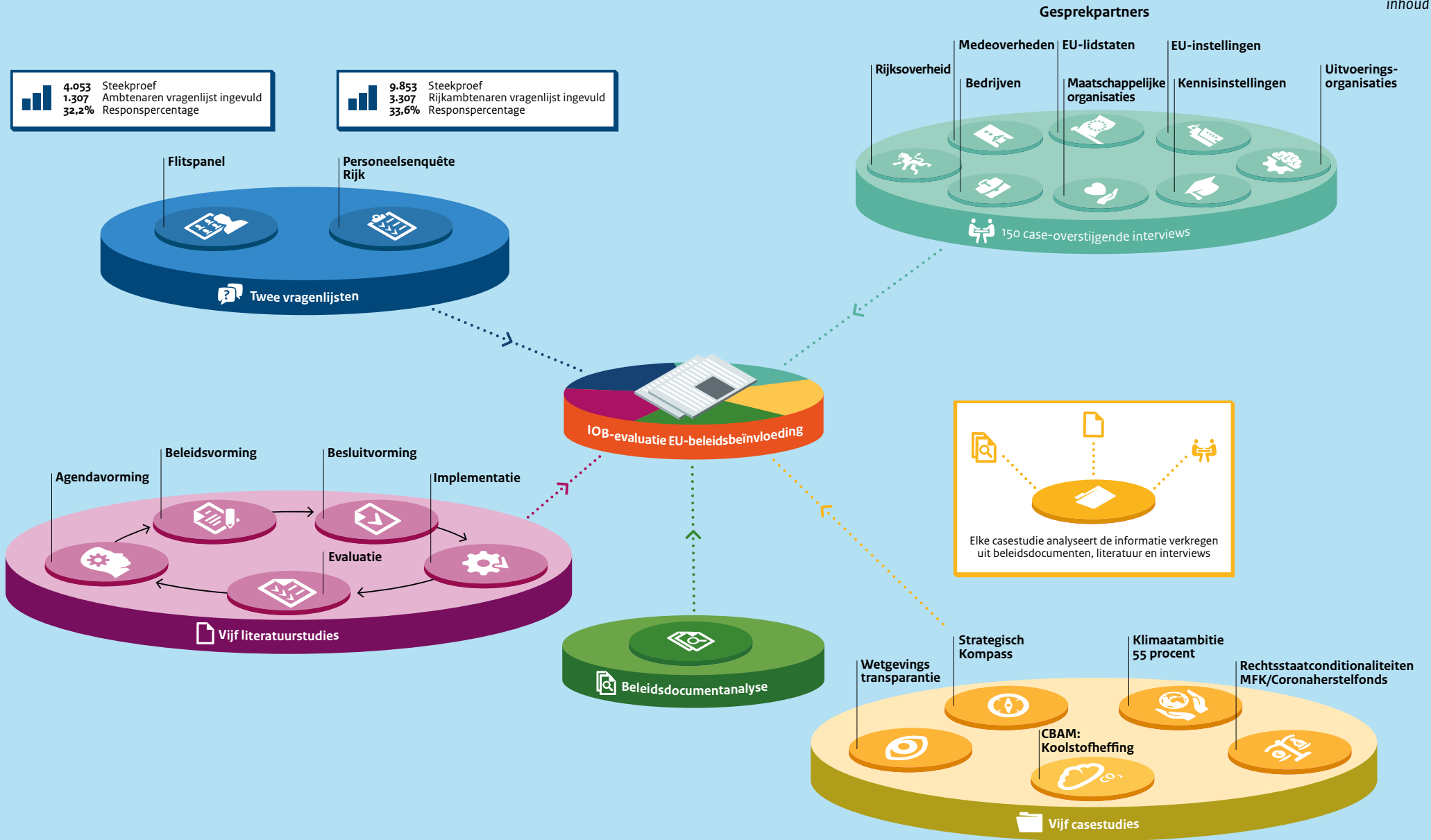
Naast de exemplarische case studies zijn ook andere onderzoeksmethoden gebruikt om een breder beeld te krijgen van (de voorwaarden voor) de Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding. Op de eerste plaats is per beleidsfase van het EU-beleidsproces gekeken naar de (grijze en wetenschappelijke) literatuur en wat daarin geschreven staat over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding en de toegeschreven invloed van Nederland in EU-verband.<sup>28</sup>

In aanvulling daarop zijn ook case-overstijgende semigestructureerde interviews gehouden met professionals die een (in)directe rol vervullen in dit beleidsproces: ambtenaren, diplomaten die in de EU actief zijn namens de rijksoverheid (inclusief ambassades), medeoverheden, maar ook niet-statelijke actoren zoals public affairs professionals, ngo’s, bedrijven, wetenschap, vakbondsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn er ook gesprekken gevoerd met experts en diplomaten van andere landen om te kunnen leren van hun *best practices*.

Tot slot zijn er twee grote vragenlijsten uitgezet: i) onder alle overheidsinstanties inclusief het Rijk, en ii) meer specifiek onder alleen ambtenaren van de Rijksoverheid die zich bezighouden met beleid, uitvoering en toezicht.

De methodologische opzet is gevisualiseerd in figuur 4. Een toelichting op de teamsamenstelling en kwaliteitsborging van de evaluatie volgt in bijlage 1.

Figuur 4 Methodologische opzet evaluatie





### ***3 Invloed van Nederland in de EU***



*‘Nederland raakt invloed in EU kwijt na een Brexit’<sup>29</sup>, ‘Val kabinet verzwakt de positie van Nederland in Brussel’<sup>30</sup>, ‘Ruttes opvolger heeft in Europa niet meteen de invloed die hij in al die jaren opbouwde’<sup>31</sup>, ‘Rutte maakte ons kleine land in Europa een stukje groter’<sup>32</sup>, ‘Nederlandse Europarlementariërs schitteren als invloedrijke spelers in Brussel’.<sup>33</sup> Over de invloed van Nederland op de Europese Unie wordt (bijna) dagelijks geschreven en gesproken in de media. Hoe goed is Nederland nu eigenlijk in Europese beleidsbeïnvloeding?*

Meten van invloed niet eenvoudig. In de literatuur over beleidsbeïnvloeding en belangenbehartiging worden grofweg drie methoden voor het meten van invloed onderscheiden<sup>34</sup>: (1) percepties van invloed, (2) ‘process tracing’ en (3) ‘preference attainment’. In deze evaluatie wordt onderscheid gemaakt tussen twee soorten percepties; de eigen inschatting van invloed en de toegeschreven invloed door anderen (paragraaf 3.3). Bij de eigen inschatting van invloed werden direct betrokken actoren gevraagd hoeveel invloed ze denken te hebben (gehad), terwijl bij toegeschreven invloed anderen werden gevraagd deze inschatting te maken. ‘Anderen’ waren bijvoorbeeld externe experts, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, de beleidsmakers die belobbyd zijn of onderhandelaars namens andere lidstaten.<sup>35</sup> In deze evaluatie is preference attainment gecombineerd met process tracing om het causale proces te reconstrueren voor vijf EU-dossiers; welke stappen en capaciteiten hebben gezorgd voor een bepaalde uitkomst en in hoeverre zijn de beleidsuitkomsten in lijn met de inzet (paragraaf 3.2)?<sup>36</sup> De paragraaf hieronder (3.1) presenteert de hoofdbevinding.

### 3.1 Hoofdbevinding

Uit de evaluatie blijkt dat de Nederlandse Rijksoverheid invloedrijk is geweest in de beïnvloeding van het Europese beleidsproces gedurende de onderzoeksperiode 2016–2023. Dat was onder meer zichtbaar in de vijf EU-dossiers die zijn onderzocht. De invloed van Nederland wordt bevestigd in de (grijze) [literatuur](#) en de vele percepties die zijn verkregen uit case-overstijgende interviews en de twee grootschalige vragenlijsten onder Nederlandse ambtenaren. Zowel externe (internationale) betrokkenen en experts als Nederlandse ambtenaren zelf geven aan dat Nederland een belangrijke actor is in het Europese beleidsproces en dat Nederland regelmatig ‘boven zijn eigen gewicht bokst’.

De meningen over de mate van de Nederlandse invloed in de agenda- en beleidsvormende fasen van het Europese beleidsproces zijn minder eensluidend. De casestudies zijn overwegend positief.<sup>37</sup> Kritische geluiden zijn geuit door verschillende respondenten in de case-overstijgende interviews. Zo zou het Nederlandse coördinatiesysteem niet ingericht zijn om een inhoudelijk afgestemde inbreng te leveren in deze vroege fase, waardoor Nederland vooral reactief moet opereren.

Bij het toeschrijven van uitkomsten aan de Nederlandse inzet past de kanttekening dat beïnvloeding door Nederland niet in isolement plaatsvindt, maar in interactie met 26 andere lidstaten, diverse EU-instellingen en allerlei Nederlandse en/of internationale statelijke en maatschappelijke actoren die elk hun eigen belangen op de een of andere manier proberen te behartigen. Zo waren de posities van andere lidstaten (zoals Duitsland bij rechtsstaatconditionaliteiten) of EU-instellingen (zoals de Europese Commissie bij Klimaatambitie 55 procent) van groot belang. Bij het dossier wetgevingstransparantie speelde de jurisprudentie (specifiek in de zaak De Capitani tegen de Raad)<sup>38</sup> van het Hof van Justitie een belangrijke rol, en gaf de Russische inval in de Oekraïne extra momentum voor bredere steun voor het Strategisch Kompas. Door de methodologische aanpak kunnen we desalniettemin vaststellen dat Nederland kansen heeft gezien en heeft gegrepen, met positieve resultaten tot gevolg. Hoofdstuk 4 gaat uitgebreid in op de (mogelijk) verklarende factoren voor invloed in de EU.

### 3.2 Nederland heeft invloed uitgeoefend op het Europese beleidsproces in de vijf onderzochte dossiers

De casestudies laten zien dat Nederland effectief invloed heeft uitgeoefend op het Europese beleidsproces. Dat betekent dat een aanzienlijk deel van wat Nederland belangrijk vond in het uiteindelijke akkoord is gekomen. Dat de uiteindelijke uitkomst in de vijf dossiers niet volledig overeenkomt met de initiële inzet, heeft er mee te maken dat het doen van concessies richting andere lidstaten inherent is aan onderhandelen in een arena van 27 lidstaten.

Hieronder wordt per dossier beknopt het resultaat beschreven.



### Klimaatambitie 55 procent

Een dossier waarop de Nederlandse beleidsinzet is gerealiseerd is het doel van ten minste 55 procent reductie van broeikasgassen in 2030 in het pakket met klimaatmaatregelen van de casus klimaatambitie 55 procent. Uiteindelijk heet het klimaatpakket van de EU niet voor niets “Fit for 55”, en wordt zelfs in de naamgeving gerefereerd aan dit doel.<sup>39</sup>

Tegelijkertijd moet de invloed van Nederland op het vastleggen van dit doel niet worden overschat. Een aantal externe factoren heeft hier ook aan bijgedragen. Er was een *window of opportunity* en Nederland speelde hierop in. Zo was de Europese Commissie ontvankelijk voor het Nederlandse standpunt en gaf zij haar steun aan dit klimaatdoel. Al vanaf 2018 (het laatste jaar van de Commissie Juncker) sprak de Europese Commissie zich uit voor een ambitieus Europees klimaatbeleid om zo de afspraken van het Parijs Akkoord uit 2015 (afgesproken onder de vlag van de VN) na te komen. In hoeverre de Nederlandse opstelling en aanpak doorslaggevend is geweest bij de totstandkoming van het Europese akkoord over het ophogen van de Europese klimaatambities naar een CO<sub>2</sub>-reductiedoel van tenminste 55% in 2030, is niet met volledige zekerheid te duiden. Het feit dat er zowel bij de Commissie als bij (een deel van) de lidstaten de roep om ambitieus beleid klonk, heeft er wel toe bijgedragen dat de Commissie met een ambitieus voorstel voor het 2030-doel kon komen. Binnen de Commissie kwam deze roep ook vanuit Commissievoorzitter Von der Leyen. In haar openingsspeech bij het Europees Parlement sprak Von der Leyen over een “comprehensive plan to increase the European Union’s target for 2030 towards 55% in a responsible way”.<sup>40</sup> Op dat moment lagen er lobby-papers klaar van Nederland en andere klimaatambitieuze landen.

### Strategisch Kompas

Bij het Strategisch Kompas heeft de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) veel van de Nederlandse posities op de voor Nederland prioritaire thema’s meegenomen in de conceptteksten voor het Strategisch Kompas.<sup>41</sup> Hierdoor was het voor Nederland minder noodzakelijk om veel invloed uit te oefenen in de onderhandelingsfase. Belangrijk voor Nederland was: (1) dat de initiële tekst (het concept) niet teveel zou verwateren; en (2) het document voldoende richting zou geven aan het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid voor de komende vijf tot tien jaar zonder het politieke karakter van het document te verliezen door de deelonderwerpen al teveel uit te werken. Beide doelstellingen zijn verwezenlijkt.

Tegelijkertijd hebben ook bij dit dossier externe factoren er aan bijgedragen dat het Strategisch Kompas in een stroomversnelling is geraakt, denk hierbij aan bijvoorbeeld de inval van Rusland in Oekraïne. Deze gebeurtenis was voor enkele Oost-Europese landen reden om te willen heronderhandelen over de dreigingsanalyse.<sup>42</sup> Uiteindelijk bleef de beleidsinzet grotendeels overeind, maar werd de dreigingsanalyse wel bijgesteld.<sup>43</sup> De inval heeft ook bijgedragen aan brede(re) steun voor het Strategisch Kompas. Dit heeft de laatste sceptici over de streep getrokken.

### Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

Bij het dossier CBAM wordt de Nederlandse overheid beschouwd als een van de lidstaten die zijn doelstellingen in de onderhandelingen redelijk goed heeft gehaald. Het ontwerp volgt in grote lijnen de Nederlandse voorkeuren wat betreft de scope, de discussie rond eigen middelen, indirecte emissies en het bestuur van CBAM. Actieve betrokkenheid in het proces suggereert ook dat de Nederlandse input heeft bijgedragen aan deze uitkomst.

Toch zijn er twee factoren die deze realisatie in perspectief moeten plaatsen. Ten eerste hadden veel (machtige) lidstaten gelijkaardige belangen en waren ook zij actief in het beïnvloeden van de onderhandelingen. Ten tweede, was het dossier in zijn geheel niet erg controversieel (deels door toedoen van de Nederlandse inspanningen om de discussie over eigen middelen af te splitsen). Dit zorgde ervoor dat er geen harde onderhandelingen nodig waren.

### Rechtsstaatconditionaliteiten

Op het dossier van rechtsstaatconditionaliteiten valt op dat een deel van de Nederlandse inzet is behaald. Nederland wilde een “juridisch houdbaar, proportioneel én effectief instrument vanuit de gedachte dat het vooral een begrotingsinstrument is.”<sup>44</sup> Dat is gelukt. Maar de uiteindelijke Verordening wijkt af van de Nederlandse inzet op de besluitvormingsprocedure. Nederland, samen met België, Denemarken, Zweden en Finland, wilde het liefst een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid<sup>45</sup>, maar relatief vroeg in de besluitvormende fase is deze inzet opgegeven.<sup>46</sup> De in de Verordening opgenomen noodremprocedure<sup>47</sup> wordt gezien als een duidelijke concessie (op voorstel van het Duits voorzitterschap) aan Nederland: “door lang de poot stijf te houden moesten de Commissie en andere lidstaten wel iets met Nederland”.<sup>48</sup> En een niet-Nederlandse geïnterviewde erkende dat hierbij de “stevige publieke uitlatingen van Nederland als aanvoerder van de vrekke vijf, belangrijk waren”.<sup>49</sup>

## Wetgevingstransparantie

Bij wetgevingstransparantie wordt een grote afstand tussen de oorspronkelijke inzet, zoals geformuleerd in de formele Nederlandse reactie op een vragenlijst van het Raadssecretariaat, en het uiteindelijk in de Raad overeengekomen eindresultaat geconstateerd.<sup>50</sup> Het voorstel van het Duitse voorzitterschap, dat werd aangenomen, “behelsde namelijk zowel in vorm als inhoud een aanzienlijke afzwakking van het eerste, grotendeels door Nederland gesteunde voorstel van het Raadssecretariaat.”<sup>51</sup> Hierbij merken de onderzoekers wel op dat, omdat het oorspronkelijke voorstel kwam van het Raadssecretariaat, de hoeveelheid politiek draagvlak voor het voorstel en het verdere proces enige tijd onduidelijk bleef.<sup>52</sup> Duitsland hield zich lange tijd op de vlakte, terwijl meerdere (waaronder niet-Nederlandse) respondenten aangaven “dat Duitse steun voor een voorstel onontbeerlijk werd geacht voor het bereiken van enig resultaat, gezien het gezag van deze lidstaat binnen de Raad”.<sup>53</sup>

De casestudie geeft aan dat “de voltooiing van het proces” als significant resultaat op zich kan worden aangemerkt. Eerder had de Raad op een zwaarder en verdragsrechtelijk dringender transparantiedossier (namelijk de ‘Lissabonisering’ van Verordening 1049/2001 over de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie) ook niet tot een werkbare consensus kunnen komen, waarna het dossier meer dan een decennium in een toestand van een bevroren patstelling verkeerde, alvorens het door de Commissie Von der Leyen werd ingetrokken.<sup>54</sup> Daarnaast werd het Duitse voorstel uiteindelijk zeer voortvarend en zonder verdere afzwakking aangenomen. De casestudie laat zien dat dit gegeven gedeeltelijk toe te schrijven is aan een eerdere weigering van Nederland om akkoord te gaan met een nog zwakkere variant van een compromisvoorstel. Daarmee markeerde Nederland een ondergrens, die binnen de Raad voldoende werd gedragen.<sup>55</sup> Ook maakte Nederland in bilateraal verkeer met Frankrijk en Duitsland zijn positie duidelijk. Tegelijkertijd heeft Nederland op drie onderdelen de eigen inzet niet weten te verankeren in het uiteindelijke voorstel: (1) de interpretatie van de De Capitani-jurisprudentie, (2) het toepassen van het limité-label en (3) een ondergrens in het openbaar maken van documenten.<sup>56</sup>

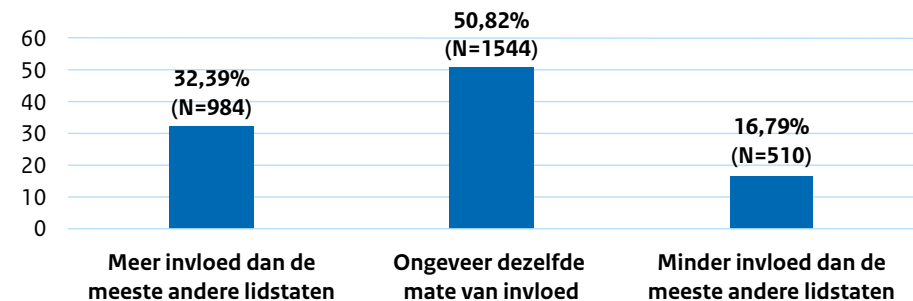
De vijf casestudies zijn exemplarisch voor de grote hoeveelheid EU-dossiers waarover jaarlijks onderhandeld wordt. Er zijn ook dossiers waar Nederland minder succesvol invloed had op het eindresultaat, denk aan pulsvisserij.<sup>57</sup> Hoewel Nederland in de

agenderende- en beleidsvormende fase van het dossier pulsvisserij invloedrijk leek, was het uiteindelijke overeengekomen besluit – een verbod op pulsvisserij – op geen enkel punt in lijn met de oorspronkelijke Nederlands inzet.

## 3.3 Percepties van de Nederlandse invloed op het EU-beleidsproces zijn overwegend positief

Respondenten schatten de invloed van Nederland in de EU over het algemeen positief in. Zo denkt het merendeel van de Rijksambtenaren, die een vragenlijst over de Nederlandse EU-beïnvloeding (Personeelsenquête Rijk, hierna PER)<sup>58</sup> heeft ingevuld (bijna 51 procent), dat Nederland ongeveer evenveel invloed heeft als andere Europese lidstaten en 32 procent dat Nederland meer invloed heeft dan de meeste andere lidstaten.<sup>59</sup>

Grafiek 1 Inschatting Nederlandse invloed in de EU (vergeleken met invloed van andere lidstaten), Personeelsenquête Rijk 2023



Hoe valt deze inschatting te verklaren? Uit aanvullende analyses blijkt dat de mate van Europeanisering van het ministerie, dat wil zeggen de intensiteit waarmee een ministerie inspeelt op en deelneemt aan (onderhandelingen over) Europese integratie<sup>60</sup>, samenhangt met de inschatting van invloed. Respondenten die werkzaam zijn op een gemiddeld of hoog geëuropeaniseerd ministerie<sup>61</sup> zijn vaker positief over de mate van invloed van Nederland op de EU. Ook is getest of het hebben van EU-ervaring samenhangt met de inschatting van invloed: er bestaat een significant ( $p < .01$ ) positieve correlatie tussen deze twee zaken. Mensen die EU-ervaring hebben zijn vaker positief over de mate van invloed van Nederland op de EU.

Ook uit andere bestaande perceptiestudies komt naar voren dat de Nederlandse belangenbehartiging in de EU als effectief wordt beoordeeld.<sup>62</sup> In een Clingendaelstudie waarin de gepercipieerde invloed in de EU van negen lidstaten wordt vergeleken, wordt Nederland na Duitsland als de meest effectieve lidstaat gezien.<sup>63</sup> Nederlandse en buitenlandse experts geven Nederland gemiddeld een zeven uit tien als het gaat om het succesvol beïnvloeden van de besluitvorming in de EU.<sup>64</sup> In de tweejaarlijkse EU Coalition Explorer van de denktank European Council of Foreign Relations (ECFR), eveneens gebaseerd op perceptieonderzoek, wordt Nederland gezien als de derde meest invloedrijke EU-lidstaat in de EU-27, na Duitsland en Frankrijk, respectievelijk.<sup>65</sup> Meer dan alle andere lidstaten wordt Nederland gezien als het land dat het meest boven het eigen (demografisch en economisch) gewicht 'bokst' in de EU.<sup>66</sup> Ook uit het Clingendaelonderzoek komt naar voren dat Nederland doelgericht is en bijna 90 procent van de respondenten meent dat Nederland in de EU bekend staat als effectief in het bereiken van zijn doelen.<sup>67</sup> Het algemene beeld van Nederland onder buitenlandse experts is dat van een belangrijke, invloedrijke lidstaat, die vaker zijn zin krijgt dan andere landen en die vaker effectief is in het beïnvloeden van de Europese agenda.<sup>68</sup>

Uit de casestudies kwam een vergelijkbaar beeld van de eigen inschatting van invloed en de toegeschreven invloed naar voren.

Voor een Nederlandse ambtenaar die betrokken was bij de onderhandelingen over rechtsstaatconditionaliteiten "was het een openbaring hoeveel invloed een relatief kleine lidstaat kan hebben op de totstandkoming van EU-wetgeving".<sup>69</sup> In de interviews rond dit dossier benadrukten zowel direct betrokkenen als externe respondenten dat "Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de Verordening"<sup>70</sup>, omdat er "geen andere lidstaten waren die rechtsstaatconditionaliteit zo hoog op de agenda hadden dat zij de leidende rol van Nederland zouden hebben overgenomen als Nederland dit niet had gedaan".<sup>71</sup> Sommige Nederlandse ambtenaren sloten niet uit dat er zonder Nederland helemaal geen instrument rondom rechtsstaatconditionaliteiten zou zijn gekomen.<sup>72</sup> Anderen verwachtten dat er zonder Nederland een minder stevig instrument zou hebben gelegen.<sup>73</sup> Een betrokken Nederlandse ambtenaar karakteriseerde het dossier zelfs als een "schoolvoorbeeld van beleidsbeïnvloeding".<sup>74</sup> Niet-Nederlandse ambtenaren erkennen de belangrijke rol van Nederland op dit dossier.<sup>75</sup>

Een ander dossier waarover Nederlandse betrokkenen zeer tevreden zijn is het Strategisch Kompas. Het overheersende gevoel van Nederlandse ambtenaren die op dit dossier werkzaam zijn en waren, is dat Nederland 'boven zijn gewicht heeft gebokst'<sup>76</sup>. Nederland heeft meer ingezet en bereikt dan vooraf kon worden verwacht gezien zijn omvang en middelen.<sup>77</sup> Betrokkenen van andere lidstaten en EU-instellingen bevestigen de Nederlandse aanwezigheid en invloed op het dossier van het Strategisch Kompas.<sup>78</sup> Ook in de andere casestudies werd Nederland (in meer of mindere mate) gezien als invloedrijk.

Nederland is actief geweest in de verschillende fasen van het Europese beleidsproces. Om invloed uit te oefenen op het Europese beleidsproces zijn vooral de agenda- en beleidsvormende fasen belangrijk.<sup>79</sup> Iets op de agenda krijgen is immers gemakkelijker dan het eraf halen. Dat iets op de agenda komt markeert de start van het beleidsproces. Een ambtenaar geeft aan: "je moet de Commissie beïnvloeden, nog voordat deze met een voorstel komt, als je fundamenteel iets wilt wijzigen in de vierde bestuurslaag." Nederlandse ambtenaren percipiëren de Nederlandse invloed in deze twee beleidsfasen wisselend. Vier casestudies laten zien dat Nederland al actief was in de agenda of beleidsvormende fase. Op deze dossiers had Nederland flink ingezet. Er zijn ook dossiers waarbij Nederland pas in actie komt als er een Commissievoorstel ligt. Een verklaring die respondenten hiervoor geven is dat het Nederlandse EU-coördinatiesysteem meer gericht is op de besluitvormende fase en niet als zodanig is ingericht een inhoudelijke bijdrage te leveren in de agenda- of beleidsvormende fase, waardoor Nederland in die zin reactief is georganiseerd. Ambtenaren stellen verder dat Nederland invloedrijk kan optreden als het Commissievoorstel al verschenen is. Zo is er met name tevredenheid over het feit dat Nederland vrij snel na het verschijnen van een Commissievoorstel een gedegen afgestemde positie heeft: andere lidstaten doen daar doorgaans veel langer over. Uit de evaluatie blijkt dat tijdens de standpuntbepaling lidstaten kijken naar welke posities bekend zijn van andere lidstaten. Omdat Nederland de positie tijdig bepaalt en bekendmaakt, wordt hier vaak aan gerefereerd door andere lidstaten en daarmee wordt hun eigen positiebepaling mogelijk beïnvloed.

### Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

Een goed voorbeeld van een vroege Nederlandse inzet is bij het wetgevingsdossier CBAM. Nederland formuleerde in de agendavormende fase een positie en beïnvloedde daarmee het standpunt van andere centrale spelers (zoals de Europese Commissie, het voorzitterschap van de Raad, de rapporteur in het Europees Parlement, maar ook andere lidstaten). Volgens de onderzoekers verzekerden die vroege acties “dat het initiële voorstel van de Commissie reeds dichtbij de preferenties van Nederland kwam te liggen”.<sup>80</sup>

### Klimaatambitie 55 procent

Bij Klimaatambitie 55 procent speelde Nederland ook al in de agendavormende fase van het beleidsproces een voortrekkersrol.<sup>81</sup> De klimaatambitie van ten minste 55 procent reductie van de netto-uitstoot van broeikasgassen in 2030 stond al als doel vermeld in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III.<sup>82</sup> Nog voordat er een Commissievoorstel lag, was Nederland al actief bezig om dit doel op de Europese agenda te krijgen.<sup>83</sup> Nederland was onderdeel van de “kopgroep van de kopgroep van 14 lidstaten”<sup>84</sup> (binnen de Green Growth Group). Deze Green Growth Group lobbyde actief richting de Commissie en lidstaten die het doel voorwaardelijk of nog niet steunden. De actieve en leidende inzet van Nederland wordt ook erkend door lidstaten, de Europese Commissie en verschillende leden van het Europees Parlement. Deze leidende rol heeft Nederland gedurende de beleidsvormende en besluitvormende fase weten te behouden.<sup>85</sup>

### Wetgevingstransparantie

Zo’n voortrekkersrol speelde Nederland ook bij het dossier wetgevingstransparantie in de Raad. Al sinds de eerste discussies hierover begin jaren ’90 was Nederland voorstander van meer transparantie<sup>86</sup> en dit is in diverse non-papers uitgedragen.<sup>87</sup> Ook werd dit onderwerp steeds met de Tweede Kamer besproken.<sup>88</sup> Toen in EU-verband de beleidsonderhandelingen startten, na het voorstel van het Raadssecretariaat, “zat Nederland dus gemotiveerd, principieel, en met draagvlak bij het eigen parlement in de discussie”.<sup>89</sup> Het maakte dat Nederland zich vanaf het begin kon opwerpen als ‘aanvoerder en gatekeeper’ van de groep van gelijkgestemde landen<sup>90</sup> en dat die positie ook gedurende de beleidsvormende en besluitvormende fase ingezet kon worden.<sup>91</sup> Dit maakte Nederland een invloedrijke lidstaat op dit dossier.

### Strategisch Kompas

Bij het Strategisch Kompas kon Nederland zich vroeg, namelijk in de agendavormende fase, scharen achter het Duitse voorstel. Dit Duitse voorstel voor het Strategisch Kompas was in lijn met de bijstelling in het Nederlands denken over de noodzaak om voor het veiligheidsbeleid voor zowel een sterkere NAVO als EU te pleiten.<sup>92</sup> Invloedrijk was Nederland voornamelijk in de beleidsvormende fase. Zowel betrokken ambtenaren in Den Haag en op de PV EU, als vertegenwoordigers van andere lidstaten en ambtenaren werkzaam bij EU-instellingen onderstrepen dit.<sup>93</sup> Nederland schreef zes non-papers, waarmee het een van de top drie landen was die non-papers initieerden. Hierdoor lag de concepttekst van het Strategisch Kompas op hoofdlijnen al heel dicht bij de Nederlandse visie, waardoor de Nederlandse invloed op de onderhandelingsfase beperkter was en ook kon zijn.<sup>94</sup>

### Rechtsstaatconditionaliteiten

Van de vijf case studies is rechtsstaatconditionaliteiten het dossier waarop Nederland pas laat in actie kwam. Zo concludeert de onderzoeker van de casestudie: “zeker in de agenda- en beleidsvormende fase is de rol van Nederland in vergelijking met het Europees Parlement (EP) en Duitsland weinig bepalend.” Zowel uit documentanalyse als uit interviews met betrokkenen blijkt dat Nederland geen aanjager op dit onderwerp is in de eerste periode<sup>95</sup> noch de bedenker van het idee van rechtsstatelijke conditionaliteiten.<sup>96</sup> Hoewel er door Nederland wel gesproken wordt met de Europese Commissie over het hele Meerjarig Financieel Kader (MFK)-pakket, is de rechtsstaat “hierbij slechts een van de vele onderwerpen en ‘zeer ondergeschikt’”.<sup>97</sup> Pas in de besluitvormende fase, en dan met name aan het einde van deze fase, is de opstelling van Nederland belangrijk geweest.<sup>98</sup> Dit is ook de fase dat het onderwerp hoog op de Nederlandse agenda stond en Rutte actief betrokken was.<sup>99</sup>

Hoofdstuk 4 gaat uitgebreid in op de factoren die de mate van invloed van Nederland in de EU verklaren.



**4 Voorwaarden voor invloed in de EU: →  
capaciteit van de Rijksoverheid**

Hoofdstuk 3 concludeerde dat Nederland in de onderzochte periode vergeleken met veel andere lidstaten veel invloed kon uitoefenen op het EU-beleid. Hoewel ook externe factoren – en daarom door Nederland onmogelijk te controleren – een rol speelden, ontleent Nederland veel van zijn invloed aan factoren die het, tot op zekere hoogte, wél kan beheersen. Deze factoren, in hoofdstuk 2 benoemd als ‘kerncapaciteiten’, betreffen vijf gebieden: 1) netwerken en relaties; 2) kennis, menskracht en mandaat; 3) beleidssamenhang en strategie; 4) sturing; en 5) flexibiliteit. Dit hoofdstuk bespreekt de kwaliteit van het Nederlandse handelen op die kerncapaciteiten.

## 4.1 Netwerken en relaties

*In hoeverre vindt er coöperatieve afstemming plaats tussen de ministeries in Den Haag? Tot op welke hoogte is dit het geval voor ‘de driehoek’ van de Haagse ministeries, de ambassades in EU-lidstaten en de PV EU in Brussel? Worden uitvoeringsorganisaties en medeoverheden betrokken bij de beïnvloeding van het EU-beleid? Dragen de persoonlijke eigenschappen van Nederlandse onderhandelaars in Brussel bij aan de Nederlandse invloed in de EU? Op wat voor manier neemt Nederland deel aan coalities met andere EU-lidstaten, benut het informele bilaterale kanalen? Hoe staat Nederland bekend in de EU, en wordt daar bewust aan gewerkt?*

### Hoofdbevinding

De samenwerking tussen de ministeries in Den Haag en de PV EU in Brussel verloopt langs korte, informele lijntjes, wat positief bijdraagt aan de Nederlandse inzet in Brussel. De interdepartementale samenwerking in Den Haag verloopt wisselend: op sommige dossiers weten ministeries elkaar goed te vinden, op andere verloopt de samenwerking stroever. In die dynamiek heeft BZ toegevoegde waarde getoond als bemiddelaar en als procesbewaker. Andere rollen die bij een EU-coördinerend ministerie passen – die van procesbegeleider, signaleerder, strategieontwikkelaar en bewaker van een coherent Nederlands optreden in Brussel – komen meer wisselend tot uiting. Medeoverheden worden niet structureel betrokken in de agenderende, beleidsvormende en besluitvormende fasen van de Europese beleidscyclus, met uitzondering van de periode waarin het BNC-fiche geschreven wordt. De intensiteit van de contacten van rijksambtenaren met bedrijven en (organisaties van) het maatschappelijk middenveld wisselt. De persoonlijke eigenschappen van de Nederlandse onderhandelaars doen er toe. De ‘factor Rutte’ – i.e. het beschikken over een lang zittende en daardoor ervaren

premier – heeft Nederland gedurende de onderzochte periode veel invloed gebracht op het besluitvormingsniveau van de Europese Raad.

Nederland ontleent veel invloed aan de coalities van EU-lidstaten waarvan het deel uitmaakt. Dat na Brexit actief is gezocht naar nieuwe samenwerkingspartners, heeft aan die invloed bijgedragen. Bestaande coalities kunnen ook risico’s met zich meebrengen voor het imago wat kan doorwerken op het veilig stellen van Nederlandse belangen op andere dossiers. Het maximaliseren van de Nederlandse invloed in de EU vraagt om reflectie op de manier waarop Nederland zich in relatie tot zijn EU-partners positioneert en om een steeds weer frisse, creatieve blik op mogelijkheden voor coalitievorming met nieuwe, misschien ook niet direct voor de hand liggende, samenwerkingspartners. De Nederlandse invloed heeft bovendien baat gehad bij investeringen in informele bilaterale contacten met andere lidstaten (met name op hoogambtelijk en politiek niveau), een gerichte benutting van het ambassadenetwerk, en relatievorming met leden en staf van het Europees Parlement. Deze investeringen blijken echter nog geen automatisme. Positief zijn de succesvolle *outreach*-activiteiten, die Nederland zichtbaar maken in de EU.

Het imago van Nederland fluctueerde in de huidige evaluatieperiode en per dossier. Over het algemeen staat Nederland bekend als pragmatisch, duidelijk, goed georganiseerd, inhoudelijk goed voorbereid en betrouwbaar, en op sommige terreinen als constructief. Soms echter wordt Nederland gezien als inflexibel, weinig diplomatiek en reactief. Verder kunnen de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van Nederland in de EU lijden onder de problemen met de implementatie in Nederland van overeengekomen EU-beleid waarmee het te maken heeft gehad of waarschijnlijk in de nabije toekomst te maken zal krijgen.

### 4.1.1 Relaties binnen Nederland: de intensiteit van inclusiviteit

Nederlandse belangenbehartiging in het buitenland begint met het vormen en onderhouden van relaties in het binnenland. Deze paragraaf bespreekt de relaties tussen de Haagse ministeries en de PV EU, tussen de ministeries onderling, tussen de Rijksoverheid enerzijds en de medeoverheden – provincies, gemeenten en waterschappen –, uitvoeringsorganisaties en agentschappen anderzijds; en de contacten met het maatschappelijk middenveld.

#### 4.1.1.1 De korte lijntjes tussen Den Haag en Brussel zijn positief

Over het algemeen verloopt de afstemming tussen de ministeries in Den Haag en Brussel soepel. Zeer positief voor de effectiviteit van de Nederlandse inzet in de EU zijn de platte overlegstructuur en de informele, korte communicatielijnen tussen de ministeries in Den Haag enerzijds en de PV EU anderzijds. Onderhandelaars van de PV EU hebben direct contact met beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries, en op hoogambtelijk niveau verloopt het contact goed en soepel tussen de PV EU, de ministeries van AZ en BZ, en de vakministeries. Ook jonge beleidsmedewerkers kunnen relatief gemakkelijk contact leggen met hooggeplaatste ambtenaren en het contact tussen bewindspersonen en ambtenaren binnen een thematisch dossier is vanzelfsprekend. Door deze ‘korte lijntjes’ kan er zo nodig snel worden geschakeld, bij hoge tijdsdruk en als ontwikkelingen in Brussel elkaar in snel tempo opvolgen.

#### 4.1.1.2 Interdepartementale samenwerking in Den Haag; samenspel en tegengestelde belangen

De dossiers die voor deze evaluatie diepgaand zijn onderzocht kenmerkten zich door goede, coöperatieve interdepartementale samenwerking.

De casus rechtsstaatconditionaliteiten bijvoorbeeld, toonde goed teamwork en wederzijds vertrouwen tussen ambtenaren van de meest betrokken departementen BZ en Financiën. Die goede samenwerking ontstond niet vanzelf; in een vroeg stadium werd veel tijd geïnvesteerd in de relatie en was het een proces van naar elkaar toe groeien.<sup>100</sup> Die tijd was ook nodig in de casus ophoging van de klimaatambitie, waarbij het scheppen van vertrouwen tussen departementen met zeer uiteenlopende belangen essentieel was en hielp bij een goede afstemmingsrelatie (discussie tussen ministeries ontstond vooral toen het reductiedoel via het *Fit for 55*-pakket moest worden vertaald in concrete maatregelen).<sup>101</sup> Rond het Strategisch Kompas was er goed samenspel tussen de betrokken ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken, met een hoge frequentie van contacten, goede vertrouwensbasis en bestaande (informele) contacten.<sup>102</sup> In de casus koolstofheffing over de grens leidden wekelijkse meetings en open contacten tot een amicale en productieve werkverhouding.<sup>103</sup> Bij wetgevingstransparantie – de enige casus waarin de beleidsverantwoordelijkheid alleen bij het ministerie van BZ lag – droegen de zeer regelmatige uitwisseling en vertrouwelijke samenwerking tussen de betrokken directies van het ministerie van BZ en de PV EU er aan bij dat zij konden werken als ‘one team’.<sup>104</sup>

Zo gaat het niet bij alle dossiers. Waar departementale belangen sterk uiteenlopen, verloopt samenwerking minder vanzelfsprekend. Departementale autonomie – die departementen de ruimte laat vooraleerst hun eigen belangen in Brussel te verdedigen –, een gebrek aan wederzijds vertrouwen en te laat of te weinig investeren in het leren kennen van elkaar en van elkaars standpunten spelen daarbij mee. Ministeries hebben er niet per se belang bij andere departementen intensief bij hun belangenafweging te betrekken, omdat dit voor de strategische activiteiten van het eigen departement een remmende werking heeft.

Positief voor de samenwerking zijn ad hoc interdepartementale ‘overlegtafels’ over een specifiek thema of dossier, vaste samenwerkingsvormen als een taskforce, interdepartementaal overleg over een specifiek dossier, en – vooral – informeel overleg op operationeel niveau. Een overzicht van het aantal interdepartementale overleggen of van de vaste samenwerkingsvormen is er niet, maar respondenten geven aan dat het aantal interdepartementale overleggen rondom specifieke thema’s in de afgelopen jaren sterk is gegroeid. Zonder afbreuk te doen aan het belang van deze overleggen, zijn er respondenten die aandacht vragen voor de doelmatigheid ervan: soms worden ze voor verschillende bijeenkomsten op hetzelfde moment uitgenodigd.

Vertrouwen is persoonsafhankelijk. Het scheppen ervan vraagt vaak langdurige investeringen in relatievorming en – onderhoud met eenzelfde groep ambtenaren. De snelle roulatie van ambtenaren tussen functies – en daarmee de steeds wisselende samenstelling van overlegstructuren – helpt daarom niet bij het opbouwen van relaties en vertrouwen.<sup>105</sup> In de praktijk verloopt de interdepartementale samenwerking soms moeizaam, met mogelijke negatieve consequenties voor de samenhang van het Nederlandse EU-beleid (zie ook paragraaf 4.3 over samenhang) en voor de effectiviteit van de Nederlandse inzet in Brussel. Een voorbeeld is het dossier Uber waarvoor de lobby in januari 2015 lijkt te zijn gestart. Vanuit Nederland waren de ministeries Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Economische Zaken (EZ) betrokken, maar zij gingen met tegengestelde belangen richting Brussel. Terwijl minister Kamp (destijds minister van EZ) bij lidstaten en Eurocommissarissen lobbyde voor de deeleconomie en *on-demand* diensten, waaronder hij Uber schaarde, zette minister Asscher (destijds minister van SZW) zich in om schijnzelfstandigheid binnen de EU te bestrijden. Het ministerie van SZW liet een advies opstellen door het Europees Economisch en Sociaal Comité, waarin

Uber als voorbeeld werd gepresenteerd van een bedrijf dat ‘onterecht’ onder de noemer ‘deeleconomie’ werd geschaard ‘om zo de regelgeving waaronder zij in principe zouden moeten vallen, te ontduiken’. Dat ging lijnrecht in tegen de koers van het ministerie van EZ, dat namens Nederland onderhandelde.<sup>106</sup>

De interdepartementale afstemming verloopt soepel binnen de PV EU, ‘de Rijksoverheid in het klein’. De ochtendoverleggen over de Brusselse agenda van de week – in aanwezigheid van de (plaatsvervangend) permanent vertegenwoordiger en de vanuit de verschillende ministeries gedetacheerde attachés – zijn hiervoor instrumenteel, evenals het actief stimuleren door de leiding van de PV EU van onderlinge samenwerking en haar bemiddeling tussen ministeries bij uiteenlopende standpunten op een dossier. Dat PV EU-medewerkers gemakkelijk bij elkaar kunnen binnenlopen, helpt bij het doorbreken van departementale ‘silo’s’. Detachering van Haagse ambtenaren bij andere ministeries<sup>107</sup> zorgt misschien niet voor de mate van socialisatie tussen departementen in Den Haag zoals die bij de PV EU bestaat, maar draagt wel bij aan het verbeteren van de (informele) relaties tussen de ministeries. Dit is dan ook een positieve ontwikkeling.

#### 4.1.1.3 De toegevoegde waarde van BZ voor vakministeries in de beïnvloeding van het Europese beleidsproces is wisselend

De toegevoegde waarde van het EU-coördinerend ministerie van BZ is potentieel groot, maar komt in de praktijk wisselend tot uiting. Deze analyse is gebaseerd op zes rollen die passen bij een EU-coördinerend ministerie (zie box 2).<sup>108</sup>

Het onderzoek laat zien dat de vakministeries de toegevoegde waarde van het EU-coördinerend ministerie van Buitenlandse Zaken allereerst associëren met de rol die het speelt als *procesbewaker* in en als voorzitter van de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC), waarin het eerste nationale standpunt op een EU-voorstel wordt geformuleerd; het PV-instructieoverleg, waarin de instructie voor Coreper wordt afgestemd; de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo), waarin onder andere de inzet voor de Raden wordt afgestemd; en als secretaris van de Hoogambtelijke Commissie EU-zaken (HCEU) wat het ambtelijk voorportaal is van de Raad Europese Aangelegenheden.<sup>109</sup>

## Box 2 De EU-coördinerende rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken<sup>110</sup>

### 1. Procesbewaker

Verantwoordelijk voor EU-coördinatie. Neutrale rol als voorzitter en/of secretaris in de BNC, PV-instructieoverleg, CoCo en HCEU. Bewaken van afspraken over de EU-coördinatie procedure, de EU-informatievoorzieningsafspraken met de Eerste en Tweede Kamer, en de naleving van instructies door de vertegenwoordigers van vakdepartementen in de Raden.<sup>111</sup>

### 2. Bemiddelaar/honest broker

Bij procesmatige of inhoudelijke wrijving tussen ministeries op neutrale wijze bemiddelen. Zorgen dat alle belangen op tafel komen te liggen en partijen naar een besluit begeleiden.

### 3. Procesbegeleider

Vanuit de kennis over de Haagse EU-coördinatie, de EU-instellingen en EU-besluitvormingsprocedures ministeries begeleiden en adviseren in het EU-proces.

### 4. Hoeder van coherent en consistent Nederlands optreden

Goede dossiervoorbereiding voor de ambtelijke en politieke top van BZ en AZ, overzicht hebben van ontwikkelingen op komende en lopende EU-dossiers, dwarsverbanden leggen tussen ministerie-overstijgende dossiers, ambtenaren en bewindspersonen wijzen op het spreken met één stem in Brussel.

### 5. Signaleerder

Tijdig potentiële kansen en bedreigingen voor Nederland signaleren vanuit relevante netwerken en vanuit het hebben van een departement-overstijgend overzicht van lopende dossiers.

### 6. Strategie

Binnen het Nederlandse politieke kader de bestaande kennis over kansen en bedreigingen voor Nederland omzetten in een strategische agenda voor de (nabije) toekomst. Deze agenda dient te worden vertaald naar heldere doelstellingen en een operationalisering hiervan.



Ook de rol van *bemiddelaar* bij discussies over politiek gevoelige dossiers die de belangen van verschillende ministeries raken, krijgt waardering. Deze rol wordt belangrijker nu nieuw EU-beleid steeds vaker sectoroverstijgend is (zie ook §4.3 over samenhang en strategie) en bovendien steeds vaker breed maatschappelijk impact heeft. In sommige gevallen zou de directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DIE) een meer prominente rol kunnen spelen als bemiddelaar tussen de betrokken ministeries, wanneer ministeries er zelf niet uit komen wie een specifiek dossier zou moeten trekken en wat de precieze rol van de andere betrokken ministeries zou moeten zijn in het afstemmingsproces.

Het ministerie van BZ is volgens de respondenten ook van toegevoegde waarde in haar derde rol – die van *procesbegeleider* – voor dossiers die worden beslecht op het niveau van de Europese Raad; de kundigheid van de BZ-medewerkers die in deze context in stelling worden gebracht, wordt breed erkend. Ook buiten de Europese Raadsonderhandelingen om speelt BZ/DIE soms die rol, door desgevraagd mee te denken over de onderhandelingsstrategie (welke kanalen of instrumenten kunnen we gebruiken om voor onze positie te lobbyen? Is het beter om ons van stemming te onthouden of tegen te stemmen?) of over de inzet van ambassades. Waar BZ/DIE deze rol speelt, wordt deze door de betreffende vakministeries positief gewaardeerd.

In de praktijk wordt de koppeling tussen de beleidsinhoudelijke kennis waarover de vakministeries beschikken en de (EU-)diplomatieke vaardigheden van BZ/DIE volgens de respondenten nog te weinig gemaakt. Nu is die koppeling niet altijd essentieel; er zijn immers dossiers die voor Nederland niet problematisch worden in de onderhandelingen en/of die een vakministerie goed zelf kan afhandelen. Vakministeries hebben daarvoor hun eigen EU-professionals bij de PV EU en in Den Haag, met ervaring in het Brusselse onderhandelingspel en met hun eigen netwerken in Brussel en in de hoofdsteden.

In deze gevallen is het begrijpelijk dat BZ/DIE niet snel op de radar komt als procesbegeleider. Dit is anders wanneer de onderhandelingen voor Nederland wél problematisch verlopen en/of de benodigde EU-kennis en -vaardigheden bij het vakministerie minder aanwezig zijn; dan kan BZ/DIE wél een waardevolle rol spelen, in samenspraak met het vakministerie. Dit gezamenlijk optrekken lijkt vaker te gebeuren dan in het verleden, maar is nog niet vanzelfsprekend. Het is wel van belang

vanwege de toenemende complexiteit van het EU-beleid en de soms lastige positie van Nederland in het Europese krachtenveld.

Dat de samenwerking met het EU-coördinerend ministerie van BZ niet altijd vanzelfsprekend is, heeft er deels mee te maken dat vakministeries hun dossiers niet als problematisch in de boeken willen hebben staan, vanwege mogelijke reputatieschade, en daarom liever zelf over hun dossiers willen blijven gaan. Dit verklaart ook waarom BZ/DIE soms pas om ondersteuning wordt gevraagd als de onderhandelingen van politiek gevoelige dossiers richting een voor Nederland ongewenste uitkomst dreigen te raken. In situaties waarin het BZ/DIE al eerder duidelijk is dat er sprake is van een afbreukrisico voor Nederland, zou BZ/DIE ook zelf kunnen escaleren, maar is hierin afwachtend. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat BZ de ‘plooiën’ zoveel mogelijk ‘ambtelijk wil gladstrijken’. Hierdoor worden moeilijke discussies tussen ministeries uit de weg gegaan, terwijl deze wel moeten worden gevoerd. Die discussies, soms op het scherpst van de snede, zijn onvermijdelijk gezien de aard van de EU-dossiers die Nederland ‘hoofdpijn’ bezorgen, zoals de natuurherstelwet en de herziene Kaderrichtlijn Water. Dat BZ/DIE in deze gevallen niet (eerder) proactief een prominente rol als procesbegeleider pakte, valt op.

Voor medewerkers van vakministeries is het niet altijd duidelijk waarom medewerkers van DIE/IN meegaan naar vakraden, omdat zij inhoudelijk weinig bijdragen aan dossiervorming of informatie-uitwisseling. Bij vakministeries bestaat soms het beeld dat BZ/DIE te weinig inhoudelijk-technische kennis heeft om op gelijk niveau met de vakministeries te discussiëren, of niet goed weet hoe een vakdepartement werkt. Andersom zijn er medewerkers bij de vakministeries die niet weten hoe BZ/DIE werkt en hoe zij gebruik kunnen maken van de potentiële toegevoegde waarde van BZ/DIE in het EU-beleidsproces. Personele uitwisseling tussen ministeries heeft bijgedragen aan wederzijds begrip (concreet: BZ/DIE-medewerkers die bij vakministeries gaan werken, of medewerkers van vakministeries bij BZ/DIE). Ook het door BZ/DIE ingestelde interdepartementale afdelingshoofdenoverleg is positief, omdat mensen elkaar zo regulier spreken en daardoor bekend raken met elkaars werk en met elkaars kennis van zaken wat het begrip voor elkaars opdracht kan bevorderen tussen de vakministeries en BZ/DIE.

Voor de vierde rol, *hoeder van een coherent en consistent optreden van Nederland in Brussel*, is DIE van alle actoren het best gepositioneerd om de raakvlakken tussen dossiers te signaleren. De EU-standpuntbepaling draagt hier in grote mate aan bij. Een belangrijke voorwaarde is het hebben van overzicht van de activiteiten die namens Nederland worden ontplooid. In de praktijk blijkt het moeilijk een totaaloverzicht te creëren van lopende onderhandelingen, circulerende non-papers, EU-strategieën van andere ministeries of van decentrale overheden. Werkdruk, de primaire reflex van vakministeries om eerst hun eigen belangen te dienen, alsook het gebrek aan doorzettingsmacht van het ministerie van BZ/DIE, spelen hierbij een bepalende rol (zie hiervoor ook §4.4 over sturing).

In de vijfde rol, als *signaleerder*, organiseert BZ/DIE interdepartementale bijeenkomsten voor het maken van een Nederlandse agenda voor een nieuwe Europese Commissie. Soms wordt de toegevoegde waarde van deze rol niet voldoende benut vanwege de departementale autonomie, waardoor ministeries niet altijd reageren op signalen van BZ/DIE over kansen of bedreigingen voor Nederland in Brussel.

Ten aanzien van *strategieontwikkeling* zien we deskundigheid van BZ op hoogpolitieke dossiers. Juist daarom valt op dat BZ/DIE, als coördinator van het Nederlandse EU-beleid, niet nadrukkelijker de centrale rol van regievoerder pakt bij complexe departementoverstijgende dossiers.

Dat lag anders bij de Brexit-onderhandelingen. BZ/DIE had de door het kabinet gedelegeerde bevoegdheid om de Rijksbrede inzet op de Brexit-onderhandelingen te coördineren en als voorzitter van de interdepartementale Taskforce Brexit, die binnen het ministerie was gevestigd, te fungeren.<sup>112</sup> Dit gaf doorzettingsmacht, waardoor haar rol niet alleen faciliterend was en gericht was op compromisvorming, maar waardoor BZ/DIE ook lastige knopen kon doorhakken. Dit kwam de effectiviteit van het ministerie als EU-coördinator ten goede. De vraag is of de invloed van Nederland in de EU er niet bij gebaat zou zijn deze constructie ook te benutten op andere complexe dossiers – mits net als bij Brexit sprake is van een duidelijke tijdsafbakening en een gezamenlijk gedragen standpunt over de Nederlandse koers.

Het is van belang dat zowel binnen BZ/DIE zelf als bij de vakdepartementen meer duidelijkheid komt over de rollen die BZ/DIE kan of zou moeten vervullen in het

EU-beïnvloedingsproces. Dat deze rollen nog niet voor iedereen even helder zijn, is ongewenst gezien de toenemende complexiteit en de toenemende horizontale aard van beleidsdossiers (zie §4.3 over samenhang en strategie).

#### 4.1.1.4 De medeoverheden aan tafel bij de BNC, daarbuiten wisselende betrokkenheid

Medeoverheden en hun belangen worden niet structureel meegenomen in het proces van EU-beleidsbeïnvloeding. Dit ligt aan de manier waarop de Rijksoverheid de medeoverheden betreft, maar ook aan de mate waarin de medeoverheden hier effectief aan kunnen bijdragen.

Hoezeer de Rijksoverheid de medeoverheden betreft bij het bepalen van de Nederlandse inzet in het Europese beleidsproces varieert per fase en per dossier. Via hun koepelorganisaties – het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) – zijn de medeoverheden structureel betrokken in de zogenoemde BNC-fase: de afstemming over het initiële standpunt van Nederland op nieuwe EU-voorstellen. Dit geldt echter niet voor de fase van de onderhandelingen in Brussel: dan is het aan het voor een EU-dossier eerstverantwoordelijke departement om de medeoverheden te betrekken. Rijksbrede richtlijnen over de afstemming tussen ‘Den Haag’ en de medeoverheden in de agenderende, de beleidsvormende en de besluitvormende fases ontbreken.<sup>113</sup>

Medeoverheden hebben specialistische kennis waarover de Rijksoverheid niet altijd beschikt en hun belangen kunnen afwijken van het belang van het vakdepartement. Medeoverheden onvoldoende structureel raadplegen gaat ten koste van het vertrouwen dat zij hebben over het door de Rijksoverheid voldoende meenemen van hun belangen in de EU-onderhandelingen. Het kabinetsbesluit om de 5,2 miljard euro aan Nederlandse fondsen uit het coronaherstelfonds – anders dan andere lidstaten – niet te benutten voor nieuwe (lokale en regionale) projecten, maar louter voor de financiering van de Rijksbegroting, heeft de verhouding en in dat opzicht niet verbeterd.

Mede vanwege het bovenstaande organiseren provincies, gemeenten en waterschappen steeds vaker hun eigen lobby in Brussel, om zo alsnog hun belangen bij de Europese Commissie, het Europees Parlement en de andere spelers op het Europese speelveld voor het voetlicht te brengen. Soms werken zij hiervoor samen; het Huis van de Nederlandse

Provincies vertegenwoordigt de twaalf provincies; gemeenten werken onder andere samen via de metropoolregio's en de Euregio's; Bureau Brussel lobbyt namens de UvW en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland (Vewin). Provincies, gemeenten en waterschappen werken ook samen in grensoverschrijdende, paneuropese en/of thematische netwerken. Daarnaast benaderen zij ook de Tweede Kamer, waarbij zij zich vooral richten op regionale Kamerleden.

De Rijksoverheid zegt de zorgen en belangen van de medeoverheden beter te willen meenemen, ook vanwege de grote uitvoeringsproblemen die Nederland op een aantal beleidsterreinen heeft. Een positieve ontwikkeling is dat op initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK), het IPO, de VNG en de UvW een *Urban Envoy* is ingesteld om de interbestuurlijke samenwerking (vooral die met de steden) te verbeteren. Daarnaast is er jaarlijks interbestuurlijk overleg over het verbeteren van de samenwerking tussen de overheid en de medeoverheden ten aanzien van de EU en worden op bepaalde dossiers door vakministers interbestuurlijke dossierteams gevormd, bijvoorbeeld voor de Bodemrichtlijn.

Bij de Rijksoverheid is er echter terughoudendheid over een structureel grotere rol van de medeoverheden in de beleidscyclus buiten de BNC-fase om, omdat in vroege fases bijvoorbeeld nog niet altijd duidelijk is welke kant een voorstel op gaat. Het ministerie van BZ kan de vakdepartementen hoogstens aanmoedigen de medeoverheden te betrekken. Het ministerie van BZK is weliswaar het moederdepartement van de medeoverheden, maar zegt hen niet te vertegenwoordigen op EU-dossiers en legt de verantwoordelijkheid per dossier bij de vakdepartementen.

De oorzaak voor de wisselende interbestuurlijke samenwerking ligt niet alleen bij de Rijksoverheid, maar ook bij de gemeenten, provincies en waterschappen zelf. Een gebrek aan EU-bewustzijn, EU-kennis- en expertise bij individuele medeoverheden speelt daarbij een rol. Het bewustzijn van het belang van de EU als vierde bestuurslaag neemt toe, maar veel gemeenten worstelen nog met de inbedding van Europese werkzaamheden in hun reguliere processen. Sommige gemeenten ondernemen helemaal geen Europese activiteiten en bij veel gemeenten is de kennis en expertise op het gebied van de EU laag.<sup>114</sup> Bij de provincies en waterschappen is het beeld vergelijkbaar. Daardoor is het niet vanzelfsprekend dat de medeoverheden de nodige

input aanleveren over potentiële gevolgen van voorgestelde wetgeving voor de uitvoeringspraktijk, hiervoor het mandaat hebben, en aan de vaak korte deadlines kunnen voldoen waarbinnen de Rijksoverheid opereert.<sup>115</sup>

De betrokkenheid van de medeoverheden is wenselijk omdat zij toenemend verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het EU-beleid en als geen ander kunnen inschatten hoe EU-beleid 'landt'. Het *Green Deal*-wetgevingspakket – met een scala aan regels op gebieden als hernieuwbare energie, duurzame mobiliteit, emissies van voertuigen, gebouwen en afval – is daarvan een goed voorbeeld. Maar ook bij milieu, digitalisering, diensten en aanbestedingen raakt het EU-beleid in toenemende mate aan de beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid van provincies, gemeenten en waterschappen.

In het BNC-traject is het niet altijd duidelijk of mogelijk in te schatten hoeveel impact wet- of regelgeving gaat hebben op regionaal niveau – laat staan in een eerder stadium, in de beleidsvorming. Vaak wordt dat pas duidelijker naarmate de teksten specifiekere worden verderop in het onderhandelingsproces. Omdat steeds meer de EU en steeds minder de Rijksoverheid de beleidsruimte voor provincies en gemeenten bepaalt, spreekt de Raad van het Openbaar Bestuur (ROB) zelfs van het Rijk als 'middenbestuur' tussen de regionale en de internationale bestuurslaag, en als 'scharnierpunt' in maatschappelijke netwerken die zich inzetten voor het creëren van publieke waarde.<sup>116</sup> Het door de Rijksoverheid, als scharnierpunt, onvoldoende gebruik maken van de kennis, expertise en ervaring van de medeoverheden kan leiden tot uitvoeringsproblemen en daarmee de samenhang tussen beleid en uitvoering onder druk zetten.

#### 4.1.1.5 Uitvoeringsorganisaties en agentschappen wisselend betrokken

De wisselende betrokkenheid bij het beleidsbeïnvloedingsproces speelt ook bij uitvoeringsorganisaties en agentschappen. Een positief voorbeeld betreft de aankoop van vaccins tegen COVID-19. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) had zelf geen diepgaande kennis over de ontwikkeling, productie en levering van vaccins. Om de onderhandelingen te kunnen voeren met de farmaceutische industrie werd daarom expertise aangetrokken van het RIVM, wetenschappers en juridische kennis.<sup>117</sup> Maar er zijn ook voorbeelden waarbij politici en ministeries meer zouden moeten vertrouwen op de deskundigheid en ervaring van uitvoeringsorganisaties en oog hebben

voor elkaars autonomie.<sup>118</sup> Deels komt dat door de eigen dynamiek van de politiek. Daar bestaan hoge, soms onrealistische verwachtingen, wordt niet altijd geluisterd naar uitvoeringsorganisaties of worden wetten aangenomen die niet goed uitvoerbaar zijn.

Een andere complicerende factor is dat EU-beleid met impact op een uitvoeringsorganisatie of agentschap soms buiten het beleidsterrein ligt van het ministerie waaronder deze instanties vallen, waardoor het risico bestaat dat zij uit beeld raken en hun belangen niet worden meegewogen in het beïnvloedingsproces. Dit wordt versterkt door de tendens in de EU van sectorale naar integrale wetgeving, waardoor de beleidsverantwoordelijkheid voor regelgeving steeds meer versnipperd raakt over meerdere ministeries. Bijvoorbeeld: de uitwerking van de Europese biodiversiteitsstrategie legt sinds kort ook zaken vast met gevolgen voor waterbeheer, waardoor niet alleen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij<sup>119</sup>, maar ook het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat betrokken raakt.<sup>120</sup> Ook het Europees Semester, de Green Deal en het Mobiliteitspakket zijn voorbeelden van grote pakketten die veel afstemming vereisen tussen de Haagse ministeries – en met de relevante uitvoeringsorganisaties of agentschappen. Als het moederdepartement van de uitvoeringsorganisatie of agentschap bij dit soort integrale dossiers niet het eerstverantwoordelijke ministerie is, is de kans op minder betrokkenheid groter.

Net als bij de medeoverheden geldt dat het in de agenda- en beleidsvormende fase vaak te vroeg is om duidelijk te hebben welke kant een nieuw wetsvoorstel of richtlijn op gaat, welke uitvoeringsorganisatie daar mee te maken gaat krijgen en welke consequenties dat voorstel gaat hebben voor de uitvoering. Zeker bij kaderwetgeving is dat ingewikkeld, omdat de concrete voorstellen voor richtlijnen die hieruit voort kunnen vloeien dan nog niet bekend zijn. Juist deze ingewikkeldere context vraagt om een systematiek die borgt dat overheidsorganisaties die geraakt zullen worden door EU-beleid structureel worden betrokken bij de beïnvloeding hiervan – niet alleen omdat dit anders tot gemiste kansen kan leiden in de beïnvloeding van het EU-beleid, maar ook om implementatieproblemen in een later stadium te voorkomen.

#### 4.1.1.6 *Contacten met het maatschappelijk middenveld kunnen worden versterkt*

Belanghebbenden uit het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld worden niet standaard betrokken. Contacten met het bedrijfsleven (zie de casestudies over de dossiers koolstofheffing over de grens en het Strategisch Kompas) ontstaan vooral op initiatief van het bedrijfsleven zelf.<sup>121</sup> Dat geldt ook voor koepelorganisaties als de Federatie Nederlandse Vakbonden (FNV), terwijl de overheid in sommige gevallen de wettelijke plicht heeft de sociale partners proactief te consulteren. Het soms hoge personeelsverloop onder Rijksambtenaren bemoeilijkt duurzaam relatieonderhoud.

Niet-statelijke actoren betrekken kan de Nederlandse lobby inhoudelijk versterken: onderwerpen die anders onderbelicht blijven, kunnen zichtbaar worden en omdat hiermee voor de overheid nuttige kennis kan worden ingebracht, zoals eerder geconstateerd bij de aankoop van corona vaccins.

Bovendien kan de lobby van dergelijke actoren die van de overheid versterken in het geval er sprake is van gedeelde belangen. Zo schreef de Sociaal-Economische Raad (SER) een verkenning over de beleidsagenda van de Europese Unie voor de periode 2024–2029, met daarin aandachtspunten voor de Nederlandse inzet in de EU op sociaaleconomisch terrein,<sup>122</sup> waar ook het kabinet zich in kon vinden. Deze verkenning is door beide gezamenlijk op hoog niveau bij de Europese Commissie ingebracht. Dit is een goed voorbeeld van de manier waarop de lobby van maatschappelijke actoren en die van de overheid elkaar kunnen versterken.



Blijf vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid gebruik maken van inter-ministeriële teams/overleggen voor de EU-dossiers die sectoroverstijgend zijn, zodat keuzes in samenhang gemaakt worden en er met één stem wordt gesproken in de EU. Begin daar vroegtijdig mee, bij voorkeur in de agenda- of beleidsvormende fase. Betrek de organisaties die te maken krijgen met de uitvoering, bijvoorbeeld via een interbestuurlijk overleg of via *communities of practice* op gezette momenten om elkaars expertise te benutten. Ken elkaar, structuur, vroegtijdigheid en regelmaat zijn sleutelbegrippen. Vanwege de personeelsrotatie onder Rijksambtenaren is overdragen van de relaties in de EU en nationaal van belang.

Het zou goed zijn als BZ/DIE en vakministeries blijven investeren in het gesprek over de wederzijdse verwachtingen en het vormgeven van de samenwerking. Zorg voor een koppeling tussen de vakinhoudelijke kennis van de vakdepartementen en de diplomatieke kennisfunctie van BZ/DIE. Vanuit de rol van coördinator van de EU-standpuntbepaling, *honest broker* en bewaker van de strategische positie van Nederland in de EU kan BZ zich faciliterend opstellen in het strategisch meedenken met ministeries op EU-dossiers die in een complex EU-krachtenveld (kunnen) verkeren; van vrijblijvend sparren tot het aanbieden van diplomatieke adviezers aan de vakdepartementen. Daarbij zou het oplossen van problemen belangrijker moeten zijn dan praktische belemmeringen als de kosten. Dit kan alleen als iedereen vanuit het kabinet en de Rijksoverheid handelt vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel.

#### 4.1.2 De ‘factor Rutte’ bracht Nederland invloed

Onderhandelen is mensenwerk. De persoonlijke eigenschappen van Nederlandse onderhandelaars – bewindslieden en ambtenaren (inclusief diplomaten) – in het contact met de vertegenwoordigers van de EU-instellingen en de andere lidstaten in de Raad, doen er toe. Statuur, affiniteit met relativorming, talenkennis, interculturele sensitiviteit, een sterk ontwikkelde politieke antenne, strategisch inzicht en de wil om actief betrokken te zijn bij Europese zaken zijn voorbeelden van persoonlijke eigenschappen die positief zijn voor de positie en het imago van Nederland in de EU<sup>123</sup> en daarmee indirect ook bijdragen aan invloed.

Vanwege de toegenomen rol van de Europese Raad in de Europese besluitvorming – door het Verdrag van Lissabon, maar ook door de roep om politiek leiderschap tijdens opeenvolgende crises (zoals de krediet- en eurocrisis, Brexit en de migratiecrisis) – heeft de minister-president (MP) een prominentere rol gekregen op het Europese toneel. Daarmee zijn de persoonlijke eigenschappen van de MP steeds belangrijker geworden voor de invloed van Nederland in de EU.

Nederland heeft in de huidige evaluatieperiode veel voordeel gehad bij de ‘factor Rutte’. In bijna veertien jaar als regeringsleider in Brussel heeft MP Rutte Europakennis, anciënniteit en aanzien in de EU opgebouwd. Zijn ontwikkeling van eurosceptis naar een meer pro-Europees geluid<sup>124</sup>, mede ontstaan door de aankondiging van Brexit en het Nederlands EU-voorzitterschap in 2016, droegen aan dit aanzien bij. Dat geldt ook voor zijn brede netwerk binnen de EU, waaronder een goed contact met voormalig Duits bondskanselier Merkel en met de Franse president Macron – van wie zijn partij en die van Rutte tot dezelfde Europese politiek liberale familie behoren. Rutte staat breed bekend als verbinder, die met alle partijen om tafel gaat zitten en stoeve onderhandelingen soepeler kan laten verlopen. Dossierkennis en weten ‘hoe de hazen in Brussel lopen’ helpen daarbij. Mede dankzij deze eigenschappen lukte het Rutte bijvoorbeeld om in 2016 de Turkije-deal te realiseren.<sup>125</sup> Zijn imago heeft evenwel ook krassen opgelopen tijdens bepaalde onderhandelingen (zie hiervoor 4.1.5 over imago en reputatie). Desalniettemin, aan zijn positie en ervaring als de tweede langstzittende regeringsleider in de EU (na de Hongaarse premier Victor Orbán gedurende de onderzochte periode) kunnen collega-bewindslieden uit andere lidstaten moeilijk tippen.

Hoe kan Nederland zijn invloed op het hoogste besluitvormingsniveau in de EU verankeren na het vertrek van Rutte? Essentieel is dat de Nederlandse ambtelijke en diplomatieke structuur rond de nieuwe MP stabiel blijft, dat EU-kennis, -vaardigheden en -netwerken zoveel mogelijk worden behouden en dat het hoge niveau van de (hoog) ambtelijke en diplomatieke ondersteuning wordt gecontinueerd.

### 4.1.3 Coalitievorming: Nederland actief in relevante samenwerkingsverbanden in de EU

Dat Nederland relatief invloedrijk is in de EU, geconstateerd in hoofdstuk 3, gaat samen met de deelname van Nederland aan effectieve coalities van EU-lidstaten. Door de tijd heen is het belang van coalitievorming toegenomen door de uitbreiding van het aantal (gevoelige) EU-beleidsterreinen, waarop steeds vaker met een gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, door de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten en door de toegenomen rol van de Europese Raad, waarbij de persoonlijke relaties tussen staats- en/of regeringshoofden erg belangrijk zijn.<sup>126</sup>

Dat Nederland actief de samenwerking zoekt met gelijkgezinde lidstaten, op bepaalde dossiers in de rol van voortrekker, is positief. Dit geldt ook voor het door Brexit – het vertrek van een op een aantal belangrijke terreinen gelijkgezinde lidstaat – toegenomen besef dat brede coalitievorming van belang is om de invloed van Nederland in de EU veilig te stellen.

#### 4.1.3.1 Nederland is actief in coalitievorming

Op het vlak van coalitievorming doet Nederland het op een aantal vlakken goed.<sup>127</sup> In de regelmatig terugkerende *EU Coalition Explorer* van de European Council on Foreign Relations (ECFR), een grootschalig opinieonderzoek onder meer dan 800 EU-experts uit 27 lidstaten over het potentieel voor coalitievorming in de EU, scoort Nederland steevast hoog. In de meest recente studie uit 2020 bezet Nederland de derde plek – na Duitsland en Frankrijk – in de categorieën ‘meest invloedrijk’, ‘door andere lidstaten geïnitieerde contacten’, ‘responsiviteit en gemak van samenwerking’, en ‘met andere lidstaten gedeelde belangen’.<sup>128</sup> In 2018 en eerder, in 2016, was het beeld grofweg vergelijkbaar.<sup>129</sup>

Nederland opereert in allerlei samenwerkingsverbanden binnen de EU, van formele tot ad hoc-coalities en van thematisch tot geografisch.<sup>130</sup> Nederland zoekt zijn partners vooral in Noordwest-Europa en bij de Baltische lidstaten. Nederland is pragmatisch: de focus ligt op het vormen, benutten en mobiliseren van coalities met thematisch gelijkgezinde landen.<sup>131</sup> Bilaterale contacten knoopt Nederland het vaakst aan met achtereenvolgens Duitsland, België en Frankrijk. Andersom contacteert Duitsland, na bondgenoot Frankrijk, het vaakst Nederland. Frankrijk contacteert Nederland dan weer het vaakst na de aanmerkelijk grotere lidstaten Duitsland, Spanje en Italië.<sup>132</sup> Nederland is daarmee een gewilde gesprekspartner voor zowel Duitsland als Frankrijk.

Contact met Duitsland en Frankrijk is van belang voor de Nederlandse invloed in de EU, omdat Nederland minstens een van beide landen nodig heeft om een winnende meerderheid of zelfs maar een blokkerende minderheid te bereiken.<sup>133</sup> De Nederlandse focus op de Frans-Duitse as is versterkt door het vertrek uit de EU van het Verenigd Koninkrijk – tot dat moment een derde grote lidstaat en bovendien een natuurlijke bondgenoot van Nederland in de EU. Inhoudelijk heeft Nederland meer gemeenschappelijk met Duitsland dan met Frankrijk; vooral wat betreft het begrotings- en monetair beleid, het klimaatbeleid, en het Chinabeleid zien Duitsland en Nederland elkaar als essentiële partners in de EU.<sup>134</sup> Gezien het kleinere aantal inhoudelijke raakpunten met Frankrijk is het smeden van duurzame coalities met deze grote en belangrijke lidstaat niet altijd eenvoudig.

Contact met zowel Duitsland als Frankrijk is des te meer essentieel omdat die landen regelmatig samen beleidsinitiatieven ontwikkelen met grote (politieke) impact voor Nederland, vooral op het gebied van de Eurozone en de Europese Monetaire Unie (EMU).<sup>135</sup> Voor de Nederlandse invloed hierop is het van belang dat Nederland hierbij in het voortraject betrokken is, zoals de casestudie over wetgevingstransparantie laat zien. Bij een door Nederland georganiseerd seminar, waarvoor verscheidene lidstaten waren uitgenodigd, ontstonden nieuwe contacten met Duitsland, waardoor Nederland op de hoogte kon blijven van de beleidsvoorbereiding op dit thema van het toekomstige Duitse EU-voorzitterschap. Daardoor was het vroegtijdig op de hoogte van het Duitse voorstel en werd het, samen met Frankrijk, proactief benaderd ter voorbereiding op het Duitse voorzitterschap.<sup>136</sup>

Een minder positief voorbeeld is het beleidsproces rond het coronaherstelfonds. Nederland werd verrast door het Frans-Duitse voorstel voor zo'n fonds en raakte pas in de besluitvormende fase betrokken. Het aanvankelijke voorstel was inhoudelijk ver verwijderd van de Nederlandse beleidsvoorkeuren. Tijdens de onderhandelingen bevond Nederland zich daardoor in een defensieve positie, waarbij het verdedigen van ‘rode lijnen’ de belangrijkste onderhandelingsstrategie was. Ook de Frans-Duitse Meseberg-verklaring van 2018, die de ontwikkeling van een gemeenschappelijk eurozonebudget aankondigde, verraste Nederland.<sup>137</sup> Hetzelfde geldt voor een compromisvoorstel van het Duitse EU-voorzitterschap op het dossier rechtsstaatconditionaliteiten.<sup>138</sup>

Terwijl relaties met Duitsland en Frankrijk noodzakelijk zijn om het EU-beleid effectief te kunnen beïnvloeden, vindt Nederland zijn natuurlijke partners mede vanwege de culturele gemeenschappelijkheden en gedeelde inhoudelijke belangen vooral in de Scandinavische landen. Ook de Baltische landen bevinden zich in de Nederlandse comfortzone. Met veel van die landen is – als antwoord op het vertrek uit de EU van het Verenigd Koninkrijk,<sup>139</sup> een bondgenoot in de ‘zuinige zes’ of ‘nettobetalersgroep’ –<sup>140</sup> samengewerkt in de Hanzecoalitie (Nederland, Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Letland, Litouwen en Zweden), die zich met name richtte op het monetaire beleid, en later in de Zuinige Vier-alliantie met Denemarken, Oostenrijk en Zweden,<sup>141</sup> soms gesteund door Finland (en vandaar door sommigen aangeduid als de Zuinige Vijf).

Ook met België en Luxemburg, de twee andere relatief kleine lidstaten van het eerste uur, wordt traditioneel veel samengewerkt. De 80 jaar oude Benelux samenwerking ligt soms wat lastig gezien de verschillen in beleidsvoorkeuren. Zo is er inhoudelijk wel overeenstemming op dossiers betreffende de interne markt en rechtsstatelijkheid, maar niet op een voor Nederland belangrijk dossier als migratie. Ook de bestuurscultuur tussen de drie landen verschilt sterk; de Nederlandse bestuurscultuur is sterk technocratisch, op de lange termijn gericht en een eenmaal uitgezette agenda is moeilijk aan te passen. De Belgische bestuurscultuur is meer politiek van aard en de houdbaarheid van politieke plannen is meestal niet langer dan een regeerperiode.<sup>142</sup> Daarbij komt dat de drie landen samen in een Unie van 27 lidstaten weinig stemgewicht hebben.

Qua stemgewicht is de Benelux misschien geen machtsblok van betekenis, maar als vliegwielen soms wel relevant. Zo is ‘Schengen’ gestart met de afschaffing van paspoortcontroles in de Benelux in 1960 en is de Benelux pionier in Europa op het vlak van politieverwerking en, samen met de Baltische staten, als het gaat om de wederzijdse erkenning van diploma’s.<sup>143</sup>

#### 4.1.3.2 *Nederland is succesvol in coalitievorming op specifieke dossiers*

De constatering dat Nederland relatief veel invloed heeft in de EU gaat gepaard met deelname aan effectieve coalities op specifieke dossiers. De voor deze evaluatie uitgevoerde casestudies illustreren dat Nederland op prioritaire dossiers vaak voortrekker is van een groep gelijkgestemde landen, daarbij oog houdt voor landen die een ander standpunt zijn toegedaan en/of als bruggenbouwer tussen groepen landen optreedt.

Die actieve, leidende houding komt terug in de casus ophoging van de klimaatambitie. Nederland trok op met gelijkgestemde lidstaten als Frankrijk en Zweden, met wie al in 2018, in de agenderende fase van de beleidscyclus, een actieve ambtelijke werkgroep ontstond, die ook verkende welke andere lidstaten zouden kunnen aanhaken. Vooral bij het van de grond krijgen van deze ‘kopgroep van de kopgroep’ van klimaatambitieuze lidstaten had Nederland een voortrekkersrol.<sup>144</sup> Ook op het dossier wetgevingstransparantie nam Nederland een leidende en initiërende rol op zich binnen een groep van gelijkgezinde lidstaten. Terwijl het contact met deze lidstaten het meest intensief was, was er ook contact met andersgezinden; het lukte Nederland de groep van traditioneel gelijkgezinden uit te breiden met andere landen. Met Frankrijk, de belangrijkste tegenstander van de transparantieplannen, en met het aarzelend positieve Duitsland werd contact gezocht.<sup>145</sup> Ook op het dossier rechtsstaatconditionaliteiten heeft Nederland veel energie gestoken in het groter maken van de traditionele groep gelijkgestemde lidstaten, met succes.<sup>146</sup>

Nederland wordt geprezen wanneer het als bruggenbouwer tussen verschillend denkende lidstaten optreedt, zoals de casestudies Strategisch Kompas en koolstofheffing over de grens (CBAM) tonen. Op het eerste dossier zocht Nederland vroegtijdig de samenwerking met de traditioneel meer gelijkgezinde lidstaten, maar sprak ook steun en begrip uit voor de posities van andersdenkende landen. De constructieve Nederlandse benadering van zoeken naar voor beide groepen aanvaardbare compromissen werd gewaardeerd. Het hielp daarbij dat Nederland op veel sub-dossiers zelf een middenpositie bekleedde.<sup>147</sup> Ook op het dossier koolstofheffing over de grens was Nederland actief als bruggenbouwer. Het initieerde vaak het contact met gelijkgezinde samenwerkingspartners,<sup>148</sup> maar werd door andersdenkende lidstaten gezien als benaderbaar.

#### 4.1.3.3 *Verbreiding van coalities op de goede weg, maar kan meer divers en constructief*

Hoewel Nederland dus effectief coalities vormt, zijn er toch punten van aandacht. Ten eerste wordt de leidende rol van Nederland in coalitievorming niet altijd positief beoordeeld. Niet voor elke lidstaat geldt dat Nederland het eerste land is waarmee contact wordt gezocht. Als officieuze leider van de Hanzecoalitie en de Zuinige Vier-alliantie werd Nederland – in de eerste jaren van de evaluatieperiode – gezien ‘als de leider van een clubje rijke, noordelijke landen die hervormingen binnen de EU willen afremmen’ en als ‘het nieuwe VK’ – dat laatste is in deze context negatief.<sup>149</sup> Nederland

werd toen gezien als een land dat liever blokkerende minderheden oprichtte, dan compromisvorming faciliteerde.<sup>150</sup> De waarneming dat een constructieve agenda ontbrak<sup>151</sup> <sup>152</sup> vond rond de onderhandelingen over het EU-Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 en het coronaherstelfonds breed weerklank.<sup>153</sup>

Binnen BZ/DIE en daarna binnen de HCEU heeft zich inmiddels de denkrichting ontwikkeld dat Nederland, door standaard op specifieke dossiers in het ‘nee-kamp’ te zitten, zich een strategisch instrument ontnemt om bredere, dossier-overstijgende belangen veilig te stellen.<sup>154</sup> Deze denkrichting past bij de voorkeur van BZ/DIE om de positie van Nederland in de vriendenclub die de EU óók is zo constructief mogelijk te houden; bij andere ministeries, die zich primair bezighouden met het verdedigen van hun eigen belangen in de EU, is deze voorkeur niet gemakkelijk in de praktijk te brengen, zie ook paragraaf 4.5.1 over flexibiliteit.

Een tweede observatie is dat de Hanzecoalitie en de Zuinige Vier alleen écht effectief kunnen zijn als een grote lidstaat er deel van zou uitmaken – en dat is niet meer het geval sinds het vertrek van het VK uit de EU.<sup>155</sup> Dit is zo vanwege de ‘schaduw van de stem’ in het geval van meerderheidsbesluitvorming in de Raad en omdat het blokkeren van een besluit in het geval van consensusbesluitvorming voor individuele lidstaten politiek erg moeilijk is en hen politiek kapitaal kan kosten.<sup>156</sup> De acht landen die zich bij de Hanzecoalitie hebben aangesloten vertegenwoordigen samen slechts 15% van de Europese economie, waarmee zij geen tegenwicht kunnen bieden aan de na Brexit herleefde Frans-Duitse as.<sup>157</sup> Overigens is Nederland zich als gezegd de afgelopen jaren meer gaan oriënteren op samenwerking met grote lidstaten, buiten de Hanzecoalitie en de Zuinige Vier-alliantie om.

Ten derde blijken de Hanzecoalitie en de Zuinige Vier-alliantie niet genoeg om alle Nederlandse belangen in de EU veilig te stellen.<sup>158</sup> Deze coalities lijken slechts ad hoc-samenwerkingsverbanden tussen landen met gedeelde belangen op het vlak van economisch beleid.<sup>159</sup> Na Brexit is het voor Nederland nóg belangrijker geworden om deel uit te maken van uiteenlopende coalities, die minder vastomlijnd en meer beleidsbepaald zijn.<sup>160</sup> Recent dwingen ook veranderde machtsverhoudingen in de EU – waaronder de emancipatie van Centraal- en Oost-Europese lidstaten – Nederland ertoe zijn positie in het coalitielandschap te heroverwegen. Zo wordt sinds de invasie in Oekraïne plotsklaps

beter naar Polen geluisterd.<sup>161</sup> Centraal-Europese en Baltische lidstaten krijgen door de toestroom van Oekraïense vluchtelingen nu te maken met dezelfde integratiedilemma’s waar West-Europese samenlevingen al langer mee worstelen, wat het wederzijds begrip en de bereidheid tot samenwerken kan versterken. Terwijl er tijdens de eurocrisis een diepe kloof bestond tussen noord en zuid en de migratiecrisis oost en west uit elkaar dreef, zorgt het Rusland-Oekraïneconflict dus niet alleen voor nieuwe kloven, maar ook voor nieuwe samenwerkingsmogelijkheden.<sup>162</sup>

Ook Zuid-Europese lidstaten zijn in beweging en hebben, met de eurocrisis achter zich, meer zelfvertrouwen in hun relatie tot Brussel. Het Portugese voorstel uit 2023 voor een EU-groep van Atlantische landen is hier een signaal van.<sup>163</sup>

De samenwerking verbreden, door het pragmatisch aangaan van wisselende samenwerkingsverbanden en een creatieve manier van kijken, zijn nodig om de invloed van Nederland in de EU te maximaliseren.<sup>164</sup> Dat is een uitdaging gezien de traditionele Nederlandse focus op Noordwest-Europa en, meer recentelijk het Balticum.<sup>165</sup> In de afgelopen jaren is al frequenter samenwerking gezocht buiten die kring van ‘*the usual suspects*’. Denk hierbij aan de twee non-papers van Nederland samen met Spanje – uit 2021 over open strategische autonomie en een uit 2022 over de Europese begrotingsregels.

Het denken over minder voor de hand liggende coalities gebeurt nog te weinig, vooral in Den Haag. Die creativiteit is wel wenselijk, omdat hiermee de noodzaak van ‘uitruilen’ – waarbij Nederland andere landen tegemoetkomt op het ene dossier om op een ander dossier iets terug te krijgen – misschien kan worden voorkomen. Het is eenvoudiger om relatief kleine landen, met minder capaciteit om op elk dossier een gedegen standpunt te formuleren, mee te krijgen als Nederland zelf vroegtijdig een goed uitgedacht standpunt te berde brengt en die landen proactief benadert voor samenwerking. Dit is zeker zo omdat het proces van coördinatie in invloedrijke lidstaat Duitsland lang duurt en dit Nederland relatief lang de tijd geeft om vroegtijdig invloed uit te oefenen. Op het vlak van proactiviteit is voor Nederland nog vooruitgang te boeken, zie §4.5 over flexibiliteit.



Het terrein van coalitievorming laat dus nog ruimte voor grotere effectiviteit. Nederland moet die ruimte kunnen benutten, gezien de overwegend positieve percepties van anderen van de manier waarop Nederland coalities aangaat. Nederland wordt gezien als assertief, constructief, initiatiefrijk, geïnformeerd en ruimdenkend, en als een lidstaat die leidt in plaats van volgt.<sup>166</sup> Deze eigenschappen bieden een goede voedingsbodem voor het vormen van nieuwe coalities voor de toekomst.



Draag in een vroegtijdig stadium constructieve plannen aan. Om serieus genomen te worden moet bij deze plannen gekeken worden naar de bredere Europese belangen en niet alleen naar de nationale.

Wees creatief in het zoeken naar coalitiepartners. Kijk niet alleen naar lidstaten met wie traditioneel wordt samengewerkt, maar ook naar andere, minder voor de hand liggende lidstaten. Nederlandse ambassades in de EU kunnen de mogelijkheden helpen signaleren.

Vanwege de vliegwiel functie die de Benelux coalitie heeft in de EU, is samenwerking met België en Luxemburg nuttig op die dossiers waar sprake is van gedeelde belangen. De coalitie ontleent immers haar effectiviteit deels aan de perceptie dat consensus tussen deze landen een consensus vertegenwoordigt tussen een 'noordelijk'/'Duits' standpunt, uitgedragen door Nederland, en een 'zuidelijk'/'Frans' perspectief, uitgedragen door België en Luxemburg.<sup>167</sup>

#### 4.1.4 Totaaldiplomatie is een uitdaging: er wordt nog niet optimaal op alle schaakborden geschaakt

Totaaldiplomatie – multilaterale en bilaterale netwerken in de EU benutten, zowel formeel als informeel, los van coalitievorming – is noodzakelijk voor Nederlandse invloed in de EU. Een Europees wetsvoorstel verschijnt niet zomaar op de agenda; daar gaat gedachtevorming buiten de schijnwerpers aan vooraf – op het niveau van de Commissie, waar nog steeds de meeste wetsvoorstellen met de hoogste kans van slagen vandaan komen, maar ook steeds meer op het niveau van de Europese Raad, het Hof van Justitie en het Europees Parlement.<sup>168</sup> Toegang tot de 'juiste' netwerken kan Nederland toegang geven tot informatie over embryonale beleidsideeën, die kan worden benut om toekomstig beleid proactief naar de Nederlandse voorkeuren om te buigen.

Netwerkvorming is ook belangrijk omdat de kennisbasis over het krachtenveld regelmatig moet worden geactualiseerd om verrassingen te kunnen voorkomen en effectief te zijn.<sup>169</sup> Dit is vooral van belang omdat niet alle lidstaten een coördinatiemechanisme hebben dat tot het formuleren en uitdragen van een eenstemmig standpunt leidt. Ten slotte is netwerkvorming los van coalitievorming van belang omdat alle lidstaten niet in een vacuüm opereren, maar onderdeel zijn van een complex web van wederzijdse afhankelijkheden. Alle spelers komen elkaar voortdurend professioneel tegen; elkaar kennen is dus essentieel.

Netwerkvorming is niet alleen van belang binnen de vierkante kilometer van 'de Brusselse bubbel', maar ook daarbuiten, via bilateraal contact tussen de hoofdsteden. Op beide niveaus is ruimte voor verbetering. Zo zijn Nederlandse bewindspersonen niet altijd aanwezig bij vakraden, worden de ambassades zowel onderbenut als overbelast, komen bilaterale contacten op hoog niveau soms moeizaam tot stand, is het hebben van een netwerk bij de beleidsdirecties van de Europese Commissie niet de gewoonte voor directeurs binnen de Rijksoverheid en wordt niet structureel strategisch ingezet op contacten met het Europese Parlement. Wel doet Nederland het beter dan veel andere lidstaten op het punt van actieve *outreach*.

#### 4.1.4.1 Nederlandse bewindspersonen zijn niet altijd aanwezig bij Raden

Vergaderingen van de Raad van Ministers zijn een belangrijk formeel invloedkanaal op politiek niveau. Nederland kan dat beter benutten. In de periode 2014–2018 was niet bij alle Raden een Nederlandse bewindspersoon aanwezig; in 2017 werd zelfs bijna een derde van de formele Raadsvergaderingen op dit niveau gemist.<sup>170</sup> Precieze gegevens over de aanwezigheid van ministers en staatssecretarissen, uitgesplitst naar ministerie, gedurende de periode van onderzoek zijn moeilijk te achterhalen.

Aanwezigheid van een bewindspersoon bij Raadsvergaderingen maakt om verschillende redenen uit voor de Nederlandse invloed in de EU. Raden zijn niet alleen een formeel moment in de EU-besluitvorming, maar hebben ook informeel belang, voor relatieonderhoud met de Europese partners, zoals de minister van BZ de Kamer voorhield.<sup>171</sup> Bovendien heeft een bewindspersoon, meer dan een permanent vertegenwoordiger, het gezag om in een vroeg stadium de beïnvloeding vorm te geven en andere lidstaten mee te krijgen in het Nederlandse narratief. Omdat het protocol bepaalt dat de permanent vertegenwoordiger in de Raad pas het woord krijgt na bewindslieden, is afwezigheid van een bewindspersoon niet gunstig voor het ‘landen’ van het Nederlandse narratief, dat het best zo vroeg mogelijk wordt gebracht.

Daarnaast is zagezegd ‘zitvlees’ van belang. Bewindspersonen dienen de Raads vergadering van begin tot eind bij te wonen en actief te participeren. Sommige observatoren stellen dat als de bewindspersoon niet altijd aanwezig is, of enkel een gedeelte van de vergadering, dat niet gunstig is voor het gezag dat nodig is om invloed te kunnen uitoefenen.<sup>172</sup> Afwezigheid van een bewindspersoon kan ook het signaal afgeven dat Nederland minder belang hecht aan een bepaald dossier.<sup>173</sup>

Er zijn meerdere redenen voor de afwezigheid van bewindslieden bij Raadsvergaderingen, waarvan persoonlijke voorkeuren om naar Brussel af te reizen (of niet) er een is. Ook de drukke (Kamer)agenda van bewindslieden kan een reis naar Brussel bemoeilijken: tijd is schaars. Voor de minister van Buitenlandse Zaken eist de veelomvattende internationale portefeuille veel aandacht op, inclusief de internationale crises die zich in de afgelopen jaren met regelmaat hebben voorgedaan. Het is mede vanwege deze drukke agenda dat er bij tijd en wijle stemmen opgaan voor herinvoering van een bewindspersoon voor Europese Zaken, zoals die tussen 1948 en 2012 vrijwel ononderbroken bestond. Zo’n

bewindspersoon zou immers vaker aanwezig kunnen zijn bij de Raad en ook in bredere zin kunnen investeren in netwerkvorming.

#### 4.1.4.2 Bilaterale inzet via het postennet draagt bij aan beter begrip voor de Nederlandse positie

De Nederlandse ambassades in de EU-lidstaten kunnen in samenwerking met DIE, DEU (regiodirectie Europa van BZ), de vakministeries en de PV EU een grote toegevoegde waarde hebben in de beïnvloeding van het EU-beleid. In 2019 is een werkplan opgezet om de bilaterale diplomatie daarvoor gericht te benutten in de EU, via een aantal prioriteiten per land op initiatief van DIE, DEU en COM. Uit een interne evaluatie nadien blijkt dat in de verschillende landen de posten prioriteiten hebben bepaald en hierop activiteiten hebben ondernomen, zoals het organiseren en bijwonen van evenementen (zoals lunches of congressen), periodieke gesprekken met relevante beleidsmakers en/of andere stakeholders, incidentele gesprekken op ministerieel en werkniveau en met stakeholders uit onder andere het bedrijfsleven, en via gebruik van sociale media en interviews in traditionele media. De activiteiten dragen volgens de ambassades (ook wel posten genoemd) bij aan een beter begrip voor de Nederlandse positie, en in enkele gevallen zelfs aan het volledig in lijn komen van de positie van het gastland met die van Nederland. Ook dragen ze bij aan de mate van proactieve samenwerking tussen het gastland en Nederland en aan het (positieve) beeld van Nederland in het betreffende land.<sup>174</sup> Gesprekken met ambtenaren uit de lidstaten zelf bevestigen dit.<sup>175</sup>

De rol en de toegevoegde waarde van de ambassades in de beïnvloeding van het EU-beleidsproces wisselen per ambassade en per dossier. Dat de benutting van het postennet varieert, is enerzijds logisch, omdat het strategisch belang van een gastland voor Nederland per dossier kan wisselen. Tegelijkertijd zijn er kansen om de kennis en het netwerk van ambassades nog meer te benutten. Vakministeries werken veelal zelf aan het realiseren van hun beleidsdoelen in Brussel; de bilaterale posten worden, al dan niet via BZ/DIE, vaak pas gemobiliseerd wanneer het Brusselse onderhandelingspel moeilijk wordt. En ook dat niet altijd; zo werden de posten niet voldoende betrokken bij de onderhandelingen over het politiek gevoelige coronaherstelfonds, wat – gezien de lastige positie van Nederland in het krachtenveld – wel voor de hand had gelegen. Dat het beleid ook op andere terreinen steeds vaker politiek wordt (natuurbeleid bijvoorbeeld), betekent dat Nederland meer actief moet zijn in de hoofdsteden. Daarmee is er ruimte voor een meer strategische inzet van de posten bij de EU-beïnvloedingsstrategie.

Voor de wisselende strategische inzet van de posten zijn achterliggende redenen. Sommige vakdepartementen zijn zich weinig bewust van de mogelijkheid van ondersteuning door bilaterale ambassades. Tijdgebrek en werkdruk bij de vakdepartementen laten soms weinig ruimte voor zaken buiten de waan van de dag. Overigens is het beeld gemengd: er zijn ministeries die een intensief netwerk aan attachés hebben op de posten. Dit laatste geldt ook voor de PV EU: door de omvangrijke informatiestroom, de snelheid waarmee ontwikkelingen in Brussel elkaar opvolgen, de beperkte menskracht op de ambassade, en soms Brusselse zelfoverschatting (bij de PV EU), komt het er soms niet van om extra mensen te betrekken.

Van een andere orde is dat vakdepartementen vaak al eigen 'directe' bilaterale netwerken met collega-departementen in de andere lidstaten hebben. Zo komen bijvoorbeeld Haagse beleidsexperts die deel uitmaken van EU-expertgroepen vanzelf in contact met hun collega's in andere lidstaten. Die directe contacten zijn een positieve ontwikkeling, waarbij de opgave erin ligt de opgedane kennis tijdig op het juiste niveau te delen. De inhoudelijke dossierkennis op ambassades is vaak minder breed en diep dan bij de ministeries in Den Haag: alleen posten met een relatief groot aantal attachés van vakministeries en/of met medewerkers met DIE-ervaring, kunnen op gelijkwaardig niveau over meerdere voor Nederland relevante dossiers met de themadirecties en dossierhouders van ministeries praten. Dat geldt vaak niet voor kleinere posten met een beperkt aantal attachés of posten met enkel BZ-medewerkers en lokale krachten. De kleinere ambassades ontbreekt het aan menskracht om expertise en contacten op alle voor Nederland prioritaire dossiers op te bouwen en de rapportages te laten aansluiten bij de inzichtbehoeften in Den Haag.

In 2017 waarschuwde de AIV dat de Nederlandse bezuinigingen op het postennet de EU-beleidsbeïnvloeding niet ten goede komt (zie ook §4.2 over menskracht).<sup>176</sup> Mede hierdoor werd onder Kabinet Rutte III een intensivering van het postennet beoogd, waaronder de versterkte inzet op Europa, vanuit de begroting van Buitenlandse Zaken. De bekostiging van attachés bleef de verantwoordelijkheid van de vakministeries. In de periode 2017–2023 kwam er 10 fte bij voor het totaal van alle posten in EU-lidstaten; waarvan 6 fte voor de PV EU en 4 fte voor de bilaterale ambassades in de 26 lidstaten plus Verenigd Koninkrijk.<sup>177</sup> In de praktijk zijn sommige bilaterale posten gekrompen, zoals Brussel (minus 3,5 fte) en Parijs (minus 8 fte) en zijn enkele kleine posten versterkt, zoals Riga van 3,38 fte in 2017 naar 7 fte in 2023, Vilnius van 4,75 fte naar 7,5 fte en Tallinn van

6 fte naar 7 fte in dezelfde periode. Deze intensivering lijkt samen te vallen met de inzet op de Hanzecoalitie, zoals besproken in §4.1.3. De meeste posten zijn ongeveer hetzelfde gebleven. Enkele posten hadden tijdelijk een hogere bezetting, vaak gerelateerd aan een EU-voorzitterschap rond die periode van het betreffende land. Om een duurzame intensivering gaat het dus niet.

Positief zijn de frequente videoconferenties waarin DIE en DEU de posten bijpraten over voor Nederland belangrijke EU-thema's, die 'beeld en geluid' geven bij de gebruikelijke schriftelijke EU-informatievoorziening en bovendien de gelegenheid bieden tot het stellen van vragen. Ambassades voelen zich hierdoor beter betrokken en duidelijker geïnstrueerd. Ook positief is de sterkere focus sinds 2019 in de aansturing van de ambassades op prioritaire dossiers. Over het algemeen geven posten aan een duidelijker beeld te hebben van de informatiebehoefte uit Den Haag en zijn zij meer vraaggestuurd gaan werken.<sup>178</sup>

#### 4.1.4.3 Bilaterale contacten op hoog niveau komen soms moeizaam tot stand

Informeel bilaterale contacten op hoog niveau – dat wil zeggen: op politiek of hoogambtelijk niveau – komen soms moeizaam tot stand. Nederland is vaak te zakelijk en geeft te weinig aandacht aan informaliteit, zo geven door IOB geïnterviewden aan. Ander onderzoek beschrijft het Nederlandse gebruik van het informele circuit als 'afgemeten'.<sup>179</sup> Nederlandse bewindslieden en ambtenaren gebruiken de mogelijkheden die de geografische nabijheid van Den Haag en Brussel bieden niet altijd voor het inplannen van extra bilaterale overleggen met collega-bewindslieden in de marge van Raden, of voor tussentijdse afstemming met hun Europese tegenhangers.<sup>180</sup> En niet bij iedereen in Den Haag staat het oude inzicht op het netvlies dat 'de vergadering begint als de vergadering is beëindigd'.

Ook bilaterale bezoeken komen vaak moeizaam tot stand. Een BZ-interne evaluatie over de inzet van de ambassades in de beïnvloeding en interviews met medewerkers van ambassades maken duidelijk dat een strategische inzet vanuit Den Haag van ministeriële en hoogambtelijke bezoeken vaak ontbreekt.<sup>181</sup> Zulke bezoeken kunnen de succesvolle beïnvloeding waar posten naartoe hebben gewerkt consolideren en verbreden; omgekeerd kan het uitblijven ervan negatief doorwerken in de Nederlandse beïnvloeding van het EU-beleid en zelfs het Nederlandse imago schaden als het tot vraagtekens leidt bij het commitment en de geloofwaardigheid van Nederland.<sup>182</sup>

Het karakter van bilateraal contact op hoogambtelijk en politiek niveau hangt sterk af van persoonlijke bereidheid en van het bewustzijn van de waarde van informele netwerkvorming op Europees niveau. Waar het gaat om het afleggen van buitenlandse bezoeken of het ontvangen van collega's in Nederland, speelt ook het relatief kleine aantal Nederlandse bewindspersonen en hun vaak drukke (Kamer)agenda een rol. Persoonlijk contact op hoog niveau is belangrijk, maar vooral voor posten in middelgrote en kleinere lidstaten blijkt het moeilijk hun aandacht te krijgen. Bewindspersonen denken wellicht praktisch in termen van kosten (te besteden contacttijd) en baten (mogelijke onderhandelingsinvloed) en komen dan tot de conclusie dat een bezoek aan een kleiner land niet zoveel oplevert. In die lidstaten wordt deze houding gezien als spijtig.

Waar Nederland wél investeert in bilaterale contacten met andere lidstaten kan het de steun voor zijn positie binnen de EU aanmerkelijk vergroten, zoals ook de casestudies laten zien.<sup>183</sup> Dat speelt niet alleen bij grotere lidstaten, ook contacten met kleinere lidstaten kunnen strategisch van belang zijn. Dit is met name zo omdat Nederland door de getalsverhoudingen in de meerderheidsbesluitvorming meer kleinere landen nodig heeft voor een meerderheid of voor een blokkerende minderheid. Zoals eerder beschreven zijn kleinere landen zonder veel capaciteit om voor elk dossier een positie te bepalen relatief gemakkelijk te overtuigen van een goed doordacht Nederlands standpunt. Ook is het uitruilen van dossiers met kleinere lidstaten betrekkelijk eenvoudig. Veel (vooral Oost-Europese) lidstaten zijn transactioneler ingesteld dan Nederland; een relevant gegeven waarvan men zich niet altijd bewust is. Bovendien kan bilateraal overleg met andersdenkende lidstaten meer begrip voor elkaars standpunt teweegbrengen en de bilaterale relatie, ook tijdens moeilijke onderhandelingen, goed houden. Alles opgeteld kunnen goede bilaterale contacten de invloed van Nederland in de EU (indirect) vergroten.

#### 4.1.4.4 *De mate van contact met Europese instellingen is dossier- en persoonsafhankelijk*

Ook relaties met Commissieambtenaren, leden en medewerkers van het Europees Parlement (EP), en ambtenaren werkzaam bij het Raadssecretariaat dragen potentieel bij aan invloed. Contacten met de Commissie zijn nadrukkelijk van belang in de vroege fasen van de beleidscyclus, omdat de Commissie als enige het initiatiefrecht heeft en tweederde van de inhoud van een initieel Commissievoorstel overeind blijft door de onderhandelingen heen.<sup>184</sup> Om voor de Commissie van toegevoegde waarde te zijn, moet

Nederland zowel kennis kunnen inbrengen over de beleidsinhoud en de consequenties hiervan voor Nederland, als een 'Europese' oplossing kunnen aandragen, zie ook §4.2 over kennis.

Als de onderhandelingen in de Raad niet gunstig zijn verlopen voor Nederland, kan altijd nog geprobeerd worden om de goedgekeurde ontwerp tekst via amendementen van het Europees Parlement aan te passen. Als de Raadsonderhandelingen wel gunstig zijn verlopen is het belangrijk om in het Europees Parlement te zorgen dat de tekst met de belangrijke punten voor Nederland overeind blijft. Dit vereist structurele aandacht voor de posities van rapporteurs, schaduwrapporteurs en andere voor Nederland relevante parlementsleden, en hun medewerkers. Idealiter geven vakministeries een prioriteitenlijstje met de belangrijkste dossiers door aan de vakattachés bij de PV EU, die aan de hand daarvan het EP belobbyen, contacten onderhouden en de signalen over het politieke krachtenveld terugkoppelen aan de vakministeries. Het Parlement is veel verdeelder dan de Europese Commissie – die zich, als er eenmaal een voorstel is, naar buiten toe eensgezind opstelt – en parlementariërs zijn daarom meer veroordeeld tot het vinden van compromissen. Het Raadssecretariaat, ten slotte, is voor Nederland van belang als kennisbron en omdat het secretariaat compromisteksten opstelt, die Nederland kan proberen te beïnvloeden.

Ook hier geldt dat de intensiteit van Nederlandse contacten met de EU-instellingen dossier- en persoonsafhankelijk is. In de casus wetgevingstransparantie had Nederland nauw contact met het Raadssecretariaat, waardoor Nederland informatie kon inwinnen over onder andere het krachtenveld.<sup>185</sup> In de casus ophoging van de klimaatambitie was sprake van frequent contact van de PV EU met de Europese Commissie en het EP.<sup>186</sup> Ook op het dossier koolstofheffing over de grens waren contacten met de Europese Commissie belangrijk voor het delen van informatie, het brainstormen over mogelijke compromisteksten en het delen van Nederlandse zorgen; daarnaast had de PV EU frequent bilateraal contact met het EP.<sup>187</sup> Ook bij de ontwerp tekst voor de natuurherstelwet, die in eerste instantie ver verwijderd was van de Nederlandse beleidsvoorkeuren, werd proactief ingezet op beïnvloeding van het Parlement. De wettekst die het EP begin 2024 aannam was wellicht mede daarom vanuit Nederlands perspectief in veel opzichten beter dan de ontwerpverordening. In de onderhandelingen over een Brexit-akkoord had Nederland 'buitengewoon veel directe toegang' tot het

Brexit-onderhandelingsteam van de Europese Commissie, dat Nederland als een geschikte gesprekspartner zag om onderhandelingsvoorstellen in een vroeg stadium mee te bespreken.<sup>188</sup> Voor de verordening over digitale diensten (beter bekend als de *Digital Services Act* of DSA) vormde een Nederlands conceptvoorstel de basis voor besprekingen in de Commissie. En op het vlak van het coronaherstelfonds dacht Nederland proactief met de Commissie mee over manieren om de coronasteun in te passen in de staatssteunkaders.

Nederland besteedt meer aandacht aan het Europees Parlement dan veel andere lidstaten, maar vergeleken met de Commissie en de Raad is deze instelling het minst in zicht. Aandacht van Nederlandse vertegenwoordigers gaat veelal uit naar het beïnvloeden van de Europese Commissie. Deels komt dat door gebrek aan bewustzijn bij de Haagse ministeries over de rol en bevoegdheden van het Europees Parlement als volwaardig medewetgever op veel dossiers en daarmee over het nut van beïnvloeding van het EP. Er zijn uiteraard voorbeelden waarbij er wel degelijk werd ingezet op het Europees Parlement; rond de Kunstmatige Intelligentie Verordening zette Haagse ambtenaren in samenwerking met de PV EU actief in op het Europees Parlement. Maar doorgaans is dat bewustzijn niet optimaal en wordt door beperkte kennis over de werking van het EP het beïnvloedingsspel niet altijd optimaal gespeeld. Zo ontbreekt vaak een (vroegtijdige) prioriteitstelling over welke punten echt moeten worden binnengehaald en wordt er te weinig gewerkt aan (vroegtijdige) relaties met het EP. Soms blijven contacten te lang ‘hangen’ op het technische niveau: vakattachés onderhouden contact met parlementair assistenten. Effectief netwerken vereist echter contacten op allerlei niveaus, inclusief het politieke – met (schaduw)rapporteurs, met parlementariërs en met anderen binnen de fracties van de politieke groepen. De inzet van bijvoorbeeld een directeur-generaal van een vakministerie ligt dan voor de hand, maar dit gebeurt nog niet voldoende (vroegtijdig). Voor effectief netwerken is ook inzicht nodig in welke politieke argumenten werken bij welke politieke groepen. Het kan helpen om vanuit de coalitie van gelijkgezinde landen in te zetten op de EP-leden met de nationaliteit uit die coalitie om politiek te sturen. Beïnvloeding van het EP is in wezen een politiek spel, waarvoor een politieke antenne vereist is. Dat ambtenaren van nature meer inhoud (technische expertise) gedreven zijn, kan effectieve beïnvloeding van het parlement lastig maken.

Een praktische belemmering is dat medewerkers van de vakdepartementen niet altijd de tijd hebben om zich naast hun dagelijkse werkzaamheden ook met beïnvloeding van het EP bezig te houden. Het EP is een extra arena voor beïnvloeding die echter ook (veel) extra inspanning vergt: de amenderingsmacht van het Parlement biedt mogelijkheden om alsnog binnen te halen wat binnen de Raad verloren ging, maar de veelheid aan conceptamendementen maakt het soms ook moeilijk om alles bij te houden en effectief te kunnen schakelen met relevante actoren binnen het EP. Dit laatste geldt ook voor vakattachés op de PV EU; naast het werk dat gemoeid gaat met de instructieverlening en de deelname aan raads werkgroepen, ontbreekt het aan een duidelijke prioriteitstelling vanuit de ministeries in Den Haag en daarmee aan de tijd om zich structureel bezig te houden met het vormen en onderhouden van relaties met parlementsleden, hun medewerkers en parlementaire staf en de opgedane inzichten te communiceren naar de collega’s in Den Haag. De omgang met de verschillende EP-actoren is daardoor ad hoc en wordt niet voldoende strategisch ingestoken, terwijl praktijkvoorbeelden – zoals wetgeving op het vlak van kunstmatige intelligentie (de *Artificial Intelligence Act*) en herziene regels ten aanzien van geneesmiddelen (het *Pharmaceutical Package*) – laten zien dat inzetten op het Europees Parlement Nederland veel kan opleveren.

Het dossier pulsvisserij laat zien dat onvoldoende aandacht voor het EP Nederland duur kan komen te staan: mede doordat Nederland te weinig aandacht besteedde aan het creëren van draagvlak binnen het Europees Parlement en de Fransen dit nadrukkelijk willeden, verloor Nederland die strijd.

#### 4.1.4.5 Actieve ‘outreach’ met oog voor de (sociale) media maakt Nederland zichtbaarder

Nederland maakt bij gelegenheid goed gebruik van diverse ‘outreach’-instrumenten, door op gezette momenten en voor specifieke onderhandelingsdossiers (sociale) media in te zetten.<sup>189</sup> De Nederlandse PV EU staat er om bekend als een van de weinige landen na een Raad achtergrondbriefings te geven voor de media met een overzicht van de besproken onderwerpen; dat moment wordt gebruikt om de Nederlandse positie nog eens voor het voetlicht te brengen. Als een magazine zoals *Politico* die positie opneemt in een artikel geeft dat Nederland indirect beïnvloedingsmogelijkheden.

Nederland werkt ook met *sponsor-generated content* of opinieartikelen in de media om zo toekomstig EU-beleid indirect proberen te beïnvloeden. Zo was een opiniestuk in *Politico* tijdens de beleidsvormende fase in het dossier koolstofheffing over de grens bedoeld om de brede steun voor de Nederlandse positie te signaleren en de wenselijkheid van een aantal criteria voor het naderende EU-voorstel nog eens te benadrukken.<sup>190</sup> In het geval van het dossier rechtsstaatconditionaliteiten werd voortdurend de Nederlandse ondergrens in de internationale media benadrukt om de Nederlandse positie duidelijk te markeren.<sup>191</sup>

De PV EU gebruikt ook sociale media en andersoortige *outreach*-kanalen voor zichtbaarheid en indirecte invloed. De casestudie over de ophoging van de klimaatambitie biedt een inkijkje. Zo werd via het woordvoeringsteam van de PV EU ingezet op het ontwikkelen van sociale mediacontent en er werden Engelstalige *fact sheets* gemaakt om het Nederlandse standpunt uit te dragen in Brussel. De Europese instellingen waardeerden de Nederlandse informatiedeling en op haar beurt droeg deze informatiedeling positief bij aan de informatiepositie van de Nederlandse regering zelf. Dit is een werkwijze die op voor Nederland belangrijke dossiers vaker wordt toegepast door de Nederlandse PV EU, maar die niet of nauwelijks door de permanente vertegenwoordigingen van andere lidstaten wordt gebruikt.<sup>192</sup> Daarmee onderscheidt Nederland zich positief van andere lidstaten.

Het organiseren van en/of het spreken tijdens informele evenementen, conferenties of ‘ronde tafels’, of het geven van openbare speeches door hoge ambtenaren of bewindspersonen zou meer structureel deel mogen uitmaken van de Nederlandse EU-gereedheidskist.<sup>193</sup> Waar Nederland aan een dergelijke *outreach* doet, kan dit namelijk bijdragen aan invloed, zo laten de casestudies zien. Eerder is al genoemd dat door een op het dossier wetgevingstransparantie georganiseerd seminar met experts uit verschillende lidstaten nauwe contacten ontstonden met toekomstig EU-voorzitter Duitsland, waardoor Nederland op de hoogte kon blijven van de Duitse beleidsvoorbereiding en proactief werd benaderd ter voorbereiding op het Duitse voorzitterschap.<sup>194</sup> Ook speeches van de MP – bijvoorbeeld de toespraak van premier Rutte voor het EP over de toekomst van de Europese Unie (Straatsburg 2018), of die voor de *Bertelsmann Stiftung* over zijn visie voor de EU (Berlijn 2018) – werden positief ontvangen, met name omdat Rutte hier een meer constructieve houding aannam dan in eerdere uitlatingen over de EU.



Over het algemeen geldt, investeer vroeg in netwerkvorming:

Breng belangen in kaart: aan de hand van een EU-krachtenveldanalyse – met hulp van posten – en houd oog voor deelbelangen binnen Nederland. Doe dit op prioritaire dossiers tevens voor de belangen van *alle* lidstaten (dus ook van lidstaten waarmee traditioneel niet wordt samengewerkt en met zogenoemde *fence-sitters*: lidstaten die niet per se een sterk standpunt hebben op dossiers). Breng de raakvlakken in kaart die Nederland heeft met lidstaten en mogelijkheden voor samenwerking.

Besteed stelselmatig aandacht aan het EP, te beginnen met het actief leren kennen van de 31 Nederlanders die gekozen zijn als Europarlementariër, het brengen van werkbezoeken en kennisdeling. Verken *best & bad practices* met ministeries die al actief met het EP werken, betrek het EP in een krachtenveldanalyse en wijs aan wie daarvoor verantwoordelijk moet zijn.

Zorg ervoor dat je de lobby op het EP met gelijkgezinde lidstaten doet. Communiceer met de PV EU of een dossier voor Nederland prioritair is of niet, zodat daar de beïnvloedingsstrategie vanuit de EP-afdeling op kan worden afgestemd. Voor effectieve beïnvloeding van het EP op prioritaire dossiers is van vakministeries een vroegtijdige prioriteitstelling van die dossiers nodig (welke punten moeten echt worden binnengehaald?) en vroegtijdige netwerkvorming met het EP. Netwerkvorming moet in dit geval niet alleen gebeuren op technisch niveau, door vakattachés of beleidsexperts, maar ook op politiek niveau, door tijdige inzet van directeuren-generaal van de vakministeries.

Zorg ervoor dat vakministeries zich meer bewust worden dat de posten de beïnvloeding kunnen versterken, bijvoorbeeld door het koppelen van beleidsmedewerkers in Den Haag aan hun tegenhangers in andere landen (vooral relevant wanneer in Brussel niet wordt samengewerkt in een EU-expertgroep). Zet de posten strategisch in; niet pas wanneer zaken in Brussel verkeerd dreigen te lopen, maar met proactieve informatievoorziening op een dossier, scherpe prioriteitstelling, en gedifferentieerde instructieverlening, met oog voor de menskracht en expertise op de ambassade.

Investeer meer in bilaterale relaties, waar nodig en mogelijk door inzet van een bewindspersoon, en anders door inzet van een DG of de DGES. Houd in gedachten dat de formele status van een vertegenwoordiger in andere lidstaten belangrijker is dan in Nederland en pas je strategie daarop aan.

Continueer *outreach*-activiteiten om de inhoudelijke boodschap van Nederland meer kracht bij te zetten, als structureel onderdeel van de beïnvloeding.

#### 4.1.5 Nederland als een kundige en pragmatische speler en soms als een inflexibele dwarsligger

De reputatie van Nederland in de EU fluctueert, zowel door de tijd als per beleidsdossier, per adressant (ministers, diplomaten, beleidssectoren) en vooral: in de perceptie van degene die het oordeel vormt. Sterk beeldbepalend in de huidige evaluatieperiode waren het Nederlandse EU-voorzitterschap (positief), en de opstelling van Nederland in de onderhandelingen over het MFK en het coronaherstelfonds (negatief). Ook binnenlandse Nederlandse ontwikkelingen, zoals de boerenprotesten, en de verkiezingsuitslag van 2023, evenals de bekendheid van Nederland als ‘belastingparadijs’, hebben invloed.

Als onderhandelaar over het EU-beleid wordt Nederland gezien als inhoudelijk, resultaatgericht, goed georganiseerd, pragmatisch (dat wil zeggen, met primaire aandacht voor de kosten en baten van beleid), vocaal en direct.<sup>195</sup> Het is duidelijk waar Nederland voor staat. De perceptie dat Nederland consistent is in het uitdragen van standpunten heeft als voordeel dat het wordt gezien als een voorspelbare en betrouwbare partner.<sup>196</sup> Op dossiers waarop Nederland een middenpositie bekleedt en een brugfunctie vervult tussen verschillende lidstaten, wordt Nederland gezien als constructief en als bruggenbouwer die realistische oplossingen kan aandragen.<sup>197</sup> Zeer vaak wordt Nederland gezien als een land met een hoog kennisniveau van zowel de beleidsinhoud als het Europese beleidsproces.<sup>198</sup> Aan die kennis ontleent Nederland gezag en vertrouwen, waardoor er naar Nederland wordt geluisterd.<sup>199</sup> Het EU-voorzitterschap van Nederland in 2016 droeg positief bij aan de waardering voor de Nederlandse competenties en daarmee aan diens reputatie. Dit kwam door de inzet van Nederland op beleidsterreinen waarop het bekwaam is en door de manier waarop Nederland een aantal lastige kwesties afhandelde (zoals de migratiecrisis).<sup>200</sup>

De keerzijde van de Nederlandse consistentie is dat Nederland ook als bovenmatig principieel, ideologisch en inflexibel kan overkomen (zie hiervoor ook §4.5 over flexibiliteit).<sup>201</sup> De spreekwoordelijke Nederlandse directheid en pragmatisme worden ook wel gezien als gebrek aan tact. Evenmin positief is de perceptie dat Nederland vooral is gericht op het eigenbelang en minder op het aandragen van Europese oplossingen. Daarnaast heeft Nederland een reputatie dat het zich op bepaalde grote beleidsterreinen (zoals het financiële, deels in relatie tot rechtsstatelijkheid) niet constructief en bemiddelend opstelt, maar juist reactief, kritisch, defensief en als een buitenspeler (‘Nederland doet toch niet mee’). Nederland zou de neiging hebben te vechten tegen de bierkaai, ook op dossiers die niet per se voor Nederland van belang zijn. Nederland wordt niet gezien als empathisch of solidair met andere lidstaten<sup>202</sup>, maar eerder als moralistisch, een lidstaat die soms hoog van de toren blaast en het ‘beter meent te weten dan andere’.<sup>203</sup> De ervaren zuinige inzet van Nederland op het onderhouden van bilaterale relaties komt op sommige lidstaten over als arrogant.

Een negatief effect op de Nederlandse reputatie hadden de officiële voortrekkersrol in de Hanzecoalitie en de Zuinige Vier-alliantie en het optreden van Nederlandse bewindspersonen in de onderhandelingen over het MFK en het coronaherstelfonds. Nederland zette de hakken in het zand; het Europees Monetair Stelsel moest niet teveel worden aangepast en Europees beleid moest vooral niet teveel geld kosten. Een dergelijke opstelling wordt van Nederland wel verwacht, maar de bruuskheid waarmee die werd ingenomen en gecommuniceerd, door bewindspersonen, zorgde voor onbegrip en ergernis.<sup>204</sup> Uiteindelijk kreeg Nederland met zijn opstelling geld, maar verloor het ook prestige, zo wordt gezegd.<sup>205</sup> Hetzelfde geldt voor de suggestie van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Wopke Hoekstra dat de Europese Commissie zou moeten onderzoeken waarom sommige landen niet de budgettaire ruimte hadden om de economische consequenties van de coronacrisis op te vangen. Hiermee haalde hij zich kritiek van een aantal Zuid-Europese landen en van de nieuwe Duitse bondskanselier Olaf Scholz op de hals haalde.<sup>206</sup>

Den Haag is zich in toenemende mate bewust dat een dergelijke opstelling niet goed is voor de Nederlandse reputatie in de EU en dat het strategisch niet effectief is voor de Nederlandse invloed op het EU-beleid. Wil Nederland – niet meer de grootste van de kleine lidstaten, maar de kleinste van de grote lidstaten –<sup>207</sup> de prominentie op het Europese toneel claimen die observatoren en sommige andere lidstaten verwachten, dan is in veel gevallen een constructiever geluid nodig dan het ‘nee’ verkopen. Een vertaling van eigenbelang naar een oplossing voor een groter Europees probleem kan hier aan bijdragen.

Meer recent heeft Nederland op bepaalde dossiers gepoogd zich van een meer constructieve kant te laten zien. Onder het Kabinet-Rutte IV stuurde Nederland in de EU niet langer aan op het verlagen van de overheidsuitgaven, en werd het harde geluid op het vlak van het Europese monetaire beleid afgezwakt. Het aanvragen van gelden uit het coronaherstelfonds was van belang voor de reputatie van Nederland, omdat andere lidstaten Nederland er anders van zouden betichten Europese solidariteit af te wijzen en Nederland het ‘medicijn’ dat het eerder zo gemakkelijk aan andere landen voorschreef zelf niet wilde nemen.

Bepalend voor de Nederlandse reputatie in de EU was ook de rol van Nederland in de onderhandelingen op het klimaatdossier, met een proactieve agenda en duidelijke ideeën over de richting van het EU-beleid. Dat er vervolgens vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de uitvoerbaarheid van het door Nederland zo gewenste onderhandelingsresultaat in Nederland zelf (zie ook §4.5 over samenhang en strategie), brengt het risico met zich mee dat Nederland zijn reputatie als ‘sjacheraar’ ten aanzien van de uitvoering van het Europese milieu- en landbouwbeleid – een gevolg van jarenlange uitvoeringsproblemen betreffende het EU-beleid op deze terreinen – bevestigd zal zien. Ook op andere beleidsterreinen, zoals defensie, is sprake geweest van ‘veel beloven maar onderpresteren’. In hoeverre de kloof tussen belofte en uitvoering daadwerkelijk effect heeft op de invloed van Nederland op nieuw EU-beleid is niet duidelijk, maar wel dat die kloof de geloofwaardigheid van Nederland in de EU – en daarmee indirect de invloed van Nederland in de EU – geen goed doet. Sommigen vrezen dat het gebrek aan geloofwaardigheid op deze terreinen kan overslaan op andere.



Er wordt eerder naar je geluisterd wanneer plannen worden aangedragen die constructief zijn en met oog voor de bredere Europese belangen; niet alleen de nationale. Breng ervaring en kennis, bijvoorbeeld door samen met andere lidstaten een non-paper te schrijven. Dan doe je constructief en proactief mee aan de gedachtevorming over het EU-beleid.

In een Unie met 27 lidstaten is realisme nodig – zowel bij de ministeries als in het parlement – over de onmogelijkheid om altijd alle nationale beleidsdoelen te bereiken. Vasthoudendheid kan effectief zijn; maar kan ook contraproductief uitpakken voor Nederland. Kijk wat de sleutelactoren op het Europese krachtenveld doen, kijk naar de cultuur van andere landen en pas je boodschap en strategie daarop aan. Ambassades hebben goed zicht op ontwikkelingen in het land waar ze zijn gevestigd en hebben goede contacten.

Begin met realistische beleidsdoelen aan het begin. Voorkom het naar beneden bij moeten stellen van de Nederlandse ambities tijdens de onderhandelingsfase om voorspelbaar te blijven in de ‘vriendenclub’ die de EU ook is. Realiseer je dat niet-correcte uitvoering van EU-beleid ten koste kan gaan van geloofwaardigheid.



## 4.2 Kennis, menskracht en mandaat

*In hoeverre hebben medewerkers binnen de Rijksoverheid voldoende kennis over de EU-beleidscyclus en Europese besluitvormingsprocessen? In welke mate beschikken zij over de EU-vaardigheden die relevant zijn voor hun functie? Hoe sterk is de Nederlandse kennispositie ten aanzien van de beleidsinhoud? In hoeverre is de menskracht bij de ministeries en de PV EU toereikend om effectief te kunnen bijdragen aan de beïnvloeding van het EU-beleid? Hoe zit het met het aantal (tijdelijk) bij de EU werkzame Nederlanders en de benutting van hun positie door de Rijksoverheid? En in hoeverre hebben ambtenaren die namens Nederland in Brussel onderhandelen hiervoor een helder mandaat? Deze paragraaf gaat in op deze vragen.*

### Hoofdbevinding

De mate van EU-kennis en -vaardigheden is onevenredig verdeeld binnen de Rijksoverheid en dat geldt voor alle ambtelijke functieniveaus, van beginnend ambtenaar tot topambtenaar tot bewindspersonen. Deze bevinding komt overeen met die uit de IOB-evaluatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling (2021). Kennis over hoe de EU werkt en over het inhoudelijke EU-beleid maakt vaak geen integraal onderdeel uit van het ambtelijke en politieke werk, wisselt per departement en is persoonsafhankelijk. Dit geldt ook voor het bredere bewustzijn van het belang voor Nederland van de Europese Unie als 'vierde bestuurslaag' en van de doorwerking van EU-beleid in nationaal beleid. Niet iedereen beschikt over de vaardigheden die nodig zijn voor een effectieve EU-beïnvloeding, zoals het kunnen opstellen van een krachtenveldanalyse of het leggen en onderhouden van de juiste contacten in de EU-instellingen.

Uit de voorliggende evaluatie blijkt niettemin dat de relatief goede Nederlandse kennispositie heeft bijgedragen aan invloed. Wel kan de beleidsinhoudelijke kennis binnen de Rijksoverheid beter gebundeld en verankerd worden om te zorgen dat Nederland, zijn invloed kan behouden of vergroten. Nederland ontleent immers zijn invloed in de EU voor een groot deel aan de inbreng van beleidsinhoudelijke kennis, zeker als het sectoroverstijgende EU-dossiers betreft. Een institutioneel geheugen bij de Rijksoverheid, de samenwerking tussen ministeries, en interactie met andere overheidsactoren, maatschappelijke spelers en de wetenschap vragen om verbetering. Sinds de IOB-evaluatie van de Nederlandse EU-coördinatie is geïnvesteerd in menskracht bij BZ/DIE. Bij vakdepartementen is niet altijd voldoende ruimte om naast

de arbeidsintensieve EU-werkzaamheden vroegtijdig en proactief te kunnen handelen en vooruit te denken. Dit komt deels door beperkte menskracht, gebrek aan prioriteitstelling en 'waan van de dag'-kwesies. De Nederlandse PV EU is goed bemenst, maar ook daar blijven door de werkdruk sommige taken liggen die nodig zijn voor het effectief kunnen uitoefenen van invloed.

Nederland is al lange tijd ondervertegenwoordigd bij de EU-instellingen: het aandeel Nederlanders daar 1,9% komt niet in de buurt van het in 2018 vastgestelde streefcijfer van 3,9%. Als het gaat om bij de EU vanuit de ministeries gedetacheerde Nederlanders is er eerder sprake van onderbenutting, door een onvoldoende strategische omgang met de plaatsing, begeleiding en terugkeer van deze voor de overheid waardevolle ambtenaren. De afspraken met de Commissie om de Nederlandse ondervertegenwoordiging tegen te gaan en de Rijksbrede ambities voor een strategischer EU-personeelsbeleid zijn nog te recent om uitspraken over de effectiviteit te kunnen doen.

### 4.2.1 EU-kennis en -vaardigheden: persoonsafhankelijk en onevenredig verdeeld

De mate waarin ambtenaren van hoog tot laag, maar ook bewindspersonen beschikken over EU-competenties – dat wil zeggen, EU-kennis en EU-vaardigheden – is persoonsafhankelijk en onevenredig verdeeld binnen de Rijksoverheid (zie Box 3 hieronder). Doordat 'de EU' geen structureel onderdeel uitmaakt van training, inwerkprogramma's en overdracht van Rijksambtenaren, zijn dossierhouders van inhoudelijke beleidsdirecties zich niet altijd bewust van de Europese dimensie van hun dossier en zijn zaken als het opstellen van een Europese krachtenveldanalyse op hun eigen dossiers en het structureel netwerken met dossierhouders in andere lidstaten geen integraal onderdeel van het werk. EU-coördinatoren beschikken vaak wel over deze vaardigheden, maar hebben op hun beurt niet altijd toegang tot voldoende inhoudelijke kennis om in cruciale fases van het beleidsproces effectief te kunnen ingrijpen. De Europese component van de werkzaamheden kan per ministerie en zelfs binnen een ministerie sterk verschillen; de mate van kennis en vaardigheden verschilt ook binnen en tussen ministeries. Dit geldt ook voor EU-cursussen die ministeries al dan niet voor (nieuwe) medewerkers organiseren.

## Box 3 EU-competenties: kennis en vaardigheden

Onder EU-competenties scharen we EU-kennis en EU-vaardigheden.

Bij *EU-kennis* gaat het allereerst om inzicht in het belang van de Unie, als vierde bestuurslaag, voor Nederland en de manier waarop Europees beleid doorwerkt in nationaal beleid. Maar het gaat ook om vragen als: wat is het verschil tussen een richtlijn en een verordening; hoe verloopt de beleidscyclus in de EU; wat is de rolverdeling daarin tussen de Raad, de Europese Commissie en het Europees Parlement; en hoe werkt comitologie<sup>208</sup>? Kennis doe je op door deze aan te leren en te onthouden, en soms uit te breiden met nieuwe kennis.

Bij *EU-vaardigheden* gaat het om zaken als het onderhandelen in de BNC-werkgroep over het belang van jouw ministerie; het opstellen van een krachtenveldanalyse en onderhandelingsstrategie; interculturele communicatie in een raads werkgroep; en het opbouwen en onderhouden van netwerken in de EU-instellingen. Vaardigheden doe je op door te oefenen.

Ook onder bewindslieden is de mate van EU-kennis en -vaardigheden wisselend en persoonsafhankelijk en is werken ‘met en aan de EU’ niet vanzelfsprekend. Respondenten gaven aan dat er bewindspersonen zijn geweest, die de EU ‘niet altijd begrijpen’ of ‘niets hebben’ met het EU-werk, met als effect een verminderde betrokkenheid bij Europese zaken die spelen op hun departement. Zo kan het gebeuren dat ambtenaren geen antwoord krijgen wanneer zij escaleren of dat hen wordt gezegd: ‘Bedenk een reden waarom ik niet naar Brussel hoef’. Illustratief is dat Europees werken pas in het achtste en laatste hoofdstuk van het inwerkprogramma van bewindspersonen aan de orde komt. Daar worden de Europese standpuntbepaling toegelicht, de werkzaamheden en vervangingsregeling bij Raden uiteengezet, en het belang van een actief netwerk benadrukt. Een bijlage licht de Europese besluitvorming toe. Kennis, vaardigheden en interesse in het werken met de EU zijn van groot belang. Des te meer nu de EU steeds meer impact heeft op Nederlandse burgers en bedrijven en het voor de invloed van Nederland in de EU van belang is dat een politiek vertegenwoordiger op

gezette momenten aan het werk is met Europese collega’s – bij formele en informele Raden en door informele bilaterale contacten (zie §4.1 over netwerken en relaties).

Ambtenaren en bewindspersonen zouden zich goed bewust moeten zijn van de Europese context en dienen te beschikken over basale kennis over de werking van de EU die voor hun functie van belang zijn. Voor EU-coördinatoren is het van belang de verbinding te blijven zoeken met de themadirecties zodat de EU-kennis en -vaardigheden kunnen worden gecombineerd met de binnen hun ministerie beschikbare inhoudelijke kennis. Uiteraard dienen ook hoge ambtenaren en bewindspersonen kennis te hebben over de werking van de EU en het belang ervan voor Nederland, en vanuit die expertise hun medewerkers te faciliteren in hun EU-werk. EU-kennis en -vaardigheden zouden geen sluitstuk moeten zijn van een ambtelijke of politieke carrière, maar een belangrijke pijler daarvan.

Ook voor de functie van (plaatsvervangend) ambassadeur op de posten in de EU-lidstaten zouden EU-kennis en -ervaring een belangrijke pijler moeten zijn. In functieprofielen voor (plaatsvervangend) ambassadeurs wordt hier ook wel naar gevraagd. Echter, het Functiegebouw Rijk (het Rijksbrede systeem waarin alle typen competenties en ervaring staan uitgeschreven) biedt geen eenduidig beeld van wat die EU-kennis en -ervaring zouden moeten inhouden. Het takenpakket van een (plaatsvervangend) ambassadeur in een EU-lidstaat bestaat naast EU-werkzaamheden, ook uit andere resultaatgebieden waar met de werving rekening mee moet worden gehouden, zoals de aansturing van de post. Uiteindelijk bepalen degenen die het profiel voor de functie uitzetten in hoeverre er in het bredere takenpakket gewicht wordt toegekend aan de EU, door in de omschrijving al dan niet expliciet te zijn over welke EU-kennis en -ervaring iemand zou moeten beschikken.

Voor medewerkers op diplomatieke posten op alle niveaus geldt dat er niet standaard EU-cursussen worden aangeboden, ook niet wanneer de benodigde EU-kennis en -ervaring nog niet aanwezig zijn alvorens zij beginnen aan hun plaatsing. EU-kennis en -ervaring zijn echter wel van belang, zeker voor medewerkers die werkzaam zijn op EU-dossiers die door Den Haag als prioritair zijn aangemerkt. De recent door BZ/DIE gelanceerde, digitale trainingsmodule over de EU voor Rijksambtenaren van alle departementen is een positieve ontwikkeling; daarmee is het ook op afstand mogelijk om EU-kennis en vaardigheden op te doen.

Beschikken over EU-kennis en -ervaring is geen vereiste voor het vervullen van de bijna 1900 functies binnen de Rijksoverheid die onder de Algemene Bestuursdienst (ABD) vallen, terwijl het hierbij steevast om leidinggevende posities gaat. Daarmee wordt het probleem in stand gehouden dat er op hoogambtelijk niveau mensen geplaatst kunnen worden die ‘niets hebben’ met of weten van de EU, daar het belang niet van inzien en medewerkers niet of onvoldoende aansturen op dit terrein. Van de aanbeveling uit adviesrapporten van reeds bijna twintig jaar geleden om te investeren in centraal overzicht en sturing van een Europees opleidings- en loopbaanprogramma op alle niveaus binnen het Rijk, met als doel de Europese betrokkenheid van directeuren te vergroten, is weinig terecht gekomen.<sup>209</sup>

#### 4.2.1.1 *Er is te weinig oog voor het EU-krachtenveld, voor het EP en voor vroegtijdige, proactieve beïnvloeding*

Wat zijn de consequenties van een gebrek aan EU-competenties voor de Nederlandse beïnvloeding in de EU? We noemen er drie. De eerste is dat er in Den Haag vaak te weinig oog is voor het Europese krachtenveld, waarin 26 andere lidstaten, de EU-instellingen en talloze andere actoren elk hun belangen proberen te verdedigen. Instructies voor de Raadswerkgroepen en Coreper – opgesteld door Haagse ambtenaren en nog te weinig in samenspraak met de PV EU – gaan te zeer uit van de Haagse wenselijkheid en geven niet voldoende rekenschap van de Brusselse werkelijkheid.<sup>210</sup> Het gevolg is ‘dichtgetimmerde’ instructies voor Nederlandse onderhandelaars in Raadswerkgroepen die te weinig onderscheid maken tussen ‘*need to have*’ en ‘*nice to have*’ en die te weinig flexibel zijn om gemakkelijk mee te kunnen buigen met veranderingen in het Brusselse krachtenveld. Dit kan ertoe leiden dat Nederland in bepaalde dossiers te lang vasthoudt aan een standpunt dat niet (langer) haalbaar is – en dat gezien de positie van Nederland in het krachtenveld ook niet langer wenselijk is (zie ook §4.5 over flexibiliteit).

Een tweede consequentie van een gebrek aan EU-competenties is dat de Nederlandse focus nog te veel ligt op de onderhandelingen tussen de lidstaten in de Raad. De rol van het Europees Parlement is nog niet altijd in beeld, uitzonderingen daargelaten. De afgelopen jaren is er geïnvesteerd in kennisoverdracht van BZ/DIE aan de vakdepartementen in Den Haag en van de EP-afdeling op de PV EU aan de vakattachés daar over hoe het Parlement conceptwetgeving behandelt en welke mogelijkheden er zijn om via (schaduw-)rapporteurs bepaalde belangen over het voetlicht te brengen.

De EP-afdeling van de PV EU doet aan voorlichting en ontvangt regelmatig ambtelijke en politieke bezoeken. Er is echter geen structurele kennisoverdracht -bijvoorbeeld in de vorm van cursussen van de Academie voor Internationale Betrekkingen (AIB) over het Europees Parlement voor Rijksambtenaren die ermee te maken zullen krijgen. Een algemene ‘routekaart’ voor de beïnvloeding van het Parlement ontbreekt, en er is geen centraal overzicht van lopende trilogie<sup>211</sup> of van betrokken parlementariërs per dossier.

Het derde gevolg van een gebrek aan EU-kennis is dat de verbinding tussen de Brusselse agenda en de Haagse agenda niet altijd wordt gemaakt. Daardoor worden kansen gemist om proactief ‘goede ideeën’ te agenderen in Brussel, bij te dragen aan de beleidsvorming, of vooruit te lopen op potentiële problemen voor Nederland door EU-beleid dat er aan komt. ‘Den Haag’ richt zich op Haagse trajecten, niet op hoe die trajecten vervlochten zijn met Brusselse processen of hoe Nederland die Brusselse processen vroegtijdig en proactief zou kunnen beïnvloeden ten gunste van de Haagse trajecten. Daardoor vullen Nederlandse en Europese beleidsinstrumenten elkaar vaak niet goed aan, zoals ook de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie constateert op haar vakgebied.<sup>212</sup> De vraag ‘wat zijn nu concrete voorbeelden van dingen die we in Nederland al goed hebben geregeld en die ook Europees beleid zouden kunnen worden?’ wordt te weinig gesteld. Toch is het antwoord daarop relevant voor het beïnvloeden van de Europese Commissie, die vooral in de beleidsvorming gebruik maakt van *evidence-based* input uit onder andere de lidstaten.<sup>213</sup> Daarvoor is een combinatie nodig van kennis op heel verschillende vlakken: kennis van hoe het Europese beleidsproces werkt en van waar de Europese en de nationale agenda’s elkaar raken, maar ook gedegen inhoudelijke kennis van de beleidsonderwerpen.

De verbinding tussen ‘Den Haag’ en ‘Brussel’ wordt vooral moeilijk gelegd bij nationale dossiers die pas op de langere termijn invloed zullen ondervinden van Europees beleid. Beleidsmedewerkers die een dossier met een Europese component beheren, hebben vaak ook nog veel andere zaken lopen en zijn niet dagelijks bezig met de EU. Omdat ‘Brussel’ ingewikkeld kan zijn, en omdat de besluitvormingsprocessen in Brussel over het algemeen (veel) langzamer verlopen dan die in Den Haag, raakt de Europese component nogal eens uit zicht. Zo zijn Nederlandse ambtenaren zich niet altijd bewust van de Europese oorsprong van milieuwet- en regelgeving nadat deze in nationale wet- en regelgeving is omgezet.<sup>214</sup>

De eerdere IOB-evaluatie van EU-coördinatie noemt een aantal initiatieven dat tot kennisopbouw zouden moeten leiden. Rijkstrainees krijgen in hun opleidingsprogramma een aparte EU-module aangeboden. Op hoger niveau (directeur) zijn er programma's om wegwijs te worden in 'het Europese', zoals het kandidatenprogramma van de ABD. Niet structureel maar toch zinvol is het 'werkbezoek Brussel' dat veel directies weleens organiseren onder leiding van de internationale afdeling en de collega's van de PV EU. De hierboven genoemde door BZ/DIE ontwikkelde digitale trainingsmodule voor Rijkambtenaren over de EU is eveneens positief; de onlinemodules zijn recent beschikbaar en moeten hun vruchten in de praktijk dus nog afwerpen.

De decennia oude, steeds terugkerende constatering dat er een gebrek is aan EU-kennis op hoog en laag niveau binnen de Rijksoverheid, bij decentrale overheden, in de politiek én in het maatschappelijk debat en de media, doet vermoeden dat de oorzaak hiervan structureel van aard is dan kan worden opgelost met de toch talrijke EU-cursussen en -opleidingen die er zijn. Uit de recente Eurobarometer blijkt dat Nederlanders gemiddeld minder goed geïnformeerd zijn over Europese aangelegenheden dan burgers uit andere EU-lidstaten.<sup>215</sup> Gegeven de enorme druk op het Nederlands onderwijssysteem is er huiver om de vraag op tafel te leggen of de oorzaak van het EU-kennisprobleem niet ligt in het Nederlandse onderwijscurriculum en in de opleiding van docenten. Mensen die op de arbeidsmarkt starten missen basiskennis over de EU. Een investering in basiskennis via het onderwijs op dat vlak zou er op de lange termijn toe moeten leiden dat mensen die op de arbeidsmarkt starten wél voldoende EU-basiskennis hebben. Dit kan een doelmatige behartiging van Nederlandse belangen in de EU bevorderen evenals, een op meer kennis gebaseerd politiek debat over Nederland in de EU, en betere parlementaire controle op de Nederlandse inzet in de EU. Aanvullende cursussen, aangepast op de ambtelijke functie waarin iemand werkzaam is, kunnen bijdragen aan de opbouw van specifieke EU-expertise op de korte termijn. Gedacht kan worden aan EU-cursussen die in de markt worden aangeboden of aan de online EU-modules ontwikkeld door en voor Rijksambtenaren.



Investeer veel meer aan de voorkant in EU-competenties voor alle functieniveaus. BZK/ABD kan overwegen om in lijn met eerdere suggesties aan de ABD<sup>216</sup>, het functieprofiel van schaal 15 en hoger bij de Rijksoverheid aan te scherpen met standaard EU-kennis en ervaring. Bied coaching aan, op maat gesneden, bij nieuwe plaatsingen zodat diegene effectief kan functioneren op EU-dossiers waar hij/zij mee te maken krijgt. Dit geldt ook voor ambassadepersoneel, inclusief de (plaatsvervangend) ambassadeur, met name op kleine posten zonder attachés, en voor medewerkers die zich bezighouden met voor Nederland strategische EU-dossiers. Deze aanbeveling is noodzakelijk om het EU-bewustzijn en -kennisniveau op hoogambtelijk niveau op de korte termijn te verhogen om zelf 'EU-werk' op te pakken of anderen daarin te stimuleren. Faciliteer een plaatsing bij de EU als een onderdeel van het Rijkstraineeprogramma (BZK).

Laat in Functiegebouw Rijk het element "EU-ervaring" uitwerken in verschillende typen ervaringen, zodat er eenduidiger op kan worden gestuurd bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers.

Een plaatsing van medewerkers bij de PV EU of een EU-instelling, -orgaan of -agentschap kan op hoogambtelijk niveau meer positief worden gewaardeerd. Zorg ervoor dat mensen met EU-competenties worden behouden voor de Rijksoverheid door ze bij een volgende plaatsing op posities te plaatsen waar hun EU-ervaring en opgebouwd netwerk van contacten van belang is. Maak de EU een vast onderdeel van het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers en besteed daarbij aandacht aan wat de EU voor het betreffende ministerie betekent.

Streef naar actief verbinding leggen tussen de nationale en Europese agenda's door planmatig aan de hand van een tijdslijn per prioritair dossier beïnvloedingsmomenten van agendasetting tot en met uitvoering in kaart te (laten) brengen.

De e-learning voor Rijksambtenaren over de EU kan worden uitgebreid met een module 'beïnvloedingsroutekaart voor het Europees parlement' waarin duidelijk wordt welke kanalen wanneer in het proces kunnen worden benut en met welk doel – en zorg voor centraal overzicht van lopende triloggen en betrokken leden.

## 4.2.2 Inhoudelijke kennis: Nederland heeft een goede kennispositie

Invloed vraagt niet alleen om EU-kennis, maar ook om gedegen beleidsinhoudelijke kennis en een effectieve insteek en communicatie hiervan, zeker voor een lidstaat als Nederland (zie Box 4).

### Box 4 Beleidsinhoudelijke kennis van belang in alle fasen van de EU-beleidscyclus

Beleidsinhoudelijke kennis is belangrijk in alle fasen van de beleidscyclus, en essentieel in met name de agenderende en beleidsvormende fasen. Dat komt doordat kennis in vooral deze twee fasen voor invloed zorgt. De Europese Commissie ontwikkelt bij voorkeur beleid op basis van bewijs (*evidence-based*) en maakt graag gebruik van de kennis en expertise uit de lidstaten.<sup>217</sup> Kennis rond de diagnose van het probleem, mogelijke beleidskeuzes en de haalbaarheid en economische aspecten van voorgenomen beleid hebben hierbij de meeste invloed.<sup>218</sup> Die kennis moet bovendien worden overgebracht in de beleidstechnische taal die Commissie-ambtenaren spreken. Het is van belang dat die kennis niet alleen gaat over hoe beleid uitwerkt in een specifieke lidstaat, maar ook over hoe dat zou zijn in de andere lidstaten.<sup>219</sup> Het delen en uitventen van kennis op het ambtelijke niveau door deel te nemen aan kennis- en expertgroepen kan in belangrijke mate bijdragen aan de invloed van een lidstaat op het EU-beleid.<sup>220</sup>

Voor Nederland is inhoudelijke kennis bij uitstek van belang in de besluitvormingsfase. Hoewel het belang van kennis mogelijk afneemt wanneer de onderhandelingen politiek van aard worden, geldt dat de invloed van relatief kleine en middelgrote lidstaten in de besluitvorming mede wordt bepaald door overtuigingsstrategieën – die niet draaien om het stemgewicht of de middelen die grote lidstaten vaak wel hebben.<sup>221</sup> De praktijk toont dat een enkele onderhandelaar met expertise in complexe materie relatief invloedrijk kan zijn in de onderhandelingen en daarmee letterlijk het verschil kan maken, zelfs tegen de wens van grote lidstaten in.<sup>222</sup>

Ten slotte geldt dat kennis ook kan worden ingebracht in de evaluatiefase van het EU-beleid, bijvoorbeeld wanneer agentschappen rapporten opstellen over de

implementatie van EU-beleid in de lidstaten, om zo de herziening van staand beleid te beïnvloeden.<sup>223</sup> Kortom, cognitief leiderschap – het inbrengen van kennis en ‘goede ideeën’ – is voor een land als Nederland belangrijk voor het beïnvloeden van EU-beleid.

#### 4.2.2.1 De Nederlandse beleidsinhoudelijke kennis draagt bij aan invloed

Nederland is vaak in staat (geweest) ‘boven zijn eigen gewichtsklasse te boksen’ in de EU, mede door effectief gebruik van inhoudelijke kennis en expertise.<sup>224</sup> Uit de literatuur blijkt dat het door tijdige inbreng daarvan op diverse thema’s een leidende heeft rol kunnen nemen, bijvoorbeeld inzake milieuwetgeving.<sup>225</sup> En vanwege de historisch opgebouwde beleids-specifieke expertise is Nederland een invloedrijke lidstaat.<sup>226</sup> Ook uit de door IOB in het kader van deze evaluatie afgenomen interviews komt over dit onderwerp een positief beeld naar voren. Nederlandse ambtenaren en bewindslieden worden in Brussel en in andere lidstaten erkend en gewaardeerd om hun inhoudelijke expertise, goede voorbereiding en kennisdeling. Gelijkluidende bevindingen vinden we terug in ander onderzoek.<sup>227</sup>

De mate waarin Nederland zo de EU-onderhandelingen op specifieke dossiers kan beïnvloeden, wordt zichtbaar in de casestudies die voor deze evaluatie zijn uitgevoerd.<sup>228</sup> De casestudie over rechtsstaatconditionaliteit toont een combinatie van gedegen financiële en juridische kennis bij de ministeries van Financiën en BZ en een grondige voorbereiding in de vroege fase van de beleidscyclus; Nederland kwam goed beslagen ten ijs en kon meepraten en actief alternatieve tekstvoorstellen aandragen. Dat wekte vertrouwen bij andere lidstaten dat de inbreng van Nederland gestoeld was op gedegen uitzoekwerk. De Nederlandse onderhandelaars ontvingen bovendien vooraf zeer goede instructies, wat zonder gedegen kennis niet mogelijk was geweest.<sup>229</sup> Deze positieve elementen komen ook terug in de casestudie over koolstofheffing over de grens; daar zorgde de gedegen kennisbasis voor een goede samenhang in de onderhandelingspositie gedurende het hele beleidsproces: de Nederlanders wisten waarover ze het hadden.<sup>230</sup>

De casestudie over wetgevingstransparantie toont hoe Nederland –in dit geval het beleidsverantwoordelijke ministerie van BZ – in de Raad werkte op basis van een stabiel

kernteam bij BZ, grote persoonlijke kennis van de materie, en goede interne coördinatie. Daardoor kon Nederland een leidende rol op zich nemen en slaagde het er niet alleen in de kwestie van wetgevingstransparantie op de agenda te zetten, maar ook het ‘pro-transparantiekamp’ te versterken en het Duitse voorzitterschap te overtuigen het dossier tot prioriteit te verheffen. De aanpak gaf hoog aanzien bij externe actoren, waaronder andere lidstaten.<sup>231</sup>

Ook de Brexit-evaluatie spreekt over een hoog kennisniveau van het Nederlandse onderhandelingsteam doordat gedetacheerde ambtenaren van de vakministeries, met specifieke kennis, met een vaste regelmaat bij elkaar kwamen in een speciaal hiervoor opgezette heldere structuur, onder de regie van BZ. Een vroegtijdige analyse van de impact van Brexit zorgde ervoor dat Nederland – vooral in de beginfase van de onderhandelingen na het Britse referendum – beter voorbereid was dan de andere lidstaten en zelfs dan de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk zelf. In EU-overleggen kon Nederland daarom problemen aankaarten waar andere lidstaten nog niet over hadden nagedacht en andere lidstaten helpen in hun informatiebehoefte. Daardoor had Nederland ‘buitengewoon veel directe toegang’ tot het Brexit-onderhandelingsteam van de Europese Commissie: Nederland was ‘een geschikte gesprekspartner [...] om documenten en voorstellen over de onderhandelingen mee te bespreken voordat deze formeel geagendeerd werden bij de Britten of in de [Raad Algemene Zaken]’. De kennispositie droeg zo direct bij aan de doeltreffendheid van de Nederlandse belangenbehartiging, aldus de evaluatoren.<sup>232</sup>

Uit de casestudies blijkt niet alleen het verband tussen kennis en invloed, maar ook de nauwe verwevenheid van kennis met andere kerncapaciteiten, met name netwerken en relaties. Goede interdepartementale samenwerking draagt bij aan het opbouwen van een gedegen kennisbasis. Andersom zorgt kennis voor toegang – tot andere lidstaten, maar ook tot de EU-instellingen. Een gedegen kennisbasis kan vertrouwen geven bij andere lidstaten en de EU-instellingen, invloed hebben op de reputatie van een lidstaat in de EU, en bijdragen aan beleidscoherentie.

#### [4.2.2.2 Beleidsinhoudelijke kennis bij de overheid kan beter worden verankerd](#)

De hierboven beschreven aspecten zijn positief, maar wij zien wel dat beleidsinhoudelijke kennis binnen de overheid steviger kan worden verankerd. Dat geldt des te meer nu

Europese wetgeving inhoudelijk steeds complexer en vaker integraal van aard is (zie ook §4.3 over samenhang).

Waar en hoe kan het beter? De eerste mogelijkheid tot verbetering zit in de interministeriële samenwerking. Paragraaf 4.1 over netwerken en relaties heeft al beschreven dat die soepel verloopt op dossiers waarbij er gedeelde belangen zijn, maar moeizamer waar de departementale belangen uiteenlopen. Ook de aansluiting van vakministeries op dossiers die breed spelen – zoals het Europees Semester, het Plan voor Veerkracht en Herstel, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en klimaatambitie – is niet altijd goed. Bij die dossiers neemt het eerstverantwoordelijke ministerie de andere ministeries niet altijd voldoende mee of neemt het hun inbreng niet altijd voldoende serieus. Tegelijkertijd is het een gedeelde verantwoordelijkheid en moeten andere ministeries ook zelf het eerstverantwoordelijke ministerie tijdig benaderen.

Een tweede verbetermogelijkheid betreft de afstemming tussen de Rijksoverheid enerzijds en de medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en agentschappen, en maatschappelijke actoren anderzijds. Hierboven werd al toegelicht dat die interactie niet altijd voldoende gestructureerd is. Daardoor kan waardevolle kennis voor de Rijksoverheid onzichtbaar blijven, terwijl de medeoverheden, uitvoeringsinstanties en agentschappen deze kennis vaak juist direct in Brussel inbrengen (bijvoorbeeld via EU-comités en informele netwerken) en ook maatschappelijke actoren de weg naar Brussel vaak goed weten te vinden om daar hun kennis te delen.

Een derde aspect betreft wat er verwacht wordt van ambtenaren. De Rijksoverheid besteedt vakinhoudelijke kennis steeds vaker uit;<sup>233</sup> wervingsprofielen voor ambtenaren vragen vaak om generalisten in plaats van specialisten. Processturing wordt hoger ingeschaald dan inhoudelijke kennis en ervaring. Door de ABD-systematiek en de snelle roulatie tussen functies zijn leidinggevendenden steeds meer procesmanager in plaats van dossierkenner. Ten slotte zijn ambtenaren doorgaans veel tijd kwijt aan het beantwoorden van een aanzienlijke hoeveelheid (vaak geduplicateerde) Kamervragen en -brieven – gemiddeld 700 per jaar alleen al over EU-dossiers, zo blijkt uit een eerdere IOB-deelstudie –<sup>234</sup> en het organiseren van technische briefings, waardoor er minder ruimte overblijft voor inhoudelijke verdieping en reflectie. Dat alles samen leidt – in combinatie

met bezuinigingen op de Rijksoverheid – tot erosie van de inhoudelijke kennis waarop Nederland traditioneel sterk leunt.

Een vierde factor is het jarenlang beperkte contact tussen ambtenaren enerzijds en de Tweede Kamer anderzijds als gevolg van de voormalige ‘Oekaze-Kok’. Om een goed beeld te krijgen van zowel de problematiek als de mogelijke oplossingen op een beleidsdossier, kan een inhoudelijk gesprek tussen ministerie-ambtenaren en volksvertegenwoordigers essentieel zijn. Hoewel de omgangsregeling voor ambtenaren in 2020 werd versoepeld,<sup>235</sup> is de ‘contactangst’ bij ambtenaren nog altijd diepgeworteld. Het contrast met de situatie in de EU, waar ambtenaren juist gemakkelijk contact kunnen leggen met staf en leden van het Europees Parlement, is groot.

#### 4.2.2.3 De Rijksoverheid kan beter gebruik maken van kennisnetwerken

De goede positie van Nederlandse universiteiten, kennisinstellingen en uitvoeringsorganisaties in veel Europese (en bredere internationale) kennisnetwerken kan behulpzaam zijn voor de kennispositie van de overheid.<sup>236</sup> Ook structurele factoren dragen hieraan bij; Nederlandse universiteiten scoren hoog in vergelijkende *rankings*, veel Nederlanders spreken relatief goed Engels en Nederland heeft een internationaal georiënteerde economie.

Waar de overheid erin slaagt zich aan kennisnetwerken te verbinden, heeft dit een positieve invloed op het beïnvloedingspotentieel van Nederland in de EU. Neth-ER (*Netherlands house for Education and Research*) is een voorbeeld van zo’n goede verbinding. Als centraal contactpunt voor het Nederlandse wetenschap- en kennisveld in Brussel heeft Neth-ER als wettelijke taak het Nederlandse kennisveld te informeren over Europese beleidsontwikkelingen op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie en de mogelijkheden die dit beleid hen biedt. Op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) neemt Neth-ER daarbij ook het nationale beleid in ogenschouw.<sup>237</sup> Neth-ER werd in de voor dit onderzoek uitgevoerde interviews genoemd als een goed voorbeeld voor de samenwerking tussen kennisnetwerken en de overheid.

Het benutten van kennisnetwerken waarin Nederland zich begeeft helpt bij het vormen van nieuwe inzichten en ideeën die goed zouden zijn voor Nederland en die ingezet kunnen worden als Europese oplossingen, op de agenda van de Europese Commissie.<sup>238</sup>

Dit pleit voor het nog beter benutten van ‘kennis van buiten’ en kennisnetwerken door de overheid. Anders dan in sommige andere landen en in de EU bestaat er in Nederland geen *science-policy interface* en is de samenwerking tussen de overheid enerzijds en kennisinstellingen anderzijds niet structureel georganiseerd. Zo kan het gebeuren dat Nederlandse wetenschappers hun studies bij de Europese Commissie onder de aandacht proberen te brengen met als doel via deze weg invloed uit te oefenen op het EU-beleid, omdat zij geen ingang vinden bij de relevante ministeries in Den Haag om hun belangen te vertolken in Brussel. Dit laatste is verklaarbaar vanwege de werkdruk bij ministeries, die in veel gevallen weinig ruimte overlaat voor reflectie. Juist vanwege die werkdruk biedt het contact met het kennisveld ook kansen, omdat het binnenhalen van kennis beleidsexperts juist werk zou kunnen schelen, zou kunnen bijdragen aan strategievorming, en tot een meer realistisch beeld van de uitvoerbaarheid in Nederland van de Nederlandse beleidsdoelen zou kunnen leiden.



Zorg voor adequate inhoudelijke kennis op voor Nederland prioritaire onderwerpen. De Rijksoverheid zou structureler over ambtenaren met een goede vakinhoudelijke kennis (ook over de uitvoering van beleid) moeten kunnen beschikken. Rijksambtenaren zouden als onderdeel van hun werkzaamheden een inhoudelijk netwerk moeten kunnen opbouwen bij relevante kennisinstellingen, uitvoeringsorganisaties en agentschappen, en decentrale overheden in binnen- en buitenland.

Bundel kennis binnen de overheid door vaker gebruik te maken van ‘interbestuurlijke dossierteam’s’. Streef naar een gezamenlijke uitvoering van impactanalyses en van een uitvoeringstoets over de gevolgen van EU-wetgeving op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Zet de opdracht tijdig uit bij de organisatie/instelling die deze vorm van onderzoek moet doen zodat zij deze kunnen opnemen in de planning.

Benut de positie van Nederland in kennisnetwerken en investeer in het verder ontwikkelen hiervan. Blijf sterk inzetten op inhoudelijk leiderschap (inbrengen van kennis en van ‘goede ideeën’).

Zorg voor bewustzijn van de waarde van de inbreng van vakinhoudelijke kennis in de individuele fasen van de EU-beleidscyclus. Zorg voor kennis over de manier waarop en wanneer die kennis het best kan worden ingebracht. Vaste beïnvloedingsmomenten zijn bijvoorbeeld de jaarlijkse Commissiewerkprogramma's. Zorg voor inzicht in de (kennis-/informatie-/politieke behoefte) van gesprekspartners. Presenteer de inzet niet louter als Nederlandse behoefte, maar vertaal die naar het Europese belang.

### 4.2.3 Menskracht bij de Rijksoverheid: hoge werkdruk

Voldoende menskracht is een belangrijke voorwaardelijke factor voor onderhandelings-succes.<sup>239</sup> Menskracht betekent in deze paragraaf ambtenaren die op Rijksoverheidsniveau werkzaam zijn voor Nederland – bij BZ/DIE, de vakministeries en de PV EU.

De afgelopen paar jaar is de menskracht bij het EU-coördinerende ministerie versterkt. Bij de vakdepartementen blijven er capaciteitsbeperkingen. De Nederlandse PV EU is, in vergelijking tot andere lidstaten relatief groot, wat deels de positieve rol van de PV EU in de Nederlandse beïnvloeding verklaart, maar door de werkdruk blijven zelfs daar sommige taken liggen die voor de beïnvloeding van belang zijn. Dat veel bilaterale posten in de EU met capaciteitsbeperkingen te maken hebben, is al aan de orde gekomen in §4.1 over netwerken en relaties.

#### 4.2.3.1 BZ/DIE heeft geprofiteerd van investeringen in menskracht

Ten aanzien van de investering in menskracht, heeft BZ/DIE onder de nieuwe medewerkers ook ambtenaren van vakdepartementen binnengehaald, wat om meerdere redenen positief is. Ten eerste haalt DIE hier beleidsinhoudelijke kennis mee binnen, die onder andere nodig is om de haalbaarheid van het Nederlandse standpunt in Brussel goed te kunnen inschatten. Ten tweede brengen zij kennis mee over hoe een ander vakdepartement werkt. Omgekeerd zijn er mensen van de directie DIE naar vakministeries gegaan. Deze 'uitwisseling' kan zorgen, en heeft er in het verleden soms ook voor gezorgd, dat er een betere werkrelatie tussen BZ en de vakdepartementen ontstaat. Werkdruk blijft aan de orde.

#### 4.2.3.2 Capaciteitsbeperkingen zetten druk op de EU-bezigheden van de vakdepartementen

Druk op de menskracht bij de EU-directies van vakdepartementen is aanwezig, zo blijkt uit gesprekken met respondenten.<sup>240</sup> Vanwege de toename van integrale wetgeving met impact op meerdere ministeries, moeten er meer dossiers worden gevolgd – als trekkend of als anderszins belanghebbend ministerie – en moet er vaker met andere departementen, medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en agentschappen, bedrijven en andere maatschappelijke actoren worden afgestemd. Ook andere arbeidsintensieve EU-gerelateerde taken vragen steeds meer aandacht, zoals de informatievoorziening aan het parlement, het bijhouden van het 'schaakbord' – een digitaal overzicht van EU-dossiers in onderhandeling en van de posities van andere actoren op die dossiers dat wordt beheerd door DIE – en deelname aan de vele interdepartementale overlegstructuren over departementoverstijgende vraagstukken.

Bij sommige vakdepartementen is door beperkte menskracht, of door gebrek aan prioriteitstelling niet altijd voldoende ruimte om bovenstaande zaken daadwerkelijk te doen. Daarnaast vereist de informatievoorziening aan de Kamer veel capaciteit en wordt het ambtelijke werk in toenemende mate bepaald door crisismanagement dan wel door 'de waan van de dag'. Daardoor blijft er minder ruimte over voor (andere) zaken die proactief handelen en vooruitdenken vereisen. Dit kan gevolgen hebben voor het benutten van beïnvloedingskansen door Nederland in Brussel, zo gaven respondenten aan. Concreet wordt genoemd dat capaciteitsbeperkingen ministeries beletten collega's naar Brussel te sturen voor overleg, waardoor beleidsontwikkelingen en contactgelegenheden worden gemist. Een andere consequentie is dat vroegtijdige strategievorming en ideeënontwikkeling onder druk staan. Ten slotte bemoeilijkt de werkdruk het vanuit Den Haag aangehaakt blijven bij ontwikkelingen in het Europees Parlement.

#### 4.2.3.3 De Nederlandse PV EU is goed bemenst, maar de werkdruk is hoog

De rol van de PV EU in de Nederlandse EU-beïnvloeding kan op grote waardering rekenen. Deels komt dat door het goede functioneren van de Nederlandse EU-coördinatie (zie Box 5) en de competenties van de medewerkers van de PV EU (zie eveneens de genoemde paragrafen), maar ook de menskracht op de PV EU op zich is hiervoor een belangrijke verklarende factor.<sup>241</sup> In 2019, in een vergelijking van twintig lidstaten, zat Nederland met 59 onderhandelaars boven het gemiddelde van 56 onderhandelaars per lidstaat; twaalf lidstaten hadden (aanzienlijk) minder onderhandelaars en zeven lidstaten (aanzienlijk)



meer.<sup>242 243</sup> Nederland had in dat opzicht de organisatorische capaciteit om gemakkelijk deel te nemen aan processen in de Raad,<sup>244</sup> en actoren benaderen om de nationale positie onder de aandacht te brengen, coalities te bouwen en de Europese instellingen gevoelig te maken voor het nationale standpunt.<sup>245</sup>

## Box 5 De Nederlandse EU-coördinatie en de PV EU

De IOB-evaluatie uit 2021 over de EU-coördinatie concludeert dat het Nederlandse coördinatiesysteem een ‘geoliede machine’ is. Dit heeft een positief effect op de mate waarin en de manier waarop Nederland het EU-beleid kan beïnvloeden.<sup>246</sup> Omdat er altijd een Nederlands standpunt is op nieuwe EU-wetgevingsvoorstellen, kunnen Nederlandse PV EU-onderhandelaars het nationale belang op elk individueel dossier verdedigen. In andere lidstaten gebeurt het nog weleens dat onderhandelaars niet aan alle discussies deelnemen of zelf een veronderstelde nationale positie formuleren.<sup>247</sup> Bovendien zorgt de tijdigheid van de coördinatie ervoor dat Nederlandse PV EU-onderhandelaars relatief vroeg in het onderhandelingsproces kunnen interveniëren. De aanmerkelijk tragere coördinatie in andere lidstaten, zoals Duitsland, zorgt in die lidstaten voor gemiste kansen in de beïnvloeding, al is het wel zo dat grotere lidstaten zich die vertraging gemakkelijker kunnen permitteren dan kleinere lidstaten: immers, naar die eerste wordt, vanwege hun stemgewicht in de Raad, toch wel geluisterd.<sup>248</sup> Dit alles benadrukt het belang van de inzet van voldoende menskracht in het Nederlandse EU-coördinatiesysteem.

Nederland behoort tot de vier lidstaten met het grootste aantal medewerkers dat zich bij de EP-afdeling van de PV EU bezighoudt met het volgen van relevante ontwikkelingen binnen het Europees Parlement en met een gestructureerde relatie en regelmatig contact met het Parlement.<sup>249</sup> Zij signaleren zaken die opvallen naar de ministeries in Den Haag, adviseren vakattachés op de PV EU op strategisch niveau (welke Europarlementariërs of assistenten te benaderen, wanneer, welke politieke argumenten goed landen bij welke politieke groep, etc.) en geven voorlichting aan nieuwkomers. Afgezien van periodieke briefings aan parlementsleden is er daardoor ruimte voor meetings met deze politici, bijvoorbeeld voorafgaand aan een sectorale

Raad, en voor strategische interventies op specifieke dossiers. Zo kon de Nederlandse PV EU gedurende de onderhandelingen over de herziening van het Europees wetboek voor elektronische communicatie het Nederlandse standpunt op een bepaald onderwerp succesvol aan het EP overbrengen nadat dit niet was gelukt in de Raad.<sup>250</sup> Ook de casestudies die voor deze evaluatie werden gedaan illustreren de actieve inzet van de Nederlandse PV EU op strategische beïnvloeding van het Parlement op specifieke dossiers.

Toch zijn er twee aandachtspunten, die deels te maken hebben met (de afhankelijkheid van) Haagse processen. Het eerste is dat dagelijkse processen attachés veel tijd kosten: overleg met Den Haag over instructies, de inbreng hiervan in raads werkgroepen en comités, verslaglegging (vaak 's-avonds), de voorbereiding van Coreper en de begeleiding van de (plaatsvervangend) permanent vertegenwoordiger hierbij, de voorbereiding van Raden, de ontvangst van delegaties en de organisatie van werkbezoeken en bi-/ multilateraal overleg bij de permanente vertegenwoordigingen van andere lidstaten vragen veel aandacht. Hierdoor komen het in de gaten houden van ontwikkelingen bij onder andere de Commissie en het Europees Parlement, evenals netwerkvorming met deze instellingen, soms in de knel.

Het tweede punt is de behoefte aan flexibiliteit voor de tijdelijke inzet van aanvullend personeel bij de PV EU zodra beleidsthema's vanuit het niets prioritair kunnen worden (bijvoorbeeld gezondheid als gevolg van Covid-19, maar ook migratie ten tijde van de migratiecrisis), en beleidsontwikkelingen ineens snel gaan. De inzet van nieuwe medewerkers die zich met dit soort dossiers zouden moeten bezighouden, laat relatief lang op zich wachten. Dit komt deels doordat het moeilijk is het budget vanuit Den Haag voor ad hoc-plaatsingen bij de PV EU op (zeer) korte termijn te krijgen. Dit is jammer, omdat Nederland juist in de vroege, agenderende en beleidsvormende fase, invloed zou moeten willen uitoefenen in Brussel. Flexibilisering – wat de inzet van menskracht en de inzet van financiële middelen betreft – is gewenst.

Hoewel het aantal PV EU-onderhandelaars belangrijk is voor de succesvolle beïnvloeding van het EU-beleid, is dit niet per se op alle dossiers bepalend. Zo kan de inzet van PV EU onderhandelaars beperkt zijn op dossiers waar intensief bilateraal contact bestaat tussen de hoofdsteden. Daartegenover staat dat een enkele PV EU onderhandelaar die de kennis

bezit over technische dossiers, het verschil kan maken, zelfs tegen de wens van grote lidstaten in, zie ook box 5.

#### 4.2.4 Nederlanders bij de EU: niet voldoende strategische sturing en overzicht

Een ander aspect van menskracht gaat over de Nederlanders die bij de EU werken. Dat betreft permanent personeel bij de Europese instellingen, organen of agentschappen – de zogenoemde *fonctionnaires* – maar ook Nederlandse ambtenaren die daar tijdelijk zijn gedetacheerd – de *experts nationaux detachés* oftewel nationaal gedetacheerde experts, afgekort END-ers. Bij die eerste groep is er ondervetegenwoordiging, bij de tweede onderbenutting.

##### 4.2.4.1 Nederlanders ‘ondervetegenwoordigd bij de EU’

Nederland is ondervetegenwoordigd bij de EU-instellingen, -organen en -agentschappen: Nederlandse ambtenaren zouden 3,9% van het vaste personeelsbestand hiervan mogen uitmaken,<sup>251</sup> maar in de praktijk wordt slechts 1,9% van de beschikbare posities door hen bekleed.<sup>252</sup> In 2016, het jaar van het Nederlandse EU-voorzitterschap, was dit nog 2,1%.<sup>253</sup> De feitelijke ondervetegenwoordiging werd ook al in 2005 geconstateerd door de Gemengde Commissie ‘Sturing EU-aangelegenheden’.<sup>254</sup> Wat betreft personele vertegenwoordiging bij de Europese Commissie zijn naast Nederland nog twaalf andere lidstaten ondervetegenwoordigd, namelijk Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Slowakije, Tsjechië en Zweden.<sup>255</sup>

De demografische opbouw van het Nederlandse personeelsbestand in Brussel toont bovendien de naderende pensionering van een behoorlijk aantal Nederlanders op hoge posities en de relatief lage aanwas van junior-ambtenaren of specialisten zoals veterinair deskundigen of economen.<sup>256</sup> Als verklarende factor voor de ondervetegenwoordiging wordt onder meer genoemd de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt: er zijn voldoende loopbaanmogelijkheden in Nederland, inclusief banen met een relatief goed salaris, met eenvoudigere sollicitatieprocedures dan de arbeidsintensieve werving- en selectieprocedures voor permanente EU-staf. Andere verklarende factoren zijn de goede leefkwaliteit in Nederland, alsook samenlevingsvormen en levensvoorkeuren. Zo is er de zogenoemde partnerproblematiek.<sup>257</sup> Meer dan vroeger houden koppels rekening met de carrièrewensen van de partner. Een eventueel verlies van het inkomen van de partner in Nederland bij verhuizing naar Brussel weegt niet altijd op tegen de bezoldiging van een

EU-ambtenaar.<sup>258</sup> Soms maken het een-ouderschap of de mantelzorg voor familieleden in Nederland het ingewikkeld om de overstap naar Brussel te maken. Dat er door de Rijksoverheid weinig wordt ingezet op de ondersteuning van aspirant-EU-ambtenaren bij het plaatsingsproces ergens in de EU en er geen vangnet (baangarantie) binnen de Rijksoverheid is als zij in Brussel buiten de boot vallen, helpt ook niet.

In hoeverre is de ondervetegenwoordiging van Nederland bij de EU-instellingen een probleem? *Fonctionnaires*, oftewel EU-ambtenaren, opereren in principe onafhankelijk van het thuisland en kunnen niet direct worden ingezet voor de beïnvloeding van het EU-beleid. Onderzoek toont aan dat zij zich ook in de praktijk meestal onafhankelijk opstellen en niet gericht zijn op het behartigen van nationale belangen.<sup>259</sup> Alleen Franse EU-ambtenaren staan ‘enigszins bekend’ om het bevorderen van het landsbelang, aldus een perceptieonderzoek van Instituut Clingendael, waarbij de vraag is in hoeverre dit echt behulpzaam is voor de nationale belangenbehartiging. Aan de ene kant zouden lidstaten – met ambtenaren van de eigen nationaliteit – wellicht een informatievoorsprong kunnen verkrijgen en makkelijker invloed kunnen uitoefenen op het schrijfproces. Aan de andere kant hebben Commissie-ambtenaren uiteindelijk weinig invloed op de besluitvorming.<sup>260</sup>

Toch is het wel van belang dat het aantal bij de EU werkzame Nederlanders wordt vergroot, en door Brexit is dat belang alleen maar toegenomen. Het is al vaak gezegd: Nederland is met het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU een ideologische bondgenoot kwijtgeraakt. Ook andere landen die traditioneel het vrijemarktdenken omarmen zijn ondervetegenwoordigd in de EU-instellingen, en het zwaartepunt is sinds de laatste uitbreidingen verschoven naar landen die ingrijpen via de staat of via wetgeving voorstaan. Daarom vraagt het Nederlandse belang om een stevigere verankering van het ‘vrijemarktdenken-DNA’, en in het algemeen de Nederlandse zienswijze, in de EU zelf. Ambtenaren die beleidsproblemen met een ‘typisch Nederlandse manier van denken’ aanvliegen, kunnen voor Nederland wel degelijk een aanwinst zijn in Brussel.<sup>261</sup>

In Den Haag is men zich bewust van de noodzaak de Nederlandse vertegenwoordiging binnen de EU-instellingen te versterken. Een aantal jaar geleden heeft de HCEU een Rijksbrede EU-personeelsstrategie geformuleerd met als driedelig doel het verstevigen van de Nederlandse informatiepositie, het versterken van de Nederlandse capaciteit op voor Nederland belangrijke dossiers, en het steviger verankeren van het markt-

liberale gedachtegoed. Ter verdere invulling van de strategie is een interdepartementale ambtelijke stuurgroep opgericht.<sup>262</sup> Die inspanningen zijn lovenswaardig maar vooral ook versnipperd: er is een scala aan taken en verantwoordelijkheden voor individuele actoren waarbij niemand het overzicht of de regie heeft en het eigenaarschap binnen de overheid ontbreekt. Dit laatste geldt ook voor het 'Actieplan Geografische Balans' van de Europese Commissie, waarin voor zowel de Commissie als Nederland actiepunten worden geformuleerd om het aantal Nederlanders bij de EU te vergroten.<sup>263</sup> Ook in dit geval is niet duidelijk wie in Nederland voor wat verantwoordelijk is en of er overeenstemming is over de te ondernemen acties.

Verder is onduidelijk wat precies wordt beoogd met de door de HCEU geformuleerde strategie. Doelstellingen zijn niet voldoende geconcretiseerd en de wijze waarop ze moeten worden bereikt ontbreekt. Is de inzet vooral gericht op het bereiken van het streefcijfer van 3,9%. Of gaat het vooral om het plaatsen van meer Nederlanders op 'strategische' posities? Maar wat is 'strategisch' dan precies? Voor een effectief personeelsbeleid – en voor het evalueren van de inzet hierop – zijn dit relevante vragen, die alleen beantwoord kunnen worden wanneer helder is wat Nederland precies wil met de EU.

#### 4.2.4.2 Onderbenutting van zittende en voormalige Nederlandse END-ers

Nederlandse gedetacheerden bij de EU worden onderbenut.<sup>264</sup> Er is geen Rijksbreed EU-detacheringsbeleid: voor functies op hoog niveau speelt de ABD een rol, voor functies bij de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) is dat het ministerie van BZ, maar verder trekt elk ministerie een eigen plan ten aanzien van de plaatsing, de begeleiding en het terugkeerbeleid van Nederlandse END-ers. Sommige ministeries hebben min of meer vaststaand beleid en is er sprake van bewuste sturing, bij andere ministeries is de omgang met END-ers meer ad hoc. Dit resulteert niet alleen in wisselende praktijken tussen ministeries, zoals we hieronder toelichten, maar ook in een gebrek aan overzicht,<sup>265</sup> en een op departementaal niveau vaak weinig strategische omgang met END-ers.

De onderbenutting van END-ers zien we allereerst terug in de omgang met openstaande END-posities. Er is geen actieve Rijksbrede sturing op het matchen van aspirant-END-ers met posities die strategisch het meest interessant zijn.<sup>266</sup> De ministeries regelen de plaatsing van END-ers vanuit hun eigen departementale verantwoordelijkheid. Het risico

hierbij is dat ministeries niet van elkaar weten welke END-er bij welke directie of bij welk DG in Brussel zit, terwijl die END-er ook interessant kan zijn voor andere ministeries dan alleen het thuisministerie. Daarnaast is de informatievoorziening aan END-ers over de inhoudelijke EU-prioriteiten van het ministerie ontoereikend, terwijl END-ers juist zouden kunnen worden ingezet om bij te dragen aan het realiseren van die prioriteiten.<sup>267</sup>

De begeleiding van END-ers tijdens hun plaatsing wisselt per ministerie, en zelfs per contactpersoon binnen een ministerie. END-ers 'zijn echt de ogen en oren voor Nederland binnen de Commissie';<sup>268</sup> zij beschrijven hun rol ook wel als 'ambassadeur', 'antenne', 'missionaris' of 'infiltrant' voor hun thuisorganisatie.<sup>269</sup> De contactfrequentie tussen END-ers en hun ministerie en de inhoudelijke diepgang van dit contact zijn echter niet altijd toereikend om hun positie ten volle te benutten.<sup>270</sup> Hoewel de verantwoordelijkheid voor het onderhouden van contact niet alleen bij het ministerie ligt, is het 'wel een kunst om niet vergeten te worden'.<sup>271</sup> Dit terwijl het regelmatig bijpraten met END-ers over relevante EU-zaken ambtenaren tijd kan schelen,<sup>272</sup> omdat zij dan zelf niet hoeven te achterhalen wat er in Brussel speelt op hun dossier en waar eventuele beïnvloedingsmogelijkheden liggen voor Nederland.

Het helpt niet dat een dienstverband bij een EU-instelling niet samengaat met een dienstverband bij het Rijk/BZ. Een vast dienstverband bij de EU betekent een exit-gesprek en geen beschikking meer over de benodigde hard- en software (laptop met het BZ-Berichtenverkeer bijvoorbeeld) om relevante informatie door te spelen. Wisselen van positie tussen hoofdstad en Brussel is dus lastig binnen een EU-loopbaan, waardoor relevante EU-kennis en contacten niet gewaarborgd kunnen worden.<sup>273</sup>

Ook het terugkeerbeleid voor gedetacheerden kan worden verbeterd. Zo wordt er niet voldoende gestuurd op een effectieve inzet van END-ers bij het thuisministerie (of bij een ander ministerie, als hun EU-kennis daar meer tot zijn recht zou komen); deze constatering deed Instituut Clingendael al in 2007.<sup>274</sup> In de praktijk kan het gebeuren dat END-ers na afloop van hun plaatsingstermijn zelf op zoek moeten naar een beschikbare vervolgfunctie, waarbij er geen garantie is dat die past bij de kennis, kunde en het netwerk dat zij door hun ervaring in Brussel hebben opgebouwd. Soms worden zij eenvoudig teruggeplaatst op de functie die zij voor vertrek naar Brussel hadden. Ambtenaren zien een detachering daarom niet als behulpzaam en soms zelfs als belemmerend voor een

succesvolle carrière in Den Haag. ‘Geld verdien je in het buitenland, promotie maak je in Den Haag’, zoals verwoord door een respondent van de Personeelsenquête Rijk (PER), die is uitgevoerd in het kader van deze evaluatie.<sup>275</sup>

Voor de eigen loopbaan loont een functie in Brussel niet, aldus geïnterviewde ambtenaren en een meerderheid (52%) van de PER-respondenten. Het terugkeerbeleid is niet de enige reden. Verschillende PER-respondenten geven aan dat een plaatsing niet relevant is voor de functie, dat zij geen ambitie hebben op dit terrein, of dat een plaatsing momenteel te vroeg of te laat komt in de carrière. Toch zou een beter EU-personeelsbeleid – inclusief een meer strategische inzet van END-ers – wel goed zijn voor het vergroten van de invloed van Nederland in de EU, aldus geïnterviewde ambtenaren en PER-respondenten.

Dit laatste blijkt ook uit de casestudie over het Strategisch Kompas. Gedurende het beleidsproces was er regelmatig contact tussen de ambtenaren van de ministeries van BZ en Defensie, de Nederlandse PVEU en met personen die werkzaam waren bij de EU-instellingen, met name binnen de EDEO. Deze Europese ambtenaren zijn neutraal, maar er is wel bewust gewerkt aan het onderhouden van contact met personen op invloedrijke posities bij de EDEO (Nederlanders en niet-Nederlanders) om zo invloed uit te kunnen oefenen. Dit professionele contact vond plaats op initiatief vanuit zowel Den Haag en de PVEU, als de collega’s die werkzaam waren bij deze EU-instelling. De zo goed uitgekakte plaatsing van END’ers was geen strategische insteek, maar een kwestie van persoonlijke ambitie.<sup>276</sup>



Zorg voor eigenaarschap en maak duidelijk wie hoofverantwoordelijk is voor de Nederlandse EU-personeelsstrategie; zorg ervoor dat de taken en verantwoordelijkheden van betrokken actoren helder zijn belegd en zorg voor regie op en overzicht van die taken en verantwoordelijkheden.

Stel duidelijke doelstellingen op over wat Nederland wil bereiken met de inzet op het EU-personeelsbeleid en zorg voor indicatoren op basis waarvan de effectiviteit van de inzet kan worden geëvalueerd.

Bespreek de capaciteit van de mensen die zich bezig houden met de werving van Nederlandse kandidaten – voor zowel de algemene EU-selectieprocedures als de specialisten-selectieprocedures – afdoende is. Zorg voor goede begeleiding en overweeg een baangarantie bij de Rijksoverheid voor sollicitanten die het concours hebben gehaald, maar in Brussel buiten de boot vallen.

Breng met het oog op de Commissieperiode 2024–2029 en het Nederlands EU-voorzitterschap in 2029 de Nederlandse prioriteiten per ministerie in kaart. Neem daarbij de belangen van de ‘achterban’ in acht. Bespreek welke strategische positionering van Nederlanders in Brussel wenselijk is in deze periode, bijvoorbeeld bij Commissie-DG’s die voor Nederland relevante prioritaire dossiers (zullen) behandelen.<sup>277</sup> Denk hierbij in het bijzonder aan vertegenwoordiging bij themadirecties van de EU-instellingen; naast hogere, ook lagere posities; en plaatsingen bij de personeelsdirecties van de EU-instellingen, -organen en -agentschappen. Belangrijk is dat de wensenlijstjes van de ministeries interdepartementaal worden afgestemd, omdat de aard van EU-dossiers steeds integraler wordt en er mogelijk kansen liggen om samen op te trekken.

Om de kennis en ervaring van END-ers beter binnen het Rijk te gebruiken zou een interdepartementaal detachingsbeleid geformuleerd moeten worden met minimale eisen (goede praktijken) voor de plaatsing, de begeleiding en het terugkeerbeleid aangaande END-ers.<sup>278</sup> Geleerde lessen uit de bestaande regelmatige uitwisseling van goede praktijken tussen de END-coördinatoren van de ministeries kunnen hiervoor een goede opstap vormen.

Ambtenaren vakministeries (thematisch): Organiseer met regelmaat ontmoetingen op de PV EU met Nederlandse Europese ambtenaren, gedetacheerde Nederlanders bij de instellingen en EP-staf, op dossier niveau voor uitwisseling van informatie en behoud van contacten.

#### 4.2.5 Mandaat: een helder, solide mandaat is niet vanzelfsprekend

Het onderwerp mandaat omvat een aantal aspecten, waarvan we er hier twee bespreken. Het eerste betreft de ambtelijke beslisbevoegdheid van vertegenwoordigers in het PV-instructieoverleg (PVi-overleg), waarin de instructie voor Coreper wordt besproken, en de Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen (CoCo), die onder meer de inzet voor bijeenkomsten van de Raad van Ministers afstemt. Het tweede betreft de mandatering van Haagse ambtenaren en politici die namens Nederland onderhandelen in Brussel.

Wat het eerste betreft geldt dat vertegenwoordigers van de ministeries soms niet voldoende mandaat hebben om tijdens een overleg knopen door te hakken. Ten aanzien van het tweede geldt dat weliswaar in de vijf casestudies sprake was van een helder mandaat, maar dat een beslissende toepassing daarvan mede vanwege de consensusgerichtheid van de standpuntbepaling geen vanzelfsprekendheid is.

##### 4.2.5.1 Binnen het PVi-overleg en de CoCo ontbreekt soms het mandaat om beslissingen te nemen

De IOB-evaluatie over de EU-coördinatie gaf aan dat er in het PV-instructieoverleg een groot niveauverschil is tussen de mensen die de instructie namens de ministeries bepalen (vaak startende beleidsmedewerkers, Rijkstrainees of stagiaires) enerzijds en degenen die de instructie in Coreper inbrengen (de (plaatsvervangend) permanent vertegenwoordiger) anderzijds. Deze laatste wordt in de praktijk vertegenwoordigd door de (plaatsvervangend) Antici of Mertens. Door het gebrek aan senioriteit van de Haagse vertegenwoordigers in het PVi-overleg is het moeilijk om in die vergadering een definitieve wegging te maken van de soms twintig onderwerpen op de agenda en te bespreken hoe dossiers tussen ministeries zouden kunnen worden uitgeruild. Het gevolg is dat de PV EU die wegging in Coreper zelf maakt en de instructie soms zelf aanpast. Dit is om praktische redenen begrijpelijk, maar het is in principe onwenselijk, omdat de tranchering van de belangen van de ministeries een politieke verantwoordelijkheid is. Ministeries zouden zich aan de geldende afspraken over deelname aan het PV-instructieoverleg moeten houden, volgens welke er mensen moeten deelnemen die ook zonder ruggenspraak een positie namens hun ministerie kunnen innemen.

Soortgelijke bevindingen gelden voor de CoCo. Ambtelijke vertegenwoordigers hebben niet altijd het mandaat om een standpunt ‘op te halen’ binnen het eigen ministerie, dat met gezag te verdedigen binnen de CoCo, ter vergadering beslissingen te maken, en die beslissingen te verdedigen binnen het eigen ministerie. Ook hier vraagt de procesgang om een meer seniore afvaardiging. Richtlijnen voor de vertegenwoordiging in de CoCo bestaan overigens niet.

##### 4.2.5.2 Een helder mandaat is niet vanzelfsprekend

Een helder mandaat zorgt voor eenduidigheid van de Nederlandse inzet in de EU, een duidelijk handelingskader voor uitvoerende ambtenaren, diplomaten en politici, en politiek draagvlak in Den Haag. Voor zo'n mandaat zijn tenminste twee aspecten van belang. Het eerste is politieke sturing, bijvoorbeeld door opname van de beleidsdoelen als beleidsprioriteiten in het regeerakkoord. Ten tweede is steun van een parlementaire meerderheid relevant. De Tweede Kamer controleert het kabinet als het gaat om de kabinetsappreciatie van nieuwe EU-voorstellen – de BNC-fiches, die als basis dienen voor de instructies voor de onderhandelingen in de raads werkgroepen – en bij onderhandelingen in de Raad van Ministers en de Europese Raad. Dit ligt anders voor de Coreper-onderhandelingen, omdat de instructies in dat geval niet ter informatie en controle naar het parlement worden gestuurd. De IOB-evaluatie over de EU-coördinatie beschrijft dit proces uitgebreid.<sup>279</sup>

In de casestudies van deze evaluatie was steeds sprake van een helder mandaat. Bij het Strategisch Kompas zorgde het coalitieakkoord van het kabinet Rutte IV, waarin de EU een meer prominente rol werd toegekend op het veiligheids- en defensie terrein, hiervoor. Ambtenaren werkten verder op basis van het Nederlandse standpunt dat door het kabinet, in overleg met de Kamer, was neergelegd in drie kerndocumenten. Door het duidelijke politieke mandaat waren deze ambtenaren in het proces zelf niet of nauwelijks aangewezen op aanvullende politieke sturing en konden zij de Nederlandse inzet verder vormgeven conform de eigen expertise.<sup>280</sup> Op het dossier koolstofheffing over de grens verschaft de overwegend positieve houding van het parlement ten opzichte van de positie van het kabinet ambtenaren met een duidelijk mandaat om voor een ambitieus akkoord te gaan.<sup>281</sup> In de casus rechtsstaatconditionaliteiten worden Tweede Kamermoties met vooral steun aan het kabinet genoemd als een handige ‘stok achter de deur’ tijdens de

onderhandelingen in de Europese Raad. Goede informatievoorziening aan de Kamer – of, zoals de auteur het noemt, ‘strategische uitlokking’ – speelde hierbij een rol.<sup>282</sup>

Niet altijd is sprake van een helder mandaat. Doordat verschillende ministeries met belangen op één en hetzelfde dossier soms met veel moeite een aantal punten in een BNC-fiche weten te krijgen, willen ze die in Brussel dan ook binnenhalen. Daarbij kan het gebeuren dat de PV EU een instructie krijgt met tegenstrijdige doelen. Uiteindelijk zou het niet aan de PV EU moeten zijn om dit soort tegenstrijdigheden ‘weg te masseren’, maar zou het eerstverantwoordelijke ministerie voor de nodige duidelijkheid moeten zorgen. Politieke betrokkenheid kan hierbij van belang zijn; bij geschillen die niet ambtelijk kunnen worden opgelost, zou de minister die zijn of haar handtekening moet zetten onder het BNC-fiche die duidelijkheid moeten eisen. Echter, van actieve politieke sturing is niet altijd sprake (zie paragraaf 4.4 over sturing).

Buiten kijf staat het belang van de parlementaire democratie. Maar er zijn voorbeelden waarbij de wens van de meerderheid van de Tweede Kamer op gespannen voet staat met de positie van het kabinet. Soms houdt het kabinet toch voet bij stuk omdat de positie van Nederland te precair ligt in het Europees krachtenveld. De keerzijde hiervan is dat in dit soort gevallen een helder mandaat vanuit het parlement ontbreekt. Recente voorbeelden zijn de onderhandelingen over het voorstel voor het introduceren van digitaal centralebankgeld (beter bekend als CBDC, oftewel *central bank digital currency*), de Europese digitale identiteit en financiële steun aan Oekraïne. Bij de natuurherstelwet volgde het kabinet wél de wens van een Kamermeerderheid om tegen te stemmen. Nederland zou niet aan de stikstof- en waterkwaliteitsdoelen kunnen voldoen en er zouden mogelijk nog meer onhaalbare doelen bij komen, aldus de Tweede Kamer. Het kabinet maakte bekend dat het de wens van de Kamermeerderheid ‘met grote tegenzin’ zou volgen, mede omdat er gedurende het Brusselse proces al aan veel van de Nederlandse zorgen tegemoet was gekomen en Nederland zich een betrouwbare onderhandelingspartner had willen tonen, aldus de bewindspersoon in een brief aan de Kamer. Door onvoldoende steun van de lidstaten in de Raad werd de stemming over de wet uiteindelijk uitgesteld.<sup>283</sup> De rol van het parlement komt verder aan de orde in §4.5 over flexibiliteit.

Hoewel het onderzoek zich beperkt tot de agenderende, beleidsvormende en besluitvormende fasen van de EU-beleidscyclus, mag een zorg niet onvermeld blijven: dat er in de uitvoerende fase geen sprake is van een solide mandaat. Box 6 gaat hier verder op in.

## Box 6 Mandatering in de uitvoerende fase van de EU-beleidscyclus

In de uitvoerende fase van de Europese beleidscyclus consulteert de Europese Commissie beleidsexperts uit de lidstaten over gedelegeerde handelingen (die dienen als wijziging van of aanvulling op niet-essentiële elementen van wetgeving) en uitvoerende handelingen (waarmee eenvormige voorwaarden worden vastgesteld bij de uitvoering van EU-wetgeving, om te vermijden dat wetgeving in de lidstaten op uiteenlopende wijze wordt uitgerold). In deze fase is over het algemeen geen sprake van een politiek mandaat, en leidinggevend zijn in de meeste gevallen niet voldoende geïnformeerd over de inbreng van beleidsexperts in de comitologie – waar technische details worden uitgewerkt in de zogenoemde gedelegeerde regelgeving – en tonen maar weinig behoefte aan overleg hierover.<sup>284</sup> Omdat gedelegeerde en uitvoeringshandelingen verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk, is de afwezigheid van een solide mandaat zowel opvallend als onwenselijk.



Zorg voor een helder mandaat over de te bereiken doelen, dat tegelijkertijd ook ruimte biedt voor Nederlandse onderhandelaars.

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

## 4.3 Beleidssamenhang en strategie

*In hoeverre heeft Nederland helder wat het in de EU wil bereiken, welke prioriteiten – maar ook posterioriteiten – daar bij horen en hoe de Nederlandse belangen op deze dossiers het best kunnen worden behartigd? In welke mate spreken Nederlandse actoren met één stem op het Europese speelveld? Wat zijn de sterke punten van de Nederlandse lobbystrategie op specifieke dossiers, en hoe kan die strategie beter? In hoeverre treedt Nederland proactief op in de EU? Op die vragen gaat deze paragraaf in.*

### Hoofdbevinding

Ten aanzien van strategieontwikkeling op meta-niveau zijn er ‘Nederlandse agenda’s met prioriteiten voor bijvoorbeeld de nieuwe Commissieperiodes (zoals de policy papers uit 2019 en de agenda voor de aankomende Commissie 2024–2029). Deze prioriteiten zijn eerder grote thema’s waar allerlei dossiers onder kunnen vallen. In deze documenten ontbreekt het aan duidelijkheid over wat Nederland precies wil bereiken in de EU, hoe de Nederlandse belangen zich verhouden tot de Europese belangen, en hoe en ten koste van wat Nederland zijn doelen wil realiseren. Daarmee is er op meta-niveau geen sprake van een uitgewerkte prioriteitstelling, wat in de poldercultuur van Nederland een uitdaging zal blijven. Deze documenten zijn momentopnames (onderhevig aan veranderingen zoals vroegtijdige nationale verkiezingen of een nieuwe crisis), richtinggevend en functioneel voor het draagvlak onder ministeries. Het helpt om de neuzen dezelfde kant op te krijgen, maar uiteindelijk maken ministeries hun eigen afwegingen.

Op specifieke beleidsdossiers vindt strategievorming plaats, maar dit gebeurt eerder ad hoc dan planmatig, zoals dit in de *public affairs*-sector (vergelijkbaar want ook gericht op beïnvloeding) wel het geval is. Helderheid, focus en samenhang van een Nederlandse strategische inzet zijn lastig te bereiken vanwege de departementale autonomie, de consensusgerichte aard van de Nederlandse EU-coördinatie, en de toenemend complexiteit van het EU-beleid, dat per dossier raakt aan steeds meer ministeries en andere (overheids-)actoren. Daarbij komt dat er in Den Haag vooral in de agenderende en beleidsvormende fasen van de beleidscyclus nog te weinig zicht is op het Europese krachtenveld. In de besluitvormende fase gaat dit laatste beter. De strategische inzet van Nederland in de EU wordt geholpen door de manier waarop de PV EU georganiseerd is en haar lobbyactiviteiten ontplooit.

Het strategisch opereren van Nederland kan baat hebben bij een grotere mate van proactiviteit, zodat vaker vroegtijdig op kansen en bedreigingen kan worden ingespeeld. De signaalfunctie van onder meer de PV EU en bij de EU gedetacheerde Nederlanders wordt niet altijd goed benut, waardoor signalen niet altijd worden opgepakt door de relevante vakministeries in Den Haag. Een gebrek aan menskracht bij de vakministeries, de tijd besteed aan Haagse consensusvorming, en een gebrek aan wil kunnen vervolgens verklaren waarom signalen niet altijd worden omgezet in actie.

### 4.3.1 EU-ambitie op hoofdlijnen

Een regeerakkoord bevat op hoofdlijnen een ambitie van het Nederlandse EU-beleid. De minister van Buitenlandse Zaken publiceert daarnaast, na een intensief interdepartementaal coördinatieproces, een jaarlijkse kabinetsnota getiteld ‘Staat van de Unie’, waarin het kabinet een visie op de EU presenteert. Als uitvloeisel hiervan presenteerde het kabinet in 2019 vijf thematische beleidsnotities met de Nederlandse prioriteiten voor de vijfjarentermijn van de Von der Leyen-Europese Commissie, die interdepartementaal tot stand zijn gekomen en gecoördineerd door BZ. Zo’n zelfde exercitie heeft plaatsgevonden in aanloop naar de Europese verkiezingen van juni 2024 – zij het dat de uitkomst deze keer niet openbaar is. BZ/DIE heeft begin 2023 *Een Nederlandse strategie voor de Europese Unie* opgeleverd en interdepartementaal verspreid, met daarin handvatten voor een Nederlands narratief over de EU en een aantal actiepunten voor de Nederlandse invloed in de EU.

Gezien de polarisering van het debat over de EU in Nederland en de diep gewortelde pragmatische omgang van Nederland met de EU, is het voeren van een open (parlementair) debat over de richting die Nederland op wil met de EU moeilijk en passen abstracte bespiegelingen over de EU niet bij de Nederlandse politieke cultuur. Tegelijkertijd is een agenda met Rijksbrede en politiek gedragen prioriteiten én posterioriteiten nodig die de Haagse en Brusselse werkelijkheid met elkaar verbindt en die duidelijkheid schept voor ambtenaren en parlementsleden. Beleidsprioriteiten maken bewindspersonen en ambtenaren alert en helpen bij het gericht zoeken van partners om zaken in Brussel mee te agenderen. Prioritering is ook belangrijk in het licht van de beperkingen in menskracht, omdat zo tijd en menskracht gericht kunnen worden ingezet in het beïnvloedingsproces. Gezien de soms plotse ontwikkelingen op de Europese agenda – denk aan de migratiecrisis, of de oorlog in Oekraïne – en in het

Europese krachtenveld, en binnenlandse ontwikkelingen, moet deze strategie flexibel genoeg zijn om ruimte te bieden aan (een debat over eventuele) koerswijzigingen.

#### 4.3.2 Strategievorming op specifieke dossiers is doordacht, maar doorgaans ad hoc en wordt soms bemoeilijkt door meerdere factoren

Voor de dossiers uit de case studies had Nederland een goed doordachte strategie om de gestelde doelen te bereiken. Daar is niet altijd sprake van. Strategievorming wordt bemoeilijkt doordat het construeren van een helder, samenhangend narratief op individuele dossiers niet altijd gemakkelijk is, er niet altijd zicht is op het Europese krachtenveld en Nederland veelal reactief in plaats van proactief optreedt in de EU. Daarnaast wordt er op brede dossiers die meerdere ministeries raken niet altijd voldoende gestuurd om tot een strategie te komen over wat Nederland precies wil, ten koste van wat, en hoe de gestelde beleidsdoelen zouden moeten worden bereikt (zie §4.4 over sturing). In de uitvoering beoordeelt IOB het strategisch functioneren van de Nederlandse PV EU als positief.

##### 4.3.2.1 Een heldere, samenhangende boodschap is niet gemakkelijk te formuleren

Een belangrijk element van een effectieve beïnvloedingsstrategie is het consistent uitdragen van een heldere, coherente boodschap voor een langere periode. Dat begint met weten wat je precies wilt bereiken: welke punten moeten écht worden binnengehaald? En vooral: *hoe* ga je dat doen? En ten koste waarvan?

Dat beantwoording van deze vragen op dossierniveau goed kan gaan, blijkt bijvoorbeeld uit de casestudie over het Strategisch Kompas; Nederland slaagde erin op dit dossier heldere doelen te stellen, met op ieder deelonderwerp een positie die hiermee in lijn was. Bovendien werd er in de beïnvloedingsstrategie voor een taakverdeling met andere lidstaten gekozen. Zo pakte Nederland sommige prioritaire onderwerpen zelf op, terwijl de lobby voor andere thema's werd overgelaten aan gelijkgezinde lidstaten, op basis van vertrouwen dat zij de Nederlandse belangen effectief zouden behartigen.<sup>285</sup>

Echter, de praktijk laat zien dat de bovenstaande vragen niet gemakkelijk te beantwoorden zijn, vooral voor beleidsonderwerpen waar meerdere ministeries belangen hebben. Debet hieraan is deels de departementale autonomie: de ruimte die departementen benutten om vooraleerst hun eigen belangen in Brussel te verdedigen. Hierdoor is in de regel sprake

van tijdrovende en soms ook moeizame afstemming met weinig strategisch oog voor het algehele Nederlandse belang. Dat het ene ministerie iets binnenhaalt ten koste van een ander ministerie, omdat het Nederlandse belang daarmee het best gediend zou zijn, is daarom lastig. De consensusgerichte benadering van de Nederlandse EU-coördinatie zorgt er bovendien voor dat alles wat ministeries willen binnenhalen ook terug te lezen is in het nationale standpunt. Het gevolg is dat focus lastig te bereiken is en dat de samenhang – tussen de standpunten van verschillende ministeries op een dossier, en tussen de standpunten op aanpalende dossiers – soms afwezig is. Een voorbeeld van een dossier waarop sprake was van een openlijk gebrek aan samenhang tussen de standpunten van verschillende ministeries is het eerder genoemde dossier Uber.

Het bereiken van focus en samenhang kan zelfs binnen een enkel ministerie lastig zijn. Zo staan landbouwbelangen en natuurbeheerbelangen soms op gespannen voet met elkaar, zoals de mest- en stikstofcrises heeft laten zien. Hetzelfde geldt voor de belangen op het vlak van cybersecurity, privacy en rechtshandhaving. Encryptie van WhatsApp-berichten zorgt ervoor dat de privacy beter gewaarborgd is, maar ook dat kinderporno 'achter een muur' verdwijnt. Ook klimaatbelangen en de economische belangen van de 'BV Nederland' botsen soms met elkaar. Klimaatbeleid kan het bedrijfsleven en de industrie geld opleveren, maar 'groene investeringen' zijn in eerste instantie vaak kostbaar. Het formuleren van een gefocust, coherent departementaal standpunt kan lastig zijn en veel (afstemmings-)tijd vergen. Dat kan ten koste gaan van de proactieve beïnvloeding van het EU-beleid.

##### 4.3.2.2 Samenhang op specifieke dossiers is wisselend

Samenhang tussen de standpunten van actoren op specifieke dossiers is niet per se gemakkelijk te bereiken, maar Nederland staat in Brussel toch bekend als een lidstaat die dat relatief goed doet.<sup>286</sup> In de casestudie over rechtsstaatconditionaliteiten wordt Nederland genoemd als één van de meest effectieve lidstaten door de duidelijke, kernachtige en coherente positie op de meeste terreinen. Zeker in de besluitvormende fase was er steeds sprake van een 'Eén Team-gevoel' en de coherente boodschap werd bevorderd door de ambtelijke en politieke eensgezindheid in de gehele lijn.<sup>287</sup> Ook in het geval van het dossier koolstofheffing over de grens wordt de goed doordachte en samenhangende Nederlandse positie als zeer positief uitgelicht.<sup>288</sup>



De nauwe afstemming tussen betrokken actoren wordt veel genoemd als factor om die samenhang te bewerkstelligen, zoals in de casestudie over het dossier wetgevings-transparantie. Hierbij wordt bovendien genoemd dat het feit dat de betrokken beleidsdirecties en de PV EU naar buiten toe met één stem spraken van belang was om de strategische samenwerking tussen Den Haag en Brussel mogelijk te maken.<sup>289</sup> Intensieve afstemming was ook waardevol in de casus ophoging van de klimaatambitie. Weliswaar was er op dit dossier soms sprake van verschillende belangen en onenigheden tussen ministeries, maar de reguliere afstemming, waarbij de tijd werd genomen om naar elkaar te luisteren en onenigheden te overbruggen, zorgde ervoor dat Nederland naar buiten toe toch met één stem sprak.<sup>290</sup> Dat Nederland al in de agendavormende fase van dit dossier actief was om discussiepunten tussen ministeries bespreekbaar te maken en op te lossen, hielp hierbij. Ook bij het dossier Strategisch Kompas maakte de nauwe samenwerking van een klein groepje ambtenaren bij de ministeries van BZ en Defensie en de PV EU het mogelijk dat Nederland met één stem sprak.<sup>291</sup>

In de casestudies was bovendien sprake van andere, dossier-specifieke factoren die de samenhang faciliteerden, zoals het dossier koolstofheffing over de grens laat zien. Dit dossier was redelijk ‘rechttoe-rechtaan’ doordat verscheidene moeilijke kwesties naar andere beslissingsfora konden worden overgeheveld en er geen bestaande nationale posities waren om van te vertrekken. Daarnaast was de afstemming van begin af aan meer deliberatief van karakter doordat de formulering van de positie redelijk vroeg startte, er een zeker enthousiasme was om aan dit innovatieve dossier te beginnen, en de relatief jonge beleidsmedewerkers de samenwerking wilden doen lukken en baat hadden bij een succesvolle uitkomst.<sup>292</sup> In het geval van wetgevingstransparantie werd de samenhang bevorderd doordat transparantie sinds jaar en dag een constante, belangrijke prioriteit in het Nederlandse EU-beleid was.<sup>293</sup> In de casus ophoging van de klimaatambitie hielp het dat de positie van Nederland ruim vóór de Europese onderhandelingen helder was en het 2030-emissiedoel in het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte III was opgenomen.<sup>294</sup> Politieke betrokkenheid en sturing bevorderden in deze casestudies de samenhang.

#### 4.3.2.3 Een gebrek aan samenhang tussen beleid en uitvoering

Deze evaluatie is formeel beperkt tot de agenderende, beleidsvormende en besluitvormende fasen van de Europese beleidscyclus. Een in de interviews terugkerende zorg

kan echter niet onbesproken blijven: het gebrek aan samenhang tussen de Nederlandse inzet in EU-verband in de genoemde fasen enerzijds en de uitvoering van eenmaal aangenomen EU-beleid in Nederland anderzijds. Dat de uitvoering van EU-beleid in Nederland niet altijd wordt waargemaakt of ten minste onder druk staat, is bovendien een thema dat nadrukkelijk onderwerp van publiek debat is geweest in de afgelopen jaren, met name rond de ‘stikstofcrisis’.

Er is geen eenduidige verklaring voor implementatieproblemen, maar wel een verband tussen problemen in de implementatiefase enerzijds en factoren in de fase van onderhandelen anderzijds. Factoren in de onderhandelingsfase worden zelfs vaker genoemd als verklaring voor implementatieproblemen dan factoren in de implementatiefase zelf. Als gevolg van onkunde, onwil en gebrekkige afstemming in de onderhandelingsfase wordt Nederland soms verrast door de consequenties van EU-beleid voor de uitvoering, die negatief kunnen uitpakken voor uitvoeringsorganisaties, burgers en bedrijven.<sup>295</sup> Dat de BNC-fase erg kort is – al met al is er sprake van een week of vier schrijftijd; de laatste twee weken worden gereserveerd voor de politieke afstemming – en weinig ruimte laat om uitvoeringsorganisaties goed in beeld te krijgen en te betrekken, helpt hier niet bij.

Weinig zicht op uitvoeringsconsequenties speelt bijvoorbeeld voor het Europees klimaatbeleid. Tijdens de EU-onderhandelingen over de Europese klimaatwet nam Nederland een voortrekkersrol op zich, maar de vraag is of die rol ook in de uitvoerende fase kan worden waargemaakt. Net als in het verleden het geval is geweest voor Europese milieuriichtlijnen,<sup>296</sup> geldt namelijk ook hier dat er tijdens de onderhandelingen niet voldoende oog was voor de uitvoeringsconsequenties van de ambitieuze Nederlandse onderhandelingsinzet. Pas bij de uitwerking van de koolstofreductiedoelstelling in uitvoerende wetgeving – middels het zogenoemde *Fit for 55*-pakket – werd duidelijk wat de gevolgen zullen zijn voor het beleid van de verschillende departementen, medeoverheden en andere stakeholders. Medeoverheden en andere stakeholders zouden in deze fase van het EU-beleidsproces te weinig zijn meegenomen in de onderhandelingen over dit pakket. Dit kwam enerzijds door capaciteitsbeperkingen bij de medeoverheden en anderzijds door de onvoldoende mate van consultatie van die overheden door het voor het dossier eerstverantwoordelijke departement.<sup>297</sup> Het is te vroeg om de precieze gevolgen van

deze gebrekkige betrokkenheid te overzien, maar dat er uitvoeringsproblemen zullen zijn lijkt onvermijdelijk.

In andere gevallen is er tijdens de EU-onderhandelingen onvoldoende zicht op de uitvoeringsconsequenties van beleid doordat dossiers, eenmaal in de tredmolen van de Europese onderhandelingen, te lang ambtelijk blijven: door een te grote nadruk op technische kennis en expertise wordt er soms te laat geëscaleerd en worden dossiers te laat of te weinig politiek.<sup>298</sup> Vragen rondom de maatschappelijk-politieke impact van voorgenomen beleid blijven dan liggen. Zo werden zorgen over de uitvoerbaarheid van de in de voorgestelde Europese Natuurherstelwet neergelegde stikstof- en waterkwaliteitsdoelen pas in een laat stadium echt gehoord en maakte het kabinet pas na lange tijd voornemens te zijn geweest vóór de wet te stemmen, en op aandringen van de Tweede Kamer, bekend tegen te zullen gaan stemmen (zie ook §4.2.5 over mandaat).

Van een andere orde is het door Nederland hanteren van eisen die strikter zijn dan de eisen die door Brussel worden opgelegd. Zo werd het Nederlandse verzoek om een derogatie van de Nitraatrichtlijn door de Europese Commissie afgewezen, mede omdat dit indruiste tegen de in het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte IV neergelegde stikstofdoelen,<sup>299</sup> die volgens critici ambitieuzer zijn dan wat Brussel van Nederland verwacht.<sup>300</sup> Op het gebied van waterkwaliteit lijkt iets vergelijkbaars aan de hand; experts waarschuwen dat de meetmethoden die Nederland hanteert strenger zijn dan de door Brussel gebruikte methoden en dat de Nederlandse grondwaterkwaliteit er op Brusselse kaarten beter voor staat dan op Nederlandse kaarten.<sup>301</sup>

Overigens concludeert ook de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur in een recent rapport dat de uitvoering van het beleid beter moet door de beleidsontwikkeling en de uitvoeringspraktijk sterker met elkaar in balans te brengen. Zo moeten uitvoerende partijen op tijd kunnen aangeven of beleid uitvoerbaar is en moet voorkomen worden dat de medeoverheden uitvoeringstaken krijgen zonder adequate financiering.<sup>302</sup> Kortom, de samenhang tussen beleid en uitvoering verdient breed aandacht van beide kanten, ook in het belang van de geloofwaardigheid van Nederland. Het bereiken hiervan is geen eenvoudige taak.



Het is van belang vroegtijdig voor de dossiers – die op de agenda zijn gekomen van de Commissie of waar al aan geschreven wordt – met potentiële grote uitvoeringsconsequenties een uitvoeringstoets/*quick scan* te realiseren. Inzichten hieruit helpen een realistische inschatting te maken van de door Nederland uit te dragen beleidsintenties, ook financieel. Wat zijn de kosten, wie betaalt deze en ten koste van wat? Zet het verzoek voor een uitvoeringstoets tijdig uit bij organisaties met de expertise in huis, bij voorkeur in de agenda of beleidsvormende fase, zodat de organisatie tijd kan vrij plannen om deze te realiseren. Daarnaast, blijf aandringen op de verantwoordelijkheid van de Commissie om impact assessments uit te voeren.

#### 4.3.2.4 De toenemend complexe en horizontale aard van EU-beleid maakt het creëren van samenhang belangrijker én lastiger

Het construeren van samenhang wordt steeds belangrijker maar ook verder bemoeilijkt door de toenemend integrale aard van het EU-beleid, waardoor steeds meer (nationale) beleidsterreinen steeds verder met elkaar verknoopt raken. Zo is beleid op energie, migratie, gezamenlijke schulden en milieu – dat in de eerste plaats bij de vakdepartementen ligt – steeds nadrukkelijker verweven met het buitenlandbeleid. Het ministerie van BZ raakt daardoor steeds meer bij voorheen ‘typische binnenlandse’ onderwerpen betrokken. Die verwevenheid geldt ook voor binnenlandse beleidsterreinen onderling. Dit horizontale beleid wordt bovendien steeds complexer van aard. Denk bijvoorbeeld aan technologische onderwerpen als digitalisering en kunstmatige intelligentie, die invloed hebben op steeds meer beleidsterreinen, van volksgezondheid tot onderwijs en sociale zekerheid, en die diepgaande inhoudelijke expertise vereisen wil Nederland hierop een effectieve lobby kunnen voeren.

Het in samenhang kunnen bezien van al die beleidsterreinen vereist het bewustzijn dat die terreinen met elkaar verbonden zijn, maar ook inhoudelijke kennis. Wanneer de Rijksoverheid die kennis niet in huis heeft, kan deze binnengehaald worden, onder meer door (pro)actief medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en het wetenschapsveld te betrekken. Bovendien vereist beleidssamenhang in het geval van horizontaal beleid departement-overstijgend eigenaarschap, waarvan bijvoorbeeld bij een thema als waterkwaliteit geen sprake is. Dat departementen de neiging hebben om

de verantwoordelijkheid voor ‘lastige’ dossiers van zich af te schuiven – omdat die dossiers financiële consequenties hebben of maatschappelijk of politiek zeer gevoelig liggen – helpt hier niet bij. Bij gebrek aan eigenaarschap ontbreekt het overzicht van ‘wie precies waarbij betrokken is en wie wat waarvan vindt’ en worden incoherenties niet altijd opgemerkt. Vanwege het verloop in de ambtenarij geldt dit zeker ook voor incoherenties op de langere termijn. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor zowel de samenhang van het Nederlandse EU-beleid als de uiteindelijke uitvoering van eenmaal aangenomen EU-beleid in Nederland.

BZ/DIE ziet de dossiers voorbijkomen die in Coreper, de Raad Buitenlandse Zaken, de Raad Algemene Zaken en de Europese Raad worden besproken of waarbij de directie anderszins actief is betrokken (zie §4.1 over netwerken en relaties), maar dit geldt niet voor de dossiers die zonder actieve inmenging van DIE in een sectorale Raad door de vakdepartementen zelf worden afgehandeld. Overzicht van alle dossiers in de besluitvormende fase van de EU-beleidscyclus zou moeten worden gefaciliteerd door het ‘schaakbord’. Deze digitale tool functioneert echter nog niet goed, waardoor een compleet overzicht van de stand van zaken in Europese onderhandelingen ontbreekt (zie box 9 in §4.4.1 over sturing). Daardoor kan DIE moeilijk – de zelf opgelegde taak uitvoeren – dwarsverbanden signaleren, die de vakministeries misschien niet zien, en voorgenomen standpunten op dossiers toetsen aan de doelen op overkoepelende beleidsterreinen, zoals strategische autonomie of concurrentievermogen. Bovendien is het ‘schaakbord’ niet van toepassing op de cruciale agenderende en beleidsvormende fasen van de Europese beleidscyclus.

#### 4.3.2.5 Voor strategievorming is de PV EU van belang; heeft goed zicht op het Europese krachtenveld

Voor de strategievorming op specifieke dossiers is de PV EU van belang, omdat de medewerkers daar intensief betrokken zijn bij de onderhandelingen in Brussel en zij de positie van Nederland in het krachtenveld actief in de gaten houden. Eerder is al benoemd dat dit krachtenveld in Den Haag niet altijd gezien wordt. In de eerste fasen van de beleidscyclus is dat ook relatief lastig, omdat er dan nog geen Commissievoorstel is waarop lidstaten een officieel standpunt formuleren. Maar dat ministeries zich gedurende het beleidsproces als geheel, inclusief de besluitvorming, vooral richten op de Haagse wenselijkheid in plaats van op de Brusselse werkelijkheid zorgt ervoor dat het

Europese krachtenveld ook in de besluitvormende fase minder in zicht is dan nodig. De PV EU neemt ‘het Brusselse’ wel mee in de strategievorming. Waar dit nodig is voor de strategische positionering van Nederland in relatie tot de andere spelers op het Brusselse speelveld, zoekt de PV EU actief naar ruimte om de oorspronkelijke – niet zelden (ook naar aanleiding van Kamermoties) ‘dichtgetimmerde’ – instructie aan te passen. Dit gebeurt waar mogelijk in overleg met de ministeries in Den Haag, zie ook §4.5 over flexibiliteit.

#### 4.3.2.6 De PV EU is strategisch georganiseerd

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de PV EU strategisch is georganiseerd en ook zo functioneert. De ochtendmeetings in aanwezigheid van alle medewerkers, waarin bijzonderheden van de agenda van de komende week worden besproken; de appgroepen met daarin de PV EU-onderhandelaars en de betrokken ambtenaren in Den Haag voor specifieke dossiers; en de contacten die de PV EU aanknoopt met officials van hoog tot laag niveau bij de Europese instellingen worden door respondenten vaak genoemd als voorbeelden van het strategisch functioneren van de PV EU. Ook vaak genoemd zijn de (andere) *outreach*-activiteiten die de PV EU ontplooit op gezette momenten en voor specifieke onderhandelingsdossiers – zoals persconferenties en opinieartikelen in de media, sociale media content, en Engelstalige *fact sheets* – waarmee Nederland zich positief onderscheidt van andere lidstaten (zie §4.1 over netwerken en relaties).

De autonomie waarmee de PV EU haar lobbyactiviteiten kan ontplooiën wordt genoemd als belangrijk voor de effectiviteit.<sup>303</sup> De ministeries in Den Haag bieden de PV EU handelingsruimte, vertrouwend op het strategisch inzicht en de onderhandelingservaring van de PV. De korte, informele lijntjes tussen Brussel en Den Haag – en het feit dat de PV EU in feite ‘de Rijksoverheid in het klein’ is – helpen daarbij. Overigens is het vooral ervaring op basis waarvan de PV EU haar activiteiten uitvoert; er bestaat geen handleiding ‘Strategisch beïnvloeden’, of een ‘gereedschapskist’ met strategische beïnvloedingsinstrumenten. Daardoor wordt er veelal ad hoc gewerkt, niet planmatig via een vooraf opgestelde routekaart voor effectieve beïnvloeding. Dit is niet per se problematisch, met name voor geroutineerde medewerkers die goed weten hoe het Brusselse spel werkt en het wegwijs maken van nieuwe medewerkers voor hun rekening nemen. Toch is ontwikkeling van uitgedachte instrumenten aanbevelenswaardig, juist voor (junior) medewerkers bij de PV EU en bij andere overheidsonderdelen – die minder EU-ervaring hebben. Box 7 doet hiertoe een aanzet.

## Box 7 Gereedschapskoffer voor EU-invloed

Overzicht van mogelijke instrumenten ('gereedschappen') die op enig moment gecombineerd, en met een bepaald doel, kunnen worden ingezet door de Rijksoverheid voor de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie in alle fasen van het Europees beleidsproces.

### 1 Koffiebeker: relatieopbouw

**Doel:** goede relaties ten behoeve van kennis brengen, ophalen en voor vertrouwen en geloofwaardigheid.

**Hoe:** via bijeenkomsten, persoonlijke (in)formele ontmoetingen, relatieoverzicht van voorganger; [adressengids alle EU-instellingen](#), [Parlementaire Commissies Europees Parlement \(EP\)](#), [overzicht expertgroepen](#), [overzicht intergroups EP](#), adressengids rijksoverheid, EU-ambassadenetwerk, contacten medeoverheden, sociale partners, bedrijven en maatschappelijke actoren.

### 2 Loep: onderzoek en monitoring

**Doel:** actuele analyse van bepalende momenten in EU-beleids- en wetgevingsproces, van trends, kansen en bedreigingen om wendbaar, responsief en proactief te zijn.

**Hoe:** via [consultaties onder burgers en bedrijven](#), Liste des Points Prévus, [database Commissiedocumenten](#), interservice consultaties via DG's van de Commissie, stand van zaken EP [wetgevingsvoorstellen in besluitvormingsfase](#); kalenders [Raad](#) en [EP](#), [werkprogramma Commissie](#) of andere EU-instellingen, comités voor comitologie. Rijksintern schaakbord, berichtenverkeer, [EU monitor](#). (Social)media ([Politico Europe](#), [Euroactiv](#) en [EUobserver](#)), vakbladen, publieke opinie zoals [Eurobarometer](#).

### 3 Spanningszoeker: Nederlandse omgevingsanalyse

**Doel:** actueel overzicht van Nederlandse stakeholders en hun belangen.

**Hoe:** via gesprekken met en documenten van politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en commerciële Nederlandse stakeholders en sociale partners.

### 4 Notitieblokje: EU-krachtenveldanalyse

**Doel:** identificeren van: belangen EU-instellingen, EU-lidstaten, haalbaarheid 'Nederlandse' ideeën; en gevolgen van standpunt voor strategische positie van Nederland in de EU.

**Hoe:** via relatieopbouw, onderzoek & monitoring.

### 5 Hamer: (in)formeel standpunt

**Doel:** opstellen van gedegen inhoudelijk standpunt per EU-dossier, gedragen door parlement met oog voor EU-krachtenveld en Nederlandse uitvoering. Uitvoerbare instructies.

**Hoe:** via dossierkennis, EU-krachtenveldanalyse, Haagse afstemming via (in)formele interbestuurlijke, interdepartementale en politieke overleggen), informatievoorziening aan de Kamers (o.a. briefings, kamerbrieven, debatten), draagvlakenquête.

### 6 Waterpas: coalitievorming

**Doel:** met andere lidstaten optrekken om agenda-, beleids- en besluitvorming te beïnvloeden.

**Hoe:** via relatieopbouw, onderzoek & monitoring, stakeholderanalyse, standpunt, [stemcalculator](#).

### 7 Rolmaat: strategie

**Doel:** SMART-plan van aanpak om de gewenste uitkomst te behalen.

**Hoe:** via alle instrumenten uit deze toolbox.

### 8 Potlood: (mee)schrijven

**Doel:** formuleren van (politieke) ambities, ideeën en oplossingen gevoed door vakinhoudelijke expertise en deze inbrengen op juiste moment en gelegenheid.

**Hoe:** via conversation starter, scoping paper, position paper, non-paper, tekstvoorstel, samenvatting, amendement, (calls for evidence voor) impact assesment, reactie op mededeling Commissie.

### 9 Boormachine en plug: effectieve (non) verbale communicatie

**Doel:** communiceren van de Nederlandse boodschap op het juiste moment, met de juiste toon, bij het juiste event, en/of via de juiste persoon.

**Hoe:** via toelichting tijdens vergadering (bij agendapunt of WVTTK) of en marge de vergadering met oog voor non-verbale communicatie.

### 10 Zaklamp: outreach

**Doel:** vormen van de publieke opinie over beleidskwesties, zichtbaar zijn als Nederland.

**Hoe:** via persbijeenkomst, interview, (social) media, 'opiniestuk', campagne, speech door hoge ambtenaren of bewindspersonen, ronde tafel, conferentie, evenement.

### 11 Figuurzaag: verantwoorden en leren

**Doel:** evidence voor publieke verantwoording en leren.

**Hoe:** via leren van de 'meesters', onderzoek, onderwijs, evaluatie, impact assesment.



#### 4.3.2.7 Nederland is te afwachtend

Een laatste zorg op het vlak van strategie die we in deze evaluatie benoemen is de mate van proactiviteit in het Nederlandse optreden in de EU, zeker nu Nederland na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU een prominentere positie op het Europese toneel heeft.<sup>304</sup> Immers, wil Nederland deze nieuw verkregen prominente rol effectief kunnen vervullen, dan is proactief leiderschap in alle fasen van de beleidscyclus een pré. Proactiviteit kan ook sterk bijdragen aan effectieve beïnvloeding van het EU-beleid. Deel uitmaken van het voortraject zorgt voor meer tijd om na te denken over wat echt aansluit bij de Nederlandse belangen, met welke partners zou kunnen worden opgetrokken, en hoe het beïnvloedingsspel het best gespeeld kan worden. Wie meeschrijft aan een voorstel, bepaalt niet alleen waarover wordt gepraat, maar ook de geest van een voorstel, die vrijwel nooit substantieel verandert in de loop van het beleidsproces.<sup>305</sup>

Proactiviteit blijkt lastig in de praktijk te brengen. Dit geldt in relatie tot grote ontwikkelingen op het Europese toneel, zoals het aantreden van een nieuw Parlement en een nieuwe Commissie, maar ook voor specifieke beleidsdossiers. Het is positief dat er beleidsnotities zijn opgesteld voor het beïnvloeden van het beleid van de in 2024 nieuw aan te treden Europese Commissie, maar niet alle ministeries zijn daar op tijd mee begonnen. Terwijl sommige lidstaten al nadachten over de personele invulling van het college en de kabinetten van de toekomstige Europese Commissie, is Nederland daar pas in maart 2024 mee begonnen. Ondanks de hierboven beschreven positieve voorbeelden van proactieve beïnvloeding van de agenda of schrijffase handelt Nederland op specifieke beleidsdossiers nog regelmatig in reactie op een al gepubliceerd EU-voorstel, zonder (substantiële) betrokkenheid in de agenderende en/of beleidsvormende fase. Het coronaherstelfonds, ook al eerder genoemd, is hier een voorbeeld van.

#### 4.3.3 Signalen worden niet altijd vroegtijdig opgepikt in Den Haag

Nederland heeft een kundige PV EU, met medewerkers die over het algemeen goed aanvoelen wat er speelt in Brussel en in de EU-hoofdsteden. Ook gedetacheerde Nederlanders bij de EU-instellingen, de END-ers, zijn goed ingevoerd in ontwikkelingen op hun terrein. En ten slotte vervult BZ/DIE ook de rol van signaleerder van Europese ontwikkelingen, daarbij geholpen door de contacten met het postnet in de EU, aanwezigheid van DIE-medewerkers bij vakraden, de mate van EU-kennis en -competenties bij DIE zelf, en de verbinding met Europese denktanks.

De signalerende functie van deze actoren moet niet worden onderschat, want het is voor ambtenaren in Den Haag vrijwel niet mogelijk te weten wat zich afspeelt in de eerste fasen van het Europese beleidsproces,<sup>306</sup> en Haagse dossierhouders zijn zich bovendien niet altijd bewust van de Europese oorsprong van nationaal beleid (zie §4.2 over EU-kennis). Soms ontbreekt bij ministeries de urgentie om door middel van het onderhouden van netwerken de komende beleidsontwikkelingen te signaleren.

Maar ook wanneer zij functioneert wordt de signalerende functie niet altijd voldoende benut. Zo is de mate van contact tussen gedetacheerde Nederlanders en hun thuisministerie per ministerie verschillend en is er vaak sprake van een onderbenutting, zodat waardevolle signalen Den Haag niet bereiken. Ook wanneer in Den Haag teruggekeerde END-ers relevante signalen oppikken via hun Brusselse netwerk vinden die niet altijd hun weg binnen de organisatie voor wie die signalen bij uitstek relevant kunnen zijn.<sup>307</sup> Signalen van de EP-afdeling van de PV EU 'landen' niet altijd in Den Haag. Het is aan de attachés om signalen aan de relevante tegenspelers op beleidsniveau in Den Haag over te brengen, maar het is aan Den Haag om daar wat mee te doen.

BZ/DIE treedt vooral op als procesfacilitator die signalen uit Brussel, vaak vanuit de PV EU, oppakt en actoren in Den Haag ter bespreking bijeenbrengt. Zo organiseerde DIE een workshop voor juristen van de verschillende vakdepartementen over de implicaties van een specifiek juridisch begrip dat in meerdere Commissievoorstellen terugkwam en waarvan de implicaties voor de uitvoering niet helder waren. Dit samenbrengen van mensen naar aanleiding van een signaal waar Rijksoverheid-breed iets mee moet worden gedaan is een activiteit die DIE als EU-coördinator bij uitstek past, maar dit gebeurt nog niet structureel.

#### 4.3.4 De vakdepartementen zetten signalen niet altijd om in actie

In het onderzoek zijn voorbeelden gebruikt waarbij proactief is ingezet op beïnvloeding. Bij het dossier ophoging van de Europese klimaatambities is vanaf 2017, ruim voor de Europese onderhandelingen, aan een Nederlandse strategie gewerkt om actief in te zetten op het Europese klimaatdoel van tenminste 55% koolstofreductie in 2030. Deze vroegtijdigheid werd in belangrijke mate gefaciliteerd doordat het doel al was vastgelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III en op overheidsniveau geen twistpunt meer was.<sup>308</sup> Ook in het geval van het Strategisch Kompas was sprake van proactieve

beïnvloeding en ook daar hielp de politieke eensgezindheid. Ook onder hoge druk, zoals in crisissituaties, kan proactief worden gehandeld. De korte lijntjes tussen ambtelijk en politiek Den Haag en de PV EU zijn hiervoor faciliterend.

Maar dit is niet altijd het geval. Als signalen al worden opgepikt, dan is daarmee nog niet gezegd dat er in Den Haag iets mee wordt gedaan. Allereerst door een gebrek aan capaciteit, al genoemd in §4.2.5 over menskracht. Haags ambtelijk werk wordt toenemend gekarakteriseerd door crisismanagement en zaken die op de korte termijn van belang zijn, zoals beantwoording van parlementaire vragen. Het wordt voor het openbaar bestuur steeds lastiger om ruimte te maken voor reflectie op zaken die buiten ‘de waan van de dag’ om gaan en voor het uitzetten van beleidslijnen op de lange termijn. Deels daaraan gerelateerd zijn er niet altijd genoeg mensen met voldoende kennis van de EU die de vertaalslag kunnen maken van signaal naar actie en anderen kunnen bewegen tot afwijken van standaard werkprocessen om snel op signalen te kunnen inspelen.

Een tweede reden voor het gebrek aan proactieve actie is gelegen in het Nederlandse poldermodel. Zodra een EU-voorstel wordt gepubliceerd, zorgt de ‘machine’ van de Nederlandse EU-coördinatie ervoor dat de Rijksoverheid meestal in staat is om binnen de geëiste termijn van zes weken een standpunt te formuleren, zoals de IOB-evaluatie over de EU-coördinatie heeft laten zien. Echter, in de agenderende en beleidsvormende fase is van zo’n geoliede machine geen sprake; dan zijn er geen procedures of tijdlijnen omtrent de afstemming tussen ministeries en andere belanghebbenden, waardoor het traditionele ‘polderen’ – tussen directies binnen een ministerie, tussen ministeries op ambtelijk niveau, en tussen ministeries op politiek niveau – zijn tijd neemt en een remmende werking heeft op de mate waarin Nederland proactief kan inspelen op beleidsmatige ontwikkelingen in Brussel (die elkaar bovendien vaak in snel tempo opvolgen). Daardoor is het momentum voor een proactieve inbreng soms voorbij – en krijgt de PV EU niet een A4’tje met Nederlandse prioriteiten mee, maar een langer, gedetailleerder en moeilijker te verwezenlijken wensenlijstje.

Omdat er geen coördinatiestructuur bestaat voor de agenderende en beleidsvormende fasen van de beleidscyclus vóór de besluitvorming, kan het ook gebeuren dat er géén interdepartementale afstemming plaatsvindt. Ministeries hebben er niet per se belang bij om andere departementen te betrekken, omdat dit voor de strategische activiteiten

van het eigen departement een remmende werking kan hebben. Een overzicht van de activiteiten die ministeries dan op eigen houtje in Brussel ondernemen, ontbreekt. Dit is minder aan de orde wanneer DIE via haar rol als *honest broker* erbij betrokken is en ervoor zorgt dat alle belangen op tafel komen.



Stel een Rijksbrede politiek-inhoudelijke kabinetsagenda voor de Nederlandse inzet in de EU vast, met aandacht voor de samenhang tussen beleidsterreinen, en een prioriteitstelling voor de huidige kabinetsperiode. Blijf de discussie hierover voeren, inclusief de implicaties in relatie tot de geopolitieke ontwikkelingen.

Zorg ervoor dat de uitkomst van het proces van standpuntbepaling coherent is.

Het voor een dossier eerstverantwoordelijke ministerie heeft de taak om te verifiëren in hoeverre de stukken voor bewindspersonen (instructies, maar ook speeches en andere publiekelijke uitingen) consistent zijn met uitingen op andere (eerdere en parallelle) dossiers.

De samenhang tussen beleid en uitvoering kan worden vergroot als alle deelbelangen in de agendering, beleidsvorming en besluitvorming worden gehoord, serieus worden genomen, en er op basis hiervan een politieke weging plaatsvindt over de te volgen strategie. Het voor een dossier eerstverantwoordelijke ministerie zou een ‘wie-is-wie dossier’ moeten opstellen, met daarin de contactgegevens van bij een dossier betrokken actoren.

De vakministeries dienen vroegtijdig te bespreken welke uitvoeringsorganisaties verantwoordelijk worden voor de uitvoering van EU-beleid in wording en te onderzoeken welke kosten daarmee gepaard gaan. Waar gaat het financieel pijn doen? Hoe gaan we de uitvoering van grote plannen betalen? En ten koste van wat? Bespreking hiervan is van belang voor een realistische inschatting van door Nederland uit te dragen beleidsintenties.

De vakdepartementen dienen zich in een vroeg stadium, in nauwe samenwerking met de PV EU, bezig te houden met strategievorming, inclusief een prioriteitstelling. Dat laatste is onder andere nodig om ervoor te zorgen dat de EP-afdeling van de PV EU en de vakattachés reeds in een vroeg stadium kan inzetten op relatievorming met staf en parlementariërs van het Europees Parlement.

Dat DIE op verscheidene vlakken overzicht creëert – van de beschikbaarheid van EU-leermogelijkheden voor ambtenaren tot de status van in onderhandeling zijnde dossiers via het ‘schaakbord’ – is positief. Echter, vanwege de problemen met de functionaliteit van het schaakbord is een kritische reflectie op het instrument noodzakelijk, evenals op de vraag in welke vorm er een overzicht kan komen van alle initiatieven van de vakministeries en van de PV EU in de fase voorafgaand aan de publicatie van een EU-voorstel.

In de vroege fasen van de beleidscyclus zou de actiesnelheid kunnen worden vergroot door ministeries een lijstje *no regrets* op te laten stellen, waarop risicoloos kan worden ingezet in de vroegtijdige beïnvloeding van het EU-beleid.

In de besluitvormende fase kan Den Haag de PV EU nog beter bedienen door ruim voorafgaand aan een Europese Raad en de Commissiemededeling die daar weer aan voorafgaat – en die als doel heeft het draagvlak voor een dossier te peilen onder de lidstaten – een A4t’je aan input aan te leveren waarmee de PV EU de boer op kan richting de Commissie, in parallel met de outreach uit Den Haag richting de hoofdsteden.

## 4.4 Sturing

*In hoeverre is er sprake van (proactieve) politieke en ambtelijke sturing op individuele EU-dossiers? In hoeverre heeft het EU-coördinerend ministerie overzicht van, en regie op, de activiteiten die bij de beïnvloeding betrokken actoren ontplooiën in de agenderende, beleidsvormende en besluitvormende fasen van de beleidscyclus? De voorliggende paragraaf gaat in op deze vragen.*

### Hoofdbevinding

De cases tonen aan dat actieve politieke sturing in de agenda en beleidsvormende fase van het EU-beleidsproces bijdroeg aan de invloed van Nederland in de EU. Er is echter geen sprake van structurele sturing gedurende de Europese beleidscyclus. De Nederlandse poldercultuur leent zich niet goed voor politieke sturing die leidt tot (vroegtijdige) prioriteit- en posterioriteitstelling, tot het eventueel uitruilen van dossiers tussen ministeries en tot bredere strategievorming. Actieve politieke sturing is veelal beperkt tot hoogpolitieke dossiers en tot geschilpunten in ‘reguliere’ dossiers. Van die laatste zijn er weinig, omdat geschilpunten veelal ambtelijk worden opgelost – hetzij in Den Haag, hetzij binnen de PV EU – voordat deze in de dossiermap van de bewindspersoon eindigen of ter vergadering bij de ministerraad terechtkomen. Mede doordat niet elke bewindspersoon evenveel affiniteit heeft met de EU wisselt de mate van actieve politieke betrokkenheid bij EU-zaken. Ambtelijke sturing kan die actieve politieke betrokkenheid tweewegbrengen, maar ook op dat niveau is die sturing wisselend en afhankelijk van individuen. Actieve sturing komt daarom in de praktijk van de PV EU, die bij uitstek in de positie is om aan te sturen op een realistische onderhandelingsinzet in Brussel.

Binnen de Rijksoverheid is er geen compleet overzicht van de activiteiten die namens Nederland worden ontplooid tijdens de agenderende, beleidsvormende en besluitvormende fasen van de Europese beleidscyclus. Dat is risicovol voor de Nederlandse beïnvloeding van het EU-beleid, mede doordat hiermee de inclusiviteit van de afstemming en de samenhang van de Nederlandse inbreng onder druk kan komen te staan. BZ als EU-coördinerend ministerie is van alle ministeries het best gepositioneerd deze rol te vervullen. Opvallend is dat er sinds Kabinet Rutte-II geen bewindspersoon voor Europese Zaken meer is opgenomen in het Nederlands kabinet.

## Box 8 Sturing in relatie tot de andere kerncapaciteiten

Het onderwerp sturing komt in de analyse terug bij meerdere kerncapaciteiten, zie enkele voorbeelden hieronder.

Paragraaf 4.1 *Netwerken en relaties*: De sturende rol van het EU-coördinerende ministerie van BZ, buiten de BNC-fase en de PVI-fase om, is beperkt tot de eigen dossiers van de RBZ de RAZ en Europese Raad, en tot de brede dossiers waarop ministeries een gezamenlijk belang hebben, zoals Brexit, MFK of de Europese verkiezingen. In het laatste geval wordt er vanuit DIE gestuurd op het samenbrengen van de ministeries om al polderend tot een Nederlands standpunt te komen.

Paragraaf 4.2 *Kennis*: Bij de verdeling van bestuurlijke topfuncties die onder de ABD vallen wordt te weinig gestuurd op EU-kennis en -ervaring wat zich doorvertaalt in wisselende aansturing op EU-werkzaamheden van medewerkers en verschil in het stimuleren van bewindspersonen om actief te zijn in de EU en zelf meer te investeren in relaties met counterparts in Brussel. Ook is er een gebrek aan sturing en eenduidig eigenaarschap van het Nederlands strategisch EU-personeelsbeleid. Positief is dat er interdepartementaal gewerkt wordt aan een overzicht van welke Nederlandse ambtenaren bij welke EU-organen werkzaam zijn en waar hiaten zitten.

Paragraaf 4.3 *Beleidsamenhang en strategie*: Sturing is een belangrijke voorwaarde voor prioriteitstelling en het in samenhang bekijken van deelbelangen van actoren binnen Nederland en andere lidstaten. Op zowel ambtelijk als politiek niveau is minder ruimte voor strategisch vooruitkijken naar zaken die niet de agenda van de dag beheersen, maar die wel van belang zijn om proactief invloed uit te oefenen in de vroege EU-beleidsfasen.

Paragraaf 4.5 *Flexibiliteit*: Hier komt parlementaire sturing aan de orde, specifiek die door de Tweede Kamer. Vergeleken met veel andere lidstaten krijgen Nederlandse onderhandelaars een vrij gedetailleerd politiek mandaat mee van de Kamer. Soms hebben Nederlandse onderhandelaars daar profijt van, maar soms ondervinden zij daar ook nadelen van.

### 4.4.1 De politieke en ambtelijke sturing op individuele dossiers is wisselend

In algemene zin is in het Nederlandse EU-beïnvloeding systeem sprake van wisselende politieke en ambtelijke sturing; de PV EU neemt veel ruimte voor aansturing van Haagse ambtenaren en bewindspersonen, maar de sturing door die laatsten zelf is dossier- en persoonsafhankelijk.

#### 4.4.1.1 Politieke sturing leidt in onvoldoende mate tot prioriteitstelling

De Nederlandse politieke en bestuurscultuur, oftewel poldercultuur, leent zich moeizaam voor het uiteenzetten van een breed gedragen visie over 'wat Nederland wil met de EU' en 'hoe Nederland dat denkt te bereiken' (mensen, middelen, kanalen). Dit geldt voor twee fundamentele elementen ervan, namelijk het (vroegtijdig) stellen van prioriteiten en posterioriteiten en het eventueel uitruilen van dossiers tussen ministeries. Dat kan gaan om uiteenlopende onderwerpen (bijvoorbeeld migratie of energieprijzen of concurrentievermogen) die in het geval van besluitvorming op het niveau van de Europese Raad mogelijk tegelijkertijd op de agenda staan, of om brede dossiers (zoals het MFK) waarbinnen de prioriteiten moeten worden gesteld.

Prioriteitstelling over wat NL in nieuw EU-beleid wil bereiken is belangrijk voor de inzet van de overheid op de langere termijn: niet alleen tijdens de besluitvormende fase van de EU-beleidscyclus, maar ook voordat een dossier een EU-wetsvoorstel wordt (in de agenderende en beleidsvormende fasen) en ook nadat dit wetsvoorstel wetgeving wordt (in de uitvoerende en evaluatiefasen). Wat vindt Nederland echt belangrijk, en hoeveel is het bereid daarvoor op te geven? In hoeverre zijn de wensen haalbaar binnen het EU-krachtveld? Welk ministerie, en daarmee dus ook welke bewindspersoon, zal moeten inbinden? Hoe kunnen we de onderhandelingen over terugkerende dossiers creatief aanvliegen? Het bewustzijn van het belang van dit soort strategische vragen vindt plaats binnen de HCEU, maar in hoeverre deze discussies blijvend worden gevoerd is niet vastgesteld.

Nederland is een relatief effectieve belangenbehartiger in Brussel, maar in de beperking zal de meester zich moeten tonen. Zeker nu steeds meer dossiers *Chefsache* zijn en worden afgehandeld in de Europese Raad, en nu er steeds vaker sprake is van horizontale wetgeving met impact op meerdere ministeries, medeoverheden en uitvoeringsorganisaties, is vroegtijdige politieke sturing essentieel om het gesprek in



Brussel effectief te kunnen voeren. Maar ook voor andere voor Nederland belangrijke dossiers is dit het geval. Het ‘schaakbord’ kan daar een goed instrument voor zijn, maar dit werkt nog niet naar behoren (zie Box 9).

## Box 9 Het ‘schaakbord’

Het zogenoemde ‘schaakbord’, door DIE geïntroduceerd in 2019, is een potentieel veelbelovende interdepartementale tool die als basis kan dienen voor strategische standpuntbepaling. Het ‘schaakbord’ biedt een digitaal overzicht van lopende EU-wetgevingsdossiers en andere voor Nederland prioritaire EU-dossiers. De bedoeling is dat hiermee voor Nederland politiek gevoelige dossiers, en hoe het complexe EU-krachtenveld daarop inwerkt, vroegtijdig worden gesignaleerd. In de HCEU zou vervolgens een strategische wegging van dossiers kunnen plaatsvinden, uitmondend in een prioriteitstelling en het mogelijk uitruilen van dossiers tussen ministeries. Daarop kan dan de Nederlandse inzet in de Brusselse onderhandelingen worden gebaseerd. Over deze inzet wordt gesproken en besloten in de REA. Ministeries zijn verantwoordelijk voor het vullen van het ‘schaakbord’ met informatie over de van toepassing zijnde stemprocedure en het krachtenveld bij de dossiers waarvoor zij eerstverantwoordelijk zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat het ‘schaakbord’ nog niet systematisch wordt gebruikt. Een gebrek aan tijd beperkt de mogelijkheden om vooruit te kijken en te investeren in zaken die pas later iets opleveren. Dat is zo op het niveau van de HCEU – ook al is er in de afgelopen jaren meer ruimte gekomen voor inhoudelijke discussie over brede strategische vraagstukken, naast de agenda van de dag – en het geldt evenzeer voor de enkele beleidsmedewerkers van de vakministeries die belast zijn met het vullen van het ‘schaakbord’ met informatie over het Europese krachtenveld. Omdat de vakministeries al op hun eigen wijze proberen de voortgang van dossiers te bewaken, de meerwaarde van het ‘schaakbord’ hen niet altijd even duidelijk is, het niet gebruiksvriendelijk is en het bijhouden ervan daarom arbeidsintensief, is het draagvlak om hieraan mee te werken gering. De departementale autonomie en in sommige gevallen een gebrek aan vertrouwen tussen ministeries spelen ook een rol.

Overigens is het ‘schaakbord’ in de huidige vorm gericht op het bewaken van de voortgang van Commissievoorstellen die al in onderhandeling zijn en daarmee op de besluitvormende fase van de Europese beleidscyclus. In deze vorm is het dan ook minder geschikt voor het voeren van een werkelijk proactief sturende agenda, waarbij al in de agenderende en beleidsvormende fasen van de beleidscyclus wordt gekeken naar de Nederlandse prioriteiten en naar welke EU-dossiers – die al dan niet reeds in de Brusselse pijplijn zijn – hierbij passen. Dat er knelpunten zijn rond het schaakbord is bekend bij BZ/DIE, die om die reden de doorontwikkeling ervan nader wilt onderzoeken.

Het parlement wordt zorgvuldig geïnformeerd over gemaakte keuzes. Belangrijk daarbij is de afweging tussen openbare informatievoorziening aan de Tweede Kamer enerzijds en – met het oog op de effectiviteit van de onderhandelingen – versus het belang van de vertrouwelijkheid van de Nederlandse onderhandelingspositie anderzijds. Dit is een complexe afweging, omdat het parlement in principe alle debatten met het kabinet in de openbaarheid voert.<sup>309</sup> Het gesprek met het parlement hierover is dus essentieel.

### 4.4.1.2 Politieke sturing richt zich op hoogpolitieke dossiers

Actieve politieke sturing – in plaats van puur *formele* politieke sturing zonder actieve betrokkenheid van een bewindspersoon – beperkt zich tot hoogpolitieke dossiers en tot geschilpunten in ‘reguliere’ dossiers. Van die sturing is vanzelfsprekend sprake wanneer dossiers worden afgehandeld op het niveau van de Europese Raad; deze dossiers zijn van nature hoog politiek (of zijn als zodanig verworden) en worden afgedaan door de staats- en regeringshoofden van de lidstaten. De sturende rol van de Nederlandse MP beperkt zich niet tot besluitvorming op dit hoogste niveau, maar betreft sinds de afgelopen jaren een steeds groter deel van het beleid en de activiteiten van Nederland ten aanzien van de EU, zowel in Den Haag als in Brussel. Dat komt door zowel de prominentere positie van Nederland in de EU als de voortgaande politisering van het Nederlandse EU-debat.

Die laatste ontwikkeling vraagt om een meer uitgesproken positie van de premier om het Nederlandse EU-beleid aan het parlement en het publiek ‘te verkopen’. Daarnaast is de MP, meer dan de andere bewindspersonen in staat om te sturen vanwege zijn positie in Brussel, die hem meer kennis, invloedrijke contacten en toegang tot de EU-instellingen

verschafft dan welk ander ministerie of welke andere bewindspersoon ook. In de evaluatieperiode was de langdurige ambtsperiode van voormalig MP Rutte hiervoor een versterkende factor (zie §4.1.2 in netwerken en relaties).

Ook op de hoogpolitieke dossiers die niet de Europese Raad bereiken, is er actieve politieke sturing met daarin steeds vaker een rol voor de MP. Sommige van de casestudies laten dit zien, en ook dat politieke sturing enerzijds van belang is voor het creëren van draagvlak in de EU en anderzijds voor het ‘oplijnen’ van ambtenaren binnen de Haagse ministeries die het ambtelijke denk- en handwerk doen dat essentieel is voor het dagelijks functioneren van de Nederlandse ‘beïnvloedingsmachine’.

Het dossier rechtsstaatconditionaliteiten kreeg grote politieke belangstelling in Den Haag, die zich vooral in aanloop naar de onderhandelingen in de Europese Raad vertaalde in de wil om een stevige positie in te nemen. Ambtenaren noemen vooral de inzet van toenmalig MP Rutte, die heel actief was in Brussel, écht leek te geloven in het belang van rechtsstaatconditionaliteiten, en zijn poot stijf hield door niet akkoord te gaan met wetgeving zolang dit onderwerp niet was ingeregeld. Deze persoonlijke inzet en de grote politieke interesse versterkten de inzet en de motivatie van ambtenaren die werkzaam waren op dit dossier, zo luidt de analyse.<sup>310</sup>

Iets soortgelijks geldt voor de casus ophoging van de klimaatambitie: doordat de Nederlandse regering binnen de EU-instellingen breed inzette op het uitdragen van het 2030-doel om de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot te verhogen van 40% ten opzichte van 1990 naar 55%, voelden de betrokken ambtenaren zich gesteund. Ook op dit vlak was de rol van de MP in het creëren van draagvlak op het Europese niveau belangrijk.<sup>311</sup>

Dat het onderwerp wetgevingstransparantie hoog op de agenda stond van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zorgde ervoor dat het ministerie vanaf het begin actief stuurde op – mede in de persoon van toenmalig minister Blok – de onderhandelingen op dit dossier en alle betrokken ambtenaren. Dit bood ambtenaren de zekerheid dat hun handelen werd gedekt door de minister, die hetzelfde standpunt actief uitdroeg binnen zijn eigen actieradius.<sup>312</sup> Ook in de twee andere onderzochte casussen – het Strategisch Kompas en koolstofheffing over de grens – was er duidelijke politieke steun voor het beleidsdoel, waardoor ambtenaren het gevoel hadden goed en met rugdekking te kunnen opereren.<sup>313</sup>

De actieve politieke sturing op deze dossiers wordt verklaard door het hoge politieke belang dat Nederland aan deze dossiers hechtte, wat op zijn beurt wordt verklaard door factoren van binnenlandse, Europese en/of geopolitieke aard. Sommige van deze factoren waren voorzienbaar of vormden een constante op de Europese beleidsagenda; andere doken plots op. Zo was het onderwerp rechtsstaatconditionaliteiten onderdeel van de onderhandelingen over het MFK-dossier; een steeds terugkerend dossier dat in Brussel van zo’n groot belang is en binnenslands zo controversieel dat bewindspersonen er niet omheen kunnen. Het dossier ophoging van de klimaatambitie was een beleidsinitiatief dat Nederland graag op de Europese agenda wilde zien; in aanloop naar het werkprogramma van de nieuwe Von der Leyen-Commissie had de Nederlandse regering in een lobbydocument gepleit voor een ambitieus Europees klimaatbeleid.<sup>314</sup> Het dossier wetgevingstransparantie daarentegen, was al lange tijd een Nederlandse beleidsprioriteit; vanaf het prille begin van de discussie in de jaren ’90 zat Nederland onder aanmoediging van de Tweede Kamer in het kamp van de lidstaten die (wetgevings-)transparantie in de Raad wilden vergroten.<sup>315</sup> Bij het Strategisch Kompas was het vooral de veranderde context – politieke spanningen door achtereenvolgens Brexit, de verkiezing van Donald Trump als president van de VS, en de Russische invasie in Oekraïne – die ervoor zorgde dat de EU urgent ‘iets moest’ op het veiligheids- en defensie terrein, wat dit omvangrijke thema ook in Nederland in de spotlight zette.<sup>316</sup>

De bovengenoemde factoren zijn niet van toepassing op het merendeel van de honderden dossiers die zich jaarlijks in de tredmolen van de Brusselse onderhandelingen bevinden. Bij die dossiers is er misschien even sprake van politieke aandacht tijdens de BNC-fase, waarin Nederland een initieel standpunt formuleert, maar daarna verdwijnen zij in de regel naar het technische niveau van de beleidsexpert. Doordat eventuele ambtelijke geschilpunten ‘ambtelijk worden platgeslagen’ om een gevreesd ‘politiek mijnenveld’ te vermijden, kan het zo zijn dat ook dossiers die actieve sturing verdienen niet actief bij de betreffende minister(s) onder de aandacht worden gebracht. Niet door de ambtenaren binnen een departement, maar ook niet door BZ/DIE als EU-procesbegeleider.

Dat een bewindspersoon actieve betrokkenheid heeft bij specifieke dossiers is niet alleen van belang voor het creëren van draagvlak voor het Nederlandse standpunt op EU-niveau en om ervoor te zorgen dat alle neuzen dezelfde kant op staan binnen een ministerie, maar ook om te zorgen voor samenhang van de Nederlandse inzet in alle

fasen van de Europese beleidscyclus, en voor de samenhang tussen beleid en uitvoering. Hierbij is van belang te weten dat er in de agenderende en beleidsvormende fasen van de beleidscyclus vaak nog geen politieke lijn is uitgetekend, terwijl Nederlandse ambtenaren in deze fasen wél activiteiten ondernemen in Brussel. Dat er in deze vroege fasen van de beleidscyclus sprake is van een gebrek aan politieke sturing, is niet zozeer te wijten aan de bewindspersoon in kwestie, maar aan het feit dat het Nederlandse beïnvloedingssysteem hier niet op is ingericht. Het helpt evenmin dat niet alle bewindspersonen een eigen Raad hebben waarin zij zitten, doordat de Haagse departementale organisatiestructuur niet overeenkomt met die van de Raad van Ministers in Brussel. Wanneer er weinig ‘eigen’ onderwerpen op de Brusselse agenda staan, laten zij zich veelal vertegenwoordigen door een andere bewindspersoon of op ambtelijk niveau. In plaats van de afstand tussen Den Haag en Brussel te verkleinen kan dit die zelfs groter maken.

Overigens kan intense politieke sturing de effectiviteit van de Nederlandse beïnvloeding onder druk zetten, bijvoorbeeld omdat bewindspersonen met hun eigen dossiers aan de gang gaan zonder daarbij voldoende oog te hebben voor andere legitieme belangen. In zo’n context is de rol van het EU-coördinerend ministerie van BZ als bemiddelaar des te belangrijker om ervoor te zorgen dat alle belangen op tafel komen en het besluitvormingsproces transparant en met tijdige betrokkenheid van alle relevante actoren verloopt.

#### 4.4.1.3 *Ambtelijke sturing binnen ministeries is persoonsafhankelijk*

Zoals de IOB-evaluatie *Tactisch en praktisch* uitwees is het Nederlandse EU-coördinatie-mechanisme een geoliede, strak door ambtenaren geleide machine. Bij onvoldoende actieve politieke sturing kan ambtelijke sturing van belang zijn om bewindspersonen alsnog aan te sporen tot actieve betrokkenheid bij EU-zaken van het departement in het algemeen of een specifiek dossier in het bijzonder. De evaluatie toont aan dat het voor topambtenaren soms een zaak van ‘duwen en trekken’ is om die actieve betrokkenheid teweeg te brengen, maar ook dat mét die betrokkenheid het ambtelijke werk aanzienlijk kan worden vergemakkelijkt. Met ambtelijk werk kan veel worden bereikt, maar zonder politieke inzet in Brussel kunnen de zichtbaarheid en de doorzettingsmacht van Nederland op het Europees politieke niveau in het gedrang komen. Paragraaf 4.1 over netwerken en relaties heeft hier in de context van de Europese instellingen en met name het Europees Parlement al aandacht aan besteed.

Ambtenaren hebben als taak om bewindspersonen goed te adviseren. Op veel beleidsterreinen is Nederland graag zo ambitieus mogelijk. Op hoogambtelijk niveau wordt er dan soms op gewezen dat Nederland het risico loopt die torenhoge ambities niet te kunnen waarmaken in de uitvoering. Die signalen vinden bij bewindspersonen niet altijd gehoor, zoals op het terrein van het milieu- en klimaatbeleid (zie §4.3 over samenhang en strategie).

Soms geldt voor hoge ambtenaren hetzelfde als voor bewindspersonen: nationale dossiers slokken zoveel aandacht op dat men niet aan ‘Europa’ toekomt. Bovendien heeft niet elke topambtenaar evenveel affiniteit en ervaring met of kennis over de EU. Daarbij speelt ook dat hoge ambtenaren die niet in Brussel te vinden zijn, minder aandacht voor EU-dossiers hebben en minder sturen, waardoor bewindspersonen politiek gevoelige dossiers mogelijk niet in het vizier krijgen. Daarom moet het belang van kennisopbouw en netwerkvorming – zowel in EU-verband, via contacten met de Europese instellingen en hoogambtelijke werkgroepen, als bilateraal via de hoofdsteden – niet worden onderschat, zoals beschreven in §4.1 over netwerken en relaties en §4.2 over kennis. Waar hoogambtelijke en politieke sturing ontbreekt moet die sturing komen van lager ambtelijk niveau. In het dossier rechtsstaatconditionaliteiten was er politiek en hoogambtelijk interesse in het onderwerp, maar moest er op lager ambtelijk niveau wel ‘voortdurend’ voor worden ‘gepusht’.<sup>317</sup>

#### 4.4.1.4 *Er is veel ruimte voor sturing door de PV EU*

Haagse sturing op de werkzaamheden van de PV EU kan enerzijds begrepen worden als sterk. Immers, via zowel individuele ministeries als het PV-instructieoverleg krijgen de medewerkers van de PV EU gedetailleerde instructies, die zij als vertegenwoordigers van Nederland in de raads werkgroepen of in Coreper formeel dienen uit te voeren. De gedetailleerdheid, soms mede door – kort voor de Raadsvergadering ingediende (en ook deels onuitvoerbare) – Kamer moties, komt niet altijd tegemoet aan de behoefte van de PV EU aan een werkbare Nederlandse onderhandelingsinzet. Hiermee wordt immers weinig blijk gegeven van de realiteit van de Brusselse onderhandelingen, die zich afspelen in een soms snel veranderend krachtenveld waarin Nederland slechts een van de vele actoren is die hun belangen proberen te verdedigen. Een heel praktisch punt is dat het moment om nog effectief invloed uit te oefenen al voorbij is wanneer daags voor de Raadsvergadering de Kamer in debat wil met de bewindspersoon.

De PV EU pakt in relatie tot de ministeries een sturende rol bij het signaleren van kansen en bedreigingen voor de Nederlandse invloed en het, op basis van deze signalering, aanzetten tot actie van ambtelijk en/of politiek Den Haag. Hoe interessanter een onderwerp voor Den Haag, hoe gemakkelijker het is voor de PV EU om de relevante actoren ook in de vroege fasen van de beleidscyclus in beweging te krijgen. Als het gaat om brede onderwerpen die meerdere ministeries aangaan is BZ/DIE hierbij betrokken in haar functie als EU-coördinator om alle Haagse actoren bij elkaar te brengen. In de praktijk is de respons uit Den Haag niet altijd even daadkrachtig, wat kan worden verklaard door enerzijds de stroperigheid van departementale processen die niet matcht met de snelle opeenvolging van ontwikkelingen in Brussel, anderzijds door gebrek aan capaciteit. Soms ontbreekt ook een zekere wil in Den Haag. In termen van 'tijd is schaars', delven acties om proactief invloed uit te oefenen (middelen vrij maken voor een strategische detachering, retourtje Brussel door DGs etc.) het onderspit ten opzichte van de 'waan van de dag-urgente-kwesties', zoals de voorbereiding van een Kamerdebat. Vaak geldt dat de PV EU zelf in staat is oplossingen te vinden voor de gevoelige punten voor Nederland: 'de PV is mini-Den Haag; iedereen zit er en je vindt elkaar snel'. De korte lijntjes binnen de PV EU zorgen ervoor dat veel gevoelige zaken kunnen worden opgelost voordat ze Den Haag bereiken.

Eerder bespraken we hoe er in Den Haag doorgaans weinig oog is voor de rol en manier van werken van het Europees Parlement, vanwege de focus op de onderhandelingen tussen de lidstaten in de Raad. Daar zijn wel uitzonderingen op: zo is er rond de Kunstmatige Intelligentie Verordening ook door Haagse ambtenaren in samenwerking met de PV EU actief ingezet op het Europees Parlement. Dat is een arbeidsintensief proces, alleen al door de talrijke amendementen die verschijnen. In de praktijk zijn het de medewerkers van de EP-afdeling bij de PV EU in samenwerking met de vakattachés die signaleren op welke dossiers de beperkte menskracht het best kan worden ingezet voor lobbyactiviteiten richting parlementsleden, hun medewerkers en staf van het Parlement. Echter, omdat de ministeries de beleidstechnische kennis hebben over zowel de dossiers die werkelijk van belang zijn als de status van die dossiers in de onderhandelingen, ligt actievere sturing door Den Haag wel voor de hand.

Het onderzoek heeft zich beperkt tot sturing in de agenderende, beleidsvormende en besluitvormende fasen van de EU-beleidscyclus. Toch mag niet onbenoemd blijven

dat sturing in de uitvoerende fase nagenoeg afwezig is. Box 10 hieronder gaat hier nader op in.

### Box 10 Sturing in de uitvoerende fase van de EU-beleidscyclus

Over het algemeen is er geen sprake van politieke sturing op de inbreng van Nederlandse beleidsexperts in de uitvoerende fase van de Europese beleidscyclus, tenzij beleidsexperts die inbreng proactief op hoogambtelijk niveau onder de aandacht brengen. Dat geldt ook voor ambtelijke sturing; de leidinggevende is vaak onvoldoende geïnformeerd over de inbreng van beleidsexperts in de comitologie en tonen maar weinig behoefte aan overleg hierover, zoals ook al benoemd in §4.2.5 over mandaat.<sup>318</sup> Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die kunnen echter verstrekkingen gevolgen hebben voor de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Vanuit dit perspectief is de verhouding tussen de intensieve ambtelijke sturing in de BNC-fase enerzijds en de afwezigheid hiervan in de uitvoerende fase anderzijds dan ook zowel opvallend als onwenselijk te noemen.

#### 4.4.2 BZ heeft geen compleet overzicht van en regie op activiteiten in de beleidscyclus als geheel

Eerder is al toegelicht dat de regierol van BZ/DIE in de EU-beïnvloeding beperkt wordt door onder meer de departementale autonomie die zo kenmerkend is voor de Nederlandse poldercultuur. Een ander element is het gebrek aan overzicht van de activiteiten die namens Nederland worden ontplooid gedurende de Europese beleidscyclus.

Vooropgesteld: als coördinator van de Nederlandse standpuntbepaling heeft BZ/DIE het meeste overzicht van de EU-dossiers die zich in de tredmolens van de Brusselse onderhandelingen bevinden; immers, alle voorstellen voor nieuw beleid die de Europese Commissie publiceert, worden onder voorzitterschap van BZ/DIE besproken in de BNC-werkgroep en zijn in principe terug te vinden in het 'schaakbord'. In haar aan de MP ondersteunende functie is BZ/DIE (naast de EU-raadadviseur en de PV EU)

bovendien nauw betrokken bij de onderhandelingen op het niveau van de Europese Raad. Maar zoals eerder genoemd is het creëren van een totaaloverzicht lastig van wat zich in de brede afspelt in de vroege agenderende en beleidsvormende fasen van de beleidscyclus. Ook ontbreekt een volledig overzicht van wat zich precies afspeelt tijdens de onderhandelingen in de raads werkgroepen en als het gaat om dossiers die zich in de triloof fase bevinden.<sup>319</sup> Wel positief zijn de pogingen die zijn gedaan om van Nederlandse activiteiten overzicht te krijgen, zoals notities of papers die ministeries internationaal delen. Het punt over overzicht wordt hieronder nader toegelicht.

#### 4.4.2.1 Overzicht in de agenderende en beleidsvormende fasen ontbreekt

Centraal overzicht van de activiteiten van Nederlandse ambtenaren in de agenderende en beleidsvormende fasen van de Europese beleidscyclus, ‘waarin dossiers nog helemaal geen dossiers zijn’ en een proactieve benadering beïnvloedingskansen kan bieden, is er niet. Dit komt doordat de Nederlandse EU-coördinatie relatief reactief is en focust op ‘events’;<sup>320</sup> centrale coördinatie vindt vaak pas plaats bij aanvang van de besluitvormende fase, na publicatie van een EU-voorstel. Het ‘schaakbord’ beperkt zich tot dossiers die in onderhandeling zijn. Hoewel medewerkers van DIE vaak wel deel uitmaken van nationale expertgroepen waarin wordt vooruitgeblikt op waarmee de Commissie en het EU-voorzitterschap komen, ontbreekt een totaaloverzicht van decentrale (door ministeries ondernomen) activiteiten in deze vroege fasen van de beleidscyclus. Het gaat dan om activiteiten zoals de deelname van beleidsmedewerkers van vakministeries en uitvoeringsorganisaties aan expertgroepen van de Europese Commissie, het bijdragen aan *impact assessments*, informele bezoeken van ambtenaren van vakministeries en uitvoeringsorganisaties aan EU-instellingen en agentschappen, en (andersoortige) bilaterale contacten.

Zicht op ‘welke ambtenaren welke contacten onderhouden met welke EU-organen en met welke lidstaten, en welke standpunten zij communiceren op welke dossiers’, is van belang. Dat komt omdat Nederlandse ambtenaren ook buiten het formele EU-onderhandelingsproces om in de regel toch worden gezien als vertegenwoordigers van Nederland. Hun inbreng kan daarom gemakkelijk worden vertaald als ‘het Nederlandse standpunt’ op dossiers, terwijl er van zo’n standpunt formeel nog helemaal geen sprake is.<sup>321</sup> Het kan hierbij gaan om voor Nederland zeer relevante dossiers, die bovendien uitwerking kunnen hebben op andere dossiers. Ook helpt overzicht om ervoor te zorgen

dat alle voor een dossier relevante partijen betrokken zijn bij de gedachtevorming over de Nederlandse inbreng.

Een positieve ontwikkeling is dat er sinds eind 2020 een interdepartementale omgang is afgesproken over beleidsnotities, waarbij ministeries elkaar via het BNC-netwerk informeren over notities die zij in Brussel of bilateraal verspreiden. BZ/DIE ziet erop toe dat ministeries dit in de praktijk ook doen. Beleidsnotities vormen echter maar een klein, schriftelijk deel van de vele activiteiten voor beleidsbeïnvloeding in de agenderende en beleidsvormende fasen. BZ/DIE kan de beleidsbeïnvloeding door sommige departementen in dit stadium vooruithelpen door strategisch met hen mee te denken vanuit hun EU-kennis en ervaring.

#### 4.4.2.2 Er is geen totaaloverzicht van activiteiten in de Raads werkgroep fase en van dossiers in de triloof fase

BZ/DIE heeft overzicht van de ontwikkelingen tijdens de EU-onderhandelingen in de raads werkgroep fase op de beleidsterreinen van het ministerie van BZ, maar niet op die van de vakministeries, dat wil zeggen: tussen vaststelling van een BNC-fiche enerzijds en formulering van de instructies voor Coreper I en II anderzijds. Voor prioritaire dossiers die departement-overstijgend zijn, bestaan interdepartementale werkgroepen waar ook BZ/DIE bij is aangesloten. Voor andere dossiers verloopt het gesprek over aanpassingen van de oorspronkelijke Nederlandse inzet in de tussenliggende maanden (soms jaren) tussen de attachés die vakministeries hebben gedetacheerd bij de PV EU en de beleidsmedewerkers van het eerstverantwoordelijke ministerie. Zo nodig betrekken zij andere ministeries of BZ/DIE bij deze afweging, maar voor de manier waarop zijn geen centrale richtlijnen. Goede afstemming is wel van belang, onder andere om ervoor te zorgen dat er voldoende interdepartementaal draagvlak bestaat voor de Nederlandse inzet zodra de instructies via het PV- instructieoverleg – waarin de instructies voor Coreper onder voorzitterschap van DIE worden besproken – terugkeren naar de centrale coördinatie. De Nederlandse inzet wordt bijgestuurd door de uitwisseling van informatie tijdens het ochtendoverleg op de PV EU en via de informele contacten binnen de PV EU tussen attachés van verschillende ministeries en interdepartementale werkgroepen in Den Haag.

De primaire verantwoordelijkheid voor de voortgang van dossiers ligt bij het eerstverantwoordelijke ministerie. Voor BZ/DIE zou het, gezien de veelheid van dossiers en van vergaderingen, ook ondoenlijk zijn overzicht te houden op de voortgang van alle onderhandelingen in de Raadswerkgroepfase. BZ/DIE kan echter wel meerwaarde hebben in het vroegtijdig signaleren van instructies die gedurende de onderhandelingen mogelijk moeten worden bijgestuurd, daarover strategisch meedenken, en dit zo nodig hoogambtelijk en bij de bewindspersonen onder de aandacht brengen. DIE is van alle actoren het best geplaatst om raakvlakken tussen dossiers te signaleren, en daarmee ook in de positie de coherentie van de Nederlandse inzet te bewaken.

Er is ook geen centraal overzicht van dossiers die zich op enig moment in de zogeheten triloofase bevinden, waarin de Raad van Ministers (onder leiding van de lidstaat die op dat moment het EU-voorzitterschap heeft), het Europees Parlement en de Europese Commissie tot een compromis pogen te komen in de besluitvorming op een dossier. De verantwoordelijkheid voor het volgen van ontwikkelingen in de triloofase ligt bij de vakministeries, maar zoals eerder gezegd krijgt die fase in Den Haag niet altijd evenveel aandacht als de onderhandelingen in de Raad en heeft veruit de meerderheid van de Haagse ambtenaren niet voldoende kennis over de rol en de manier van werken van het Europees Parlement in de EU-besluitvorming (zie §4.2 over EU-kennis). De gespecialiseerde EP-afdeling op de PV EU is te klein om een totaaloverzicht bij te houden, laat staan daarop te sturen, en ook bij DIE ontbreekt dit overzicht. Dat gebrek aan overzicht, en dat de voor een dossier verantwoordelijke vakministeries het EP nog onvoldoende zien als arena waar het Europese spel ook wordt gespeeld, kan effectief belobbyen van het Europees Parlement in deze fase in de weg zitten. Toch kan de triloofase wel een voor de beïnvloeding belangrijke fase zijn, afhankelijk van het krachtenveld in het EP.

#### 4.4.3 Sturen op ruimte voor strategisch vooruitkijken op de lange termijn

Ministeries gaan verschillend om met het organiseren van ‘denkruimte’ voor het beantwoorden van de vraag hoe de Europese agenda van de toekomst eruit zou moeten zien en wat dat betekent voor de inrichting van het Nederlandse bestel. Vooruitdenken is nodig om de Europese agenda vóór Nederland te laten werken én om te verzekeren dat Nederland vroegtijdig aan tafel zit om over die agenda mee te praten. Andere landen doen dit beter, zoals het domein van het onderwijsbeleid laat zien. Nederland wees in

het verleden steevast op ontbrekende bevoegdheden van de EU op dit terrein, maar de Europese Commissie pakt in de praktijk veel ruimte voor initiatief en is er toch sprake van een zich ontwikkelende Europese onderwijsruimte.

De actiegerichtheid van de Commissie wordt gedreven door landen die hun nationale doelstellingen via Europese regelgeving en Europese fondsen willen realiseren en de EU-agenda zo strategisch voor zich laten werken. Nederland zou dit ook kunnen doen door vroegtijdig na te denken over wat Nederland wél wil van een op veel terreinen steeds meer activistische Commissie. Daar is politieke sturing voor nodig. Daarvan is tot nog toe niet structureel sprake, mede doordat ‘meer EU’ moeilijk te verkopen is aan de Tweede Kamer en aan het Nederlandse publiek, die eerder ‘minder EU’ willen.

Ook voor de vraag hoe het Nederlandse bestel beter zou kunnen aansluiten op de EU is niet voldoende aandacht. Het EU-beleid is in toenemende mate integraal en complex, en dit zal naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst zo blijven. Eerder genoemde voorbeelden daarvan zijn het Europese industriebeleid, het klimaatbeleid, het mededingingsbeleid en kunstmatige intelligentie. Deze zeer verschillende beleidsterreinen hebben met elkaar gemeen dat voor gedegen bestuur nieuwe organisatievormen nodig zijn en een bewustzijn dat het takenpakket van ambtenaren diverser wordt. Zo vereist beleid op kunstmatige intelligentie niet alleen beleidsmedewerkers met expertise van uiteenlopende aard – van technologische expertise tot inzicht in de sociaalmaatschappelijke gevolgen van de mogelijke toepassingen van kunstmatige intelligentie – maar ook afstemming tussen beleidsexperts op zeer verschillende beleidsgebieden – van gezondheidszorg tot onderwijs en van defensie tot justitie – én een partij die hier regie op houdt.

Van een andere orde is dat ambtenaren, die van nature veelal inhoudelijk en technisch gedreven zijn, niet altijd over de politieke antenne beschikken die nodig is om passend op beïnvloedingskansen in te spelen of op bedreigingen te anticiperen. De noodzaak actief te werken met een in toenemende mate politiker wordende Europese Commissie, een in de Europese besluitvorming steeds invloedrijker Europees Parlement, en de noodzaak actief de verbinding te leggen met deze instellingen en tijdig te escaleren, vragen hier echter wel om.

Als al wordt geconstateerd dat vernieuwing nodig is, ontbreekt vaak de sturing nodig voor het ontwikkelen van een visie op hoe die vernieuwing er dan uit zou moeten zien. Dit komt deels door gebrek aan een breed gevoelde urgentie en omdat op zowel ambtelijk als politiek niveau er weinig ruimte is voor strategisch vooruitkijken naar zaken die niet de agenda van de dag beheersen.<sup>322</sup> Door dit gebrek aan centrale sturing hangen ontwikkelingen te zeer af van een aantal toegewijde individuen en van toevalligheden. Om ervoor te zorgen dat Nederland een gedegen visie ontwikkelt op de Europese agenda van de toekomst, op hoe Nederland strategisch gebruik zou kunnen maken van de EU, en wat dit alles betekent voor de inrichting van de Nederlandse bestuursstructuur, is sturing echter wel nodig.



Een discussie over de vraag hoe de Europese agenda van de toekomst er wat Nederland betreft uit moet zien, hoe Nederland meer strategisch gebruik kan maken van de Europese Unie en wat dit betekent voor de inrichting van de Nederlandse bestuursstructuur, dient structureel te worden gevoerd om te anticiperen op veranderingen in de omgeving. Voor deze discussie is de HCEU voor de hand liggend. BZ, al dan niet in de vorm van een bewindspersoon voor Europese Zaken, zou hierin een sturende rol kunnen vervullen. Bovendien zou de uitkomst van deze discussie een duidelijk handelingsperspectief moeten bieden op basis waarvan binnen de HCEU en binnen departementen concreet actie kan worden ondernomen.

#### 4.4.4 Terug naar een bewindspersoon voor Europese Zaken?

Hierboven is een aantal factoren genoemd dat BZ/DIE beperkt in het vervullen van een sturende rol als coördinator van het Nederlandse Europeabeleid. Eerder genoemd is dat er geen bewindspersoon is die specifiek is belast met EU-zaken. Deze paragraaf gaat hier verder op in. Box 11 schetst allereerst de taken en verantwoordelijkheden die deze bewindspersoon in het verleden waren toebedeeld.

### Box 11 De staatssecretaris voor Europese Zaken

Tussen 1948 en 2012 was er vrijwel ononderbroken een bewindspersoon voor Europese Zaken in het Nederlandse kabinet (met uitzondering van Drees-I, Beel-II en Balkenende-III). Deze staatssecretaris mocht zich in het buitenland minister noemen en had de politieke verantwoordelijkheid voor het Nederlandse EU-beleid. De laatste 'stas EuZa', Ben Knapen in het kabinet Rutte-I, was ook staatssecretaris voor ontwikkelingssamenwerking. Deze combinatie vond de AIV (2012) geen gelukkige want door de vele reizen die deze politicus moest maken – in combinatie met de vermindering van het aantal bewindspersonen – werd Nederland in deze jaren in bijna de helft van de EU-Raadsvergaderingen niet meer op politiek niveau vertegenwoordigd, maar door de permanent vertegenwoordiger.<sup>323</sup>

De 'stas EuZa' werd verondersteld het overzicht te hebben over de verschillende dossiers die spelen in EU-verband. Het was uniek dat deze bewindspersoon de CoCo voorzat – het enige ambtelijke orgaan in Den Haag dat door een politicus werd voorgezeten. Daarmee vormde de 'stas EuZa' de verbindingsschakel tussen politieke en ambtelijke structuren.<sup>324</sup> Momenteel wordt de CoCo door de DGES voorgezeten.

De 'stas EuZa' zat ook de Coördinatiecommissie op Hoog Ambtelijk Niveau (CoCoHan) voor tot 2011; in dat jaar werd dit forum vervangen door de HCEU, die onder voorzitterschap werd geplaatst van de secretaris-generaal van het ministerie van AZ. De staatssecretaris was betrokken bij de voorbereiding van de Europese Raad, die overigens destijds veel minder vaak bijeenkwam dan heden ten dage.

Tot slot was deze bewindspersoon verantwoordelijk voor de coördinatie van het internationale milieubeleid via de uitzonderlijke coördinatiecommissie internationaal milieubeleid. Deze commissie komt nu niet meer structureel bij elkaar, maar kent nog wel een online-portal voor de uitwisseling van instructies (Grenzeloos). De coördinatie is belegd bij de sector milieu van BZ/DIE.

De discussie over het opnieuw instellen van deze kabinetspositie laait bij tijd en wijle weer op.<sup>325</sup> Ook in de IOB-evaluatie van de EU-coördinatie is daar aandacht aan besteed<sup>326</sup>; box 12 vat het kort samen.

## Box 12 Overwegingen voor het al dan niet wederinvoeren van een bewindspersoon voor Europese Zaken

De vermindering van het aantal bewindspersonen in de eerste drie kabinetten-Rutte en de toegenomen rol van de Europese Raad (waar de MP vrijwel elke maand aanschuift om beleidsdossiers uit vakraden te beslechten met de andere staatshoofden en regeringsleiders) zijn verklaringen voor de afwezigheid van een bewindspersoon voor Europese Zaken de afgelopen jaren.<sup>327</sup>

Argumenten vóór een bewindspersoon voor Europese Zaken, los van de symbolische werking hiervan:

- Tijd en aandacht voor nationale en internationale netwerkvorming en regie in het Europabeleid.
- Zichtbaarder maken van EU in het binnenlands maatschappelijk debat.
- Vaker aanwezigheid van een Nederlands politicus bij Brusselse Raden.
- Tijd en aandacht voor strategievorming.
- Voorzitten van de CoCo, dus meer politieke sturing in het afstemmingsproces.
- Internationaal heeft Nederland een 'gelijke' onder de politieke ambtsdragers voor EU-zaken, zoals veel andere lidstaten.

Argumenten tegen een bewindspersoon:

- Aambtelijke discussies en CoCo-conclusies kunnen met een bewindspersoon een politieke stempel krijgen. Dat zou de verhouding tussen de CoCo en de REA onduidelijk kunnen maken.
- Sommige respondenten vroegen zich af of een bewindspersoon voor Europese Zaken wel een volledige dagtaak zou hebben.

- Ten slotte zou een bewindspersoon voor Europese Zaken op het ministerie van BZ tot nog grotere druk leiden op DIE, omdat deze directie voor een potentieel derde bewindspersoon op dit ministerie de dossiers zou moeten maken.

De invloed van Nederland op het hoogste Europese besluitvormingsniveau hangt voor een groot deel samen met de EU-kennis, -netwerken en -ervaring van de minister-president. Met het oog op de belangbehartiging van Nederland in de EU is de vraag aan de orde of het niet verstandig zou zijn om, naast een MP een bewindspersoon voor Europese Zaken aan te stellen met een stevige Europese Unie achtergrond. Hiermee zou in elk geval een deel van de steeds intensievere Europese beleidsagenda niet (alleen) op het bureau komen te liggen van de MP, of de minister van Buitenlandse Zaken – wiens agenda in toenemende mate wordt gedomineerd door mondiale crises en vraagstukken gerelateerd aan geopolitieke machtsverschuivingen -, maar (ook) door de bewindspersoon van Europese Zaken zou kunnen worden afgehandeld. Deze laatste zou ook sturing kunnen geven aan de gedachtevorming over de Nederlandse inzet in de EU op de lange termijn. Hij of zij zou tevens een rol kunnen spelen in de bilaterale netwerkvorming, zodat dat bilaterale circuit beter kan worden benut. Bovendien zou zo'n bewindspersoon actiever namens de politiek in debat kunnen gaan met de samenleving over de EU en een rol kunnen hebben in verbinding leggen met binnenlandse actoren wiens belangen door toekomstig EU-beleid worden geraakt; ook een gebied waarop verbetering mogelijk is.

Vanzelfsprekend geldt dat het al dan niet opnieuw invoeren van een bewindspersoon voor Europese Zaken een politieke kwestie is in de kabinetsformatie. Echter, gezien de huidige politieke context in binnen- en buitenland is het aanbevelenswaardig de bovengenoemde overwegingen mee te nemen in discussies over de invulling van een volgend kabinet.





Bewindspersonen en topambtenaren dienen zich bewust te zijn van de sturende taak die zij kunnen/moeten uitoefenen op EU-zaken in het algemeen en op specifieke dossiers in het bijzonder, ten behoeve van de Nederlandse belangenbehartiging. Daarbij dienen zij niet alleen het oog te richten op Brussel (en op netwerkvorming met de EU-instellingen, de lidstaten en andere actoren), maar ook te investeren in het leggen van verbindingen met overheids- en maatschappelijke actoren in het binnenland.

BZ zou moeten blijven investeren in het creëren van overzicht van relevante Nederlandse activiteiten van de vakministeries en van de PV EU in de fasen voorafgaand aan de publicatie van een Commissievoorstel.

BZ zou vakministeries kunnen helpen met de beleidsbeïnvloeding in de vroege fasen door met hen strategisch mee te denken op hun beleidsprioriteiten en structureel aandacht te vragen voor grote ontwikkelingen of uitdagingen waar ministeries zich bewust van moeten zijn, zoals EU-uitbreiding of verdragswijzigingen, en de implicaties hiervan voor Nederland en voor specifieke beleidsterreinen.

Overweeg herinvoering van een bewindspersoon voor Europese Zaken die zich inzet voor de brede Nederlandse belangenbehartiging in de EU en die actief de verbinding legt met binnenlandse actoren.

## 4.5 Flexibiliteit

*In hoeverre beschikt de Rijksoverheid over het vermogen zijn onderhandelingsinzet aan te passen aan veranderde omstandigheden? In hoeverre is er daarbij oog voor het krachtenveld? In welke mate is (het gebrek aan) aanpassingsvermogen wenselijk dan wel problematisch voor de Nederlandse beïnvloeding in de EU? De voorliggende paragraaf gaat in op deze vragen.*

### Hoofdbevinding

Nederland houdt vaak lang vast aan een eenmaal bepaalde positie. Dit kan er soms toe leiden dat het uiteindelijke onderhandelingsresultaat dichterbij de Nederlandse beleidsvoorkeuren ligt. Het kan er echter ook voor zorgen dat Nederland niet meepraat over beleid dat er toch wel komt, hiermee de samenwerking met andere lidstaten op het spel zet, of minder georiënteerd is op het vinden van constructieve Europese oplossingen.

De reden voor de Nederlandse vasthoudendheid is grotendeels gelegen in het strikte en gedetailleerde mandaat waarmee onderhandelaars op pad worden gestuurd; mede een gevolg van het gegeven dat de blik van de ministeries, en die van het nationale parlement, vooral op de Haagse wenselijkheid is gericht en niet op de Brusselse werkelijkheid van 26 andere lidstaten en talloze andere actoren die hun belangen op het Europese speelveld proberen te behartigen. Dat Nederland in de praktijk toch het vermogen heeft zich aan het veranderen(de) krachtenveld aan te passen, komt vooral door de informele korte lijntjes tussen de PV EU enerzijds en Haagse actoren anderzijds.

#### 4.5.1 De Nederlandse inzet is formeel inflexibel, maar informeel wordt naar ruimte gezocht

De Nederlandse onderhandelingsinzet in het Europese beleidsproces is overwegend inflexibel.<sup>328</sup> Twee aspecten zijn hierbij relevant. Ten eerste, Nederland houdt over het algemeen lang vast aan een eenmaal bepaalde positie – zie ook paragraaf 4.1.5 – en past deze positie pas laat in het onderhandelingsproces aan – omdat men inziet dat het standpunt gezien de strategische positie van Nederland in het krachtenveld niet langer wenselijk is. Ook komt het voor dat Nederland een standpunt tot het einde assertief blijft verdedigen door tegen EU-voorstellen te stemmen of zich van stemming te onthouden (zie Box 13). Het dossier pulsvisserij, waarin Nederland tot het einde van de onderhandelingen vasthield aan de positie dat pulsvisserij zou moeten worden toegelaten als alternatieve vismethode, is hiervan een tot de verbeelding sprekend voorbeeld. Maar ook andere dossiers illustreren dit punt.

## Box 13 Hoe vaak stemt Nederland tegen?

Studies over het stemgedrag van lidstaten over de laatste dertig jaar laten zien dat Nederland relatief vaak zijn positie tot het einde van de onderhandelingen voortzet en tegenstemt of zich onthoudt van stemmen in de Raad. In een studie over het stemgedrag van lidstaten in de Raad in de periode 1995–2000 staat Nederland samen met Denemarken op een gedeelde vijfde plek van lidstaten die het meest tegenstemden of zich onthielden van stemming.<sup>329</sup> In een studie naar het stemgedrag over wetgeving tussen 1999 en 2004 bevindt Nederland zich in de middenmoot. Hetzelfde geldt voor de periode 2004–2008.<sup>330</sup> In een studie naar het aantal ‘nee’-stemmen en onthoudingen voor wetgevende en niet-wetgevende regels in de periode 2004–2006 scoort Nederland dan weer hoog: Zweden voert de lijst aan, met Denemarken, Nederland en het VK in het kielzog. Van de 1358 stemmingen stemde Nederland 23 keer tegen en er waren 7 onthoudingen, wat betekent dat Nederland in 2,2% van de gevallen niet instemde.<sup>331</sup>

Een artikel uit 2021 naar een vergelijking van het stemgedrag in de Raad in de periode voor het Verdrag van Lissabon (2010–2014) en daarna (2015–2019) laat zien dat er in de laatste periode door alle lidstaten samen significant meer tegengestemd werd dan in het eerste tijdvak (16% in de periode voor Lissabon, 36% in de periode erna). In beide tijdvakken bevindt Nederland zich in de bovenste regionen wat tegenstemmen of onthouding betreft. In het eerste tijdvak stemde Nederland vaak tegen met Oostenrijk en Zweden; in de laatste periode met Duitsland, België en Oostenrijk. Nederland stemde het vaakst tegen op het gebied van landbouw en visserij.<sup>332</sup>

Ten tweede, de Haagse instructies waarmee onderhandelaars van de PV EU op pad worden gestuurd zijn vaak gedetailleerd. Vooral voor Raadswerkgroepen zijn ze ‘dichtgetimmerd’ en niet flexibel genoeg om gemakkelijk mee te kunnen buigen met veranderingen in het Brusselse krachtenveld. De PVEU heeft echter ruimte nodig om te kunnen onderhandelen met de andere lidstaten. In contacten met de ministeries wijst zij dan ook op het belang van flexibiliteit en adviseert zij tegen al te gedetailleerde instructies. Coreper-instructies bieden meer manoeuvreerruimte, omdat ze geen uitgeschreven spreeklijn bevatten, maar alleen

aangeven wat onderhandelaars dienen te bereiken dan wel te vermijden. Het mandaat waarmee ministers voor onderhandelingen op Raadsniveau op pad worden gestuurd, is dan weer vaak krap. Deze formele inflexibiliteit kan worden verklaard door de aard van de Nederlandse EU-coördinatie en door de rol van het nationale parlement, zoals hieronder zal worden toegelicht. De regeringscoalities van de afgelopen jaren, bestaande uit partijen met zeer uiteenlopende en soms tegengestelde belangen, versterkten de tendens om bewindspersonen een krap mandaat mee te geven.

Hoewel de ruimte voor flexibiliteit formeel beperkt is, is er tijdens de onderhandelingen wel informeel ruimte voor aanpassing van de positie, of beter gezegd: onderhandelaars van de PVEU zoeken actief die ruimte wanneer die volgens hen, met een blik op het EU-krachtenveld, nodig is voor de strategische positie van Nederland in dat krachtenveld. Als de PV EU problemen ziet, kunnen die besproken worden in vergaderingen van de CoCo – waarin onder andere de BNC-fiches worden behandeld – en tijdens het frequente online-overleg tijdens de raadswerkgroepfase tussen attachés van de PV EU, dossierhouders bij de vakministeries en medewerkers van DIE. In dit contact worden instructies niet zelden op onderdelen aangepast met het oog op de onderhandelingswerkelijkheid in Brussel en de gewenste strategische positie van Nederland in het krachtenveld; de casestudies over wetgevingstransparantie en CBAM illustreren dat.<sup>333</sup> In de daaropvolgende Coreper-fase is sprake van korte lijntjes tussen de (plaatsvervangend) permanent vertegenwoordiger en het hoogste ambtelijke en politieke niveau, waardoor snel kan worden geschakeld en waar nodig naar manoeuvreerruimte wordt gezocht. Over het algemeen is het dus niet alleen de instructie uit Den Haag (‘kampioen van het wenselijke’) die de Nederlandse inzet in Brussel bepaalt, maar speelt de kennis op de PV EU (‘kampioen van het haalbare’) ook een belangrijke rol. Dat vereist vertrouwen van Haagse actoren in het vermogen van de PV EU om correcte afwegingen te maken over wat haalbaar is in Brussel.

De inbreng van de PV EU en van BZ/DIE – met onder meer aandacht voor de Nederlandse strategische positie in het EU-krachtenveld en dat Nederland baat heeft bij een constructieve toon om dossier-overstijgende belangen veilig stellen – hebben een positieve invloed op de flexibiliteit van het Nederlandse optreden in de EU. Deze inbreng is hiervoor geen garantie, zoals de aangehaalde voorbeelden in de navolgende paragrafen laten zien. Maar eerst bekijken we hoe de overwegend inflexibele inzet van Nederland kan worden verklaard.

#### 4.5.1.1 De Nederlandse EU-coördinatie is consensueel, transparant en vooral Haags

De overwegend inflexibele inzet van Nederland in de EU kan deels worden verklaard door de aard van de Nederlandse EU-coördinatie, die consensusgericht, transparant en vooral ‘Haags’ is. Na publicatie van een nieuw voorstel van de Europese Commissie hebben de departementen en de medeoverheden slechts zes weken de tijd om gezamenlijk een BNC-fiche – met daarin het eerste nationale standpunt – te formuleren en aan het parlement te sturen.<sup>334</sup> Fiches die het nationale parlement als prioritair heeft aangemerkt en die voor een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets in aanmerking komen, dienen zelfs binnen drie weken te worden verzonden. Daarmee is het Nederlandse afstemmingsproces erg vroegtijdig. Dat er in dit stadium weinig rekening wordt gehouden met het krachtenveld in Brussel is niet per se onlogisch, omdat veel lidstaten zo vroeg nog geen standpunt hebben geformuleerd.<sup>335</sup>

Ook na deze initiële periode is er in Den Haag over het algemeen echter weinig oog voor het Europese krachtenveld; niet alle Haagse ambtenaren zijn zich er voldoende van bewust dat Nederland slechts één van de talloze actoren is die hun belangen in Brussel proberen te behartigen. Daarnaast speelt de Nederlandse consensusgerichte benadering (het ‘polderen’) van de EU-coördinatie een rol. Beide factoren samen zorgen dat BNC-fiches, de instructies voor de raads werkgroepen, en Coreper-instructies sterk uitgaan van de Haagse wenselijkheid en weinig oog hebben voor de Brusselse werkelijkheid. De ‘dichtgetimmerde’ instructies voor Nederlandse onderhandelaars in raads werkgroepen maken te weinig onderscheid tussen een vaak uitgebreide lijst ‘need to haves’ en een soms even lange lijst ‘nice to haves’.

In de loop van het onderhandelingsproces wordt het niet gemakkelijker dit onderscheid te maken; elk departement dat met veel moeite een aantal woorden in een compromistekst heeft weten te krijgen, wil die paar woorden dan ook binnenhalen. Daarnaast komt het voor dat de Kamer (op het laatste moment) nog een motie meegeeft. Dit alles maakt de Brusselse onderhandelingen voor de PV EU een stuk lastiger, omdat het onderhandelaars formeel de ruimte ontnemt om flexibel te kunnen inspelen op een soms snel veranderend krachtenveld. De hierboven beschreven korte lijntjes tussen Den Haag en Brussel op hoogambtelijk en politiek niveau zorgen dat er snel kan worden geschakeld en er toch ruimte kan worden gezocht om de gestelde belangen te behartigen zonder daarbij de strategische positie van Nederland in het krachtenveld te schaden.

Sommigen ervaren ook de transparantie van het Nederlandse standpunt als hinderpaal voor flexibiliteit in de onderhandelingsinzet. BNC-fiches zijn openbaar. Uniek in de EU is dat de Tweede Kamer voor vrijwel elke Raad van Ministers alle fiches en agenda’s over Europees beleid behandelt in een openbaar commissiedebat met betrokken bewindspersonen. Dat betekent volgens veel betrokkenen dat de informatie over de Nederlandse positie en het EU-krachtenveld in de hoofdsteden en door maatschappelijke organisaties en bedrijven met belangstelling wordt gelezen. Hier kan een zekere invloed vanuit gaan, omdat het de gedachtevorming van andere lidstaten die nog niet zo ver zijn impliciet kan beïnvloeden en omdat het zorgt voor voorspelbaarheid van de Nederlandse positie. Tegelijkertijd zet Nederland zich door die transparantie soms klem in de onderhandelingen, zo klinkt het: kritische noten in een fiche betekenen tot op zekere hoogte een verharding van de onderhandelingspositie en daarmee een beperking van de flexibiliteit waarmee onderhandelaars het Brusselse speelveld betreden.

#### 4.5.1.2 Het parlement speelt een stevige rol, maar wordt soms ook ervaren als beknellend

De Haagse focus van de standpuntbepaling heeft ook te maken met het Nederlandse parlement. Het parlement wordt immers op gezette momenten geïnformeerd over de Nederlandse inzet in de EU en kan via diverse instrumenten controle uitoefenen: dat doet het in de praktijk ook actief. Zo neemt de Tweede Kamer vrijwel alle EU-voorstellen met kabinetsappreciatie in behandeling,<sup>336</sup> volgt het parlement actief de onderhandelingen in alle fasen van de EU-beleidscyclus en verzamelt het informatie in aanvulling op de kabinetsbrieven. Hoewel het parlement het kabinet geen formeel mandaat kan verstrekken en parlementaire resoluties niet bindend zijn, kunnen Kamervragen, moties en resoluties het kabinet wel onder druk zetten om aan een bepaalde koers vast te houden. Een recent voorbeeld is de Natuurherstelwet; na druk van de Kamer maakte het kabinet bekend ‘met grote tegenzin’ tegen de wet te zullen stemmen in de Raad, ondanks zijn oorspronkelijke voornemen om vóór te stemmen.

Het voordeel van de intensieve parlementaire controle is dat parlementaire steun voor een kabinetspositie op een dossier Nederlandse onderhandelaars een stevig politiek mandaat bezorgt, dat ten gunste kan worden ingezet in de beïnvloeding. Zo gaf de overwegend positieve houding van het parlement over de kabinetspositie op het dossier koolstofheffing over de grens ambtenaren een duidelijk mandaat om zich voor een ambitieus akkoord in te zetten.<sup>337</sup> Ook in de casus wetgevingstransparantie was er breed politiek draagvlak,

waarbij de interactie van het kabinet met de Kamer er deels op was gericht de leden op de hoogte te houden van hoe zij de Nederlandse inzet vooruit konden helpen. Als gevolg daarvan benaderden leden van de Tweede Kamer verschillende parlementen in de EU, alsmede het Raadssecretariaat. Dit droeg richting de Europese partners bij aan de indruk dat het kabinet onder druk stond van het eigen parlement om te handelen.<sup>338</sup> Dit speelde ook in de casestudie over rechtsstaatconditionaliteiten, waarin Tweede Kamerstukken met steun aan het kabinet worden genoemd als een handige ‘stok achter de deur’ tijdens de onderhandelingen in de Europese Raad. Goede informatievoorziening aan de Kamer – of, zoals de auteur het noemt, ‘strategische uitlokking’ – speelde daarbij een rol.<sup>339</sup>

Het belang van parlementaire democratie staat buiten kijf. Maar de intensieve parlementaire controle kan het werk van onderhandelaars ook in de weg zitten, met negatieve gevolgen voor de Nederlandse belangenbehartiging. In het geval van het rescEU-mechanisme, waarmee de EU de lidstaten hulp kan bieden in tijden van crisis,<sup>340</sup> droeg een parlementaire motie het kabinet op om tegen te stemmen, terwijl duidelijk was dat een blokkerende minderheid van EU-lidstaten niet meer haalbaar was en Nederland dus een achterhoedegevecht voerde – vanuit binnenlandspolitiek oogpunt bezien, rationeel en legitiem. Echter, het rescEU-mechanisme kwam er toch en wordt momenteel ingezet voor het leveren van onder andere medische hulpmiddelen aan Oekraïne, bovenop de hulp die lidstaten leveren. Maar omdat de Kamer tegen het mechanisme was en aandrong op tegenstemmen, kon Nederland hier geen constructieve bijdrage aan leveren – om de inrichting van het mechanisme bij te sturen in het voordeel van Nederland. Een soortgelijk voorbeeld betreft het EU-voorstel voor een verordening waarmee een Europees bevel tot verstrekking en een Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijs in strafzaken worden geïntroduceerd.<sup>341</sup> Hierdoor werd Nederland in Brussel in een niet-constructieve houding gedwongen – terwijl er ondertussen van alles bewoog in het krachtenveld en Nederland misschien meer uit de onderhandelingen had kunnen slepen als onderhandelaars meer bewegingsruimte hadden gehad.

In de Kamer lijkt niet iedereen zich ervan bewust onderdeel uit te maken van het systeem dat invloed probeert uit te oefenen op het EU-beleidsproces. In de praktijk staat de wens van de (meerderheid van de Kamer) wel eens op gespannen voet met de flexibiliteit om in te spelen op situaties die raken aan de strategische positie van Nederland in het EU-krachtenveld op een bepaald dossier. De blik van het parlement is gericht op

het Binnenhof, aandacht voor het Europese krachtenveld en het collectieve Europese belang ontbreekt. Dit komt deels door politieke onwil, maar ook door een gebrek aan EU-kennis. In de Kamer is niet iedereen zich bewust van het feit dat een BNC-fiche de onderhandelingsinzet bevat en niet het onderhandelingsresultaat. De Kamer ‘lijkt soms overdonderd door wat er uiteindelijk verandert in het proces na het fiche en voor de Raad’. Er worden moties aangenomen die het kabinet oproepen tegen een voorstel te stemmen terwijl er al een Europees akkoord ligt of terwijl het onderwerp van weerstand slechts een klein onderdeel vormt van het gehele voorstel. Daarnaast zet de beantwoording van de grote hoeveelheid Kamervragen en Kamerbrieven onderhandelaars soms klem in de onderhandelingen, omdat die, vergelijkbaar met de BNC-fiches, het Nederlandse standpunt in het openbaar uiteenzetten.

Een democratisch mandaat is essentieel voor het handelen van het kabinet in Brussel en parlementaire controle kan ook positief bijdragen aan de invloed van Nederland in de EU, maar het effect van soms door onvoldoende kennis gedreven parlementaire controle is niet altijd positief. Structureel investeren in EU-kennis is dus ook relevant voor parlementsleden en hun ambtelijke ondersteuning.

#### 4.5.2 Flexibiliteit of het gebrek daaraan: bron van invloed, bron van problemen?

De bovenstaande paragrafen noemen een aantal beleidsdossiers die illustreren dat een gebrek aan flexibiliteit zowel positieve als negatieve gevolgen kan meebrengen voor de Nederlandse onderhandelingspositie. In de praktijk is het positieve dan wel negatieve effect van (in)flexibiliteit niet altijd eenduidig te beoordelen, zoals de voor deze evaluatie uitgevoerde casestudies laten zien. Ook uit andere studies volgt geen eenduidig beeld. Omdat eenduidige conclusies omtrent de wenselijkheid van (in) flexibiliteit op geaggregeerd niveau niet mogelijk zijn beperken we ons hieronder tot het analyseren van enkele voor- en nadelen die kunnen worden meegenomen bij het bepalen van de strategische koers op individuele dossiers.

##### 4.5.2.1 Voordelen van inflexibiliteit

Zoals hierboven gesteld wijzen studies uit dat het assertief vasthouden aan het eigen belang niet per se negatief is. De voorspelbare en consistente houding van Nederland tijdens onderhandelingen wordt gezien als een van de verklarende factoren voor de relatief grote invloed van Nederland in de EU,<sup>342</sup> zoals bijvoorbeeld de casus

wetgevingstransparantie laat zien. In de casus rechtsstaatconditionaliteiten hield Nederland in de Europese Raad lang vast aan de stevige opstelling ten aanzien van subsidies en de bepleite noodremprocedure, waardoor de Commissie en de andere lidstaten ‘wel iets met Nederland moesten’. Dit droeg eraan bij dat de Nederlandse inzet op de hoogste financiële prioriteiten kon worden verzilverd.<sup>343</sup> Met andere woorden, vasthoudendheid kan in sommige gevallen leiden tot beïnvloedingssucces.

#### 4.5.2.2 Nadelen van inflexibiliteit

Een assertieve vasthoudendheid kan ook nadelig zijn voor de invloed van Nederland in de EU. We noemen hiervoor vier redenen. De eerste is dat de focus op het veiligstellen van het eigen nationale belang als gevolg heeft dat Nederland minder georiënteerd is op het vinden van Europese oplossingen.<sup>344</sup> Een illustratie hiervan is de opstelling van de Nederlandse bewindspersonen tijdens de onderhandelingen over het coronaherstelfonds. Een ander voorbeeld: de Nederlandse zorgen over de staat van de rechtsstaat in sommige kandidaat-lidstaten, waarbij de koppeling met het Nederlandse belang wordt gemaakt, maar die met het bredere Europese belang ontbreekt.<sup>345</sup>

Ten tweede kan inflexibiliteit de samenwerking met andere lidstaten in de weg zitten, zoals het geval was bij het dossier wetgevingstransparantie. De harde inzet van Nederland, mede ingegeven door het strikte mandaat aan het kabinet van het Nederlandse parlement, werd door buitenstaanders als ideologisch en als inflexibel gezien, wat nauwere samenwerking met een deel van de transparantie-sceptische lidstaten mogelijk belemmerde.<sup>346</sup> Het besef dat transparantie in sommige lidstaten minder vanzelfsprekend is dan in Nederland ontbrak, waardoor Nederland dit beleidsprobleem door een Nederlandse bril bleef zien en geen oog had voor de cultureel ingegeven verschillen in perceptie. Iets soortgelijks geldt voor de Nederlandse opstelling in relatie tot de Eurozone; samen met de andere partners in de Hanze-coalitie hamerde Nederland teveel op strikte naleving van de monetaire regels, waarmee het andere lidstaten tegen zich in het harnas joeg.<sup>347</sup> Door deze rigiditeit werd Nederland door anderen soms gezien als niet-constructief en als weinig empathisch en solidair met andere lidstaten.

Ten derde kan inflexibiliteit ertoe leiden dat Nederland niet voldoende meedenkt over beleid waar het tegen is, maar dat er – gezien de verhoudingen in het krachtenveld – toch

wel komt, zoals het geval bij de casestudie over rechtsstaatconditionaliteiten. Bij het coronaherstelfonds bleef Nederland vasthouden aan het standpunt dat er geen subsidies zouden moeten plaatsvinden, terwijl dat standpunt niet haalbaar was gelet op de Brusselse realiteit. Een gevolg van deze inflexibele houding was dat er vanuit Nederland pas laat werd meegedacht over de vorm en voorwaarden omtrent het fonds.<sup>348</sup> Ook de casus aangaande het Europees Openbaar Ministerie (EOM) is in dit kader een duidelijk voorbeeld. Hoewel duidelijk was dat de Nederlandse positie – dat er geen EOM zou moeten komen – onhaalbaar was, hield het hier toch aan vast. Hierdoor stond Nederland buitenspel toen het initiatief vorm kreeg en het onder het kopje ‘nauwere samenwerking’ alsnog werd doorgevoerd. Bovendien leidde dit er volgens experts mede toe dat het EOM-hoofdkwartier uiteindelijk niet in Den Haag kwam, maar in Luxemburg.<sup>349</sup>

Een vierde reden die pleit voor flexibiliteit is dat Europese wetgevingsdossiers meestal een lange doorlooptijd hebben. In die periode kan er veel gebeuren – in Nederland, in Brussel en op geopolitiek niveau. Nederland kan een nieuw parlement krijgen waarmee de positionering in de EU en het nationale standpunt op beleidsdossiers kunnen veranderen, zoals de verkiezingen van november 2023 hebben aangetoond. Er kunnen verkiezingen zijn in andere lidstaten, met een gelijksoortig effect. Er kan een nieuwe Europese Commissie komen en een nieuwe samenstelling van het Europees Parlement, met grote impact op de Europese beleidsagenda. Zo werd klimaat tijdens de Von der Leyen-Commissie een leidend thema op de agenda, waar dit eerder niet het geval was. Ten slotte zorgen factoren van buiten ervoor dat de aard van dossiers verandert. Zo werden epidemieën vanwege COVID-19 prioritair en politiek, handelt de huidige Commissie meer politiek dan voorgaande Commissies, en werd de positie van Nederland op het Europese toneel door Brexit plots prominenter. Al deze factoren pleiten voor proactieve aandacht voor het krachtenveld en de wenselijke plek van Nederland daarin, een steeds weer frisse blik op beleidsthema's die de agenda (kunnen gaan) beheersen, en een kritische blik op de wenselijkheid van het eigen standpunt.

Als conclusie kunnen we zeggen dat de wenselijke mate van flexibiliteit dossierafhankelijk is en dat er daarom in elk individueel geval een bewuste afweging moet worden gemaakt over de koers die de Nederlandse strategische positie in het krachtenveld – nu en in de (nabije) toekomst – het meest dient. Dat zo'n afweging op specifieke dossiers ook wel gemaakt wordt, laat bijvoorbeeld de casestudie over ophoging van de klimaatambitie

zien. In dit geval keek Nederland tijdens de onderhandelingen proactief naar het krachtenveld en hield het wat wisselgeld achter de hand om later, bijvoorbeeld bij de uitwerking van het *Fit for 55*-akkoord, sceptischer lidstaten tegemoet te kunnen komen.<sup>350</sup> Ook in het geval van wetgevingstransparantie bracht een grondige, voortdurende analyse van het krachtenveld Nederland ertoe de eigen positionering steeds te heroverwegen, leidend tot een ideologische maar toch ook pragmatische inzet.<sup>351</sup> In het dossier koolstofheffing over de grens was sprake van duidelijke onderhandelingsinstructies die toch ook rekening hielden met de dynamiek van de onderhandelingen en het evoluerende krachtenveld. De afwezigheid van (veel) rode lijnen bood onderhandelaars flexibiliteit.<sup>352</sup>

Bij het maken van een afweging over de wenselijkheid van het loslaten van een vooraf bepaald standpunt, moet men zich ervan bewust zijn dat dwarsliggen als lidstaat alleen zin heeft als het van tevoren aannemelijk is dat dit vruchten zal afwerpen, of als onderdeel van een grote coalitie. Dit bewustzijn zou niet alleen aanwezig moeten zijn bij ambtenaren en onderhandelaars, maar ook bij Nederlandse parlementsleden en hun ondersteuning.

*It takes two to tango*; het Kabinet zorgt ervoor dat de Kamer geïnformeerd blijft over de standpuntbepaling. Dit kan schriftelijk, maar wellicht ook op een tijdig moment vaker mondeling (bijvoorbeeld technische briefings) ter voorbereiding op Raden. Zo kan er een inhoudelijk debat plaatsvinden tussen parlementsleden en bewindspersonen over het doel dat Nederland wil bereiken. Daartegenover staat dat de Kamer onderdeel is van het systeem en daarmee van de effectiviteit van de Nederlandse invloed op het EU-beleidsproces. Het zou helpen als de Kamer zich op dit punt goed laten ondersteunen en vanuit hun controlerende rol investeren in kennis over de werking van de EU en aanwezig zijn bij technische briefings.



Creëer het bewustzijn dat Nederland slechts een van de vele actoren is die het EU-beleid proberen te beïnvloeden en dat er meerdere landen nodig zijn om dit succesvol te kunnen doen.

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

BNC-fiches moeten een helder kader bieden voor onderhandelaars en niet teveel detail bevatten (ook met het oog op de openbaarheid van deze documenten, waar andere lidstaten graag gebruik van maken). Zowel ambtenaren van de ministeries als Kamerleden moeten flexibel zijn om het initiële standpunt aan te passen aan een veranderde context indien de strategische positie van Nederland onder druk komt te staan. Zorg voor deze tussentijdse actualisering van BNC-fiches zonder dat hier een motie van de Kamer aan te pas hoeft te komen, en deel de fiches met de Kamer.

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

Voor zowel onderhandelaars als parlementsleden – zouden de gevolgde onderhandelingskoers en de afwegingen op belangrijke dossiers daaromtrent schriftelijk moeten worden vastgelegd en zowel tussentijds als na afloop van de onderhandelingen te worden geëvalueerd. Dit kan bijdragen aan leren van 'fouten' en aan institutioneel geheugen.<sup>353</sup>

## 4.6 Kernboodschap en aanbevelingen

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is de kernboodschap van de IOB in het rapport over de Nederlandse EU-beïnvloeding, ‘Grip door Begrip’ als volgt:

In de onderzochte periode 2016–2023 had Nederland, vergeleken met andere EU-lidstaten, veel invloed op EU-beleid. Nederland bokste regelmatig boven zijn gewicht. Dat kwam onder andere door: 1) de gedegen inbreng vanuit vakinhoudelijke kennis en ervaring, 2) de actieve en verbindende rol die Nederland speelde in effectieve coalities waarvan het deel uitmaakt, en doordat het actief zocht naar nieuwe samenwerkingspartners, 3) het opereren van de minister-president op het hoogste EU-politieke niveau en 4) een sterke Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel. Het Nederlandse imago fluctueerde door de tijd en wisselde per dossier, maar over het algemeen stond Nederland bekend als competent, pragmatisch, duidelijk, inhoudelijk goed georganiseerd, betrouwbaar in EU-onderhandelingen en op sommige terreinen als constructief.

Deze positieve uitkomst is geen garantie voor de toekomst. Ontwikkelingen in zowel de binnenlandse politiek, de Europese als de bredere geopolitieke context kunnen de Nederlandse invloed in de EU bevorderen of juist belemmeren. Wil het kabinet de opgebouwde invloed van Nederland in de EU bestendigen of verstevigen, dan zou volgens IOB moeten worden geïnvesteerd in: I) meer bewustzijn en kennis op alle niveaus van overheid en politiek over de EU als vierde bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur en over de werking ervan, II) versterking van netwerken en relaties binnen Nederland en EU, en III) proactievare politieke en ambtelijke sturing. Dit met behoud van de sterke eigenschappen reeds genoemd. Om het vertrek van de invloedrijke minister-president op te vangen is het van belang de ambtelijke ondersteuning op het hoogste EU-politieke niveau te koesteren.

In [de samenvatting](#) worden de bevindingen beknopt toegelicht gevolgd door een set van concrete aanbevelingen, die hiernaast ook wordt gepresenteerd.

## A. Vergroot het bewustzijn en de kennis van de EU als vierde bestuurslaag

### Kabinet

- Bepaal hoe de Nederlandse prioriteiten zich verhouden tot de bevoegdheden en de breder wordende agenda van de EU. Ga daarbij in op de haalbaarheid van de Nederlandse EU-prioriteiten in het EU-krachtenveld, de middelen die nodig zijn om deze prioriteiten binnen te halen en ten koste van welke andere dossiers dit gaat.

### Ambtenaren op hoogambtelijk niveau

- BZK/ABD: Overweeg voor managers bij het Rijk vanaf de schalen 15 om (I) EU-kennis en -ervaring tot onderdeel van het ABD-loopbaanbeleid te maken, via bijvoorbeeld een plaatsing bij de PV EU of bij één van de EU-instellingen, -organen of -agentschappen en (II) te sturen op EU-beleid als vast onderdeel van leergangen bij het Rijk over publiek leiderschap, van het ABD-kandidatenprogramma en tijdens bijeenkomsten voor ambtelijk leidinggevenden en topmanagement.
- BZK: Overweeg het faciliteren van een plaatsing bij de EU als een onderdeel van het Rijkstrainee programma en het ABD-kandidatenprogramma.
- Overleg van secretarissen-generaal (SGO): Overweeg om in Functiegebouw Rijk het element “EU-ervaring” uit te werken in verschillende typen ervaringen, zodat er eenduidiger op kan worden gestuurd bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers.

### Ambtenaren vakministeries (thematisch)

- Overzie welke ontwikkelingen in de EU raken aan uw dossier(s) en hoe en wanneer vakinhoudelijke kennis het best kan worden ingebracht in het EU-beleidsproces. Benut de EU-expertise van internationale directies/EU-directies, PV EU en/of BZ voor advies.
- Werk vaker met kaderinstructies die goed zijn afgestemd met de PV EU, en zorg voor een zo constructief mogelijke boodschap, heldere strategische doelen en rode lijnen.

### BZ/PV EU/EU-directies ministeries

- BZ: breid samen met de Academie Internationale Betrekkingen de online EU-module uit met een sessie over het Europees Parlement. De PV EU en EU-directies kunnen helpen met de aandacht vestigen op de beschikbaarheid van de online EU-modules bij hun achterban.

## B. Investeer in netwerken en relaties in eigen land en binnen de EU

### Kabinet

- Investeer in voldoende tijd voor relatieopbouw met counterparts in EU-lidstaten – ook de niet voor de hand liggende – en in EU-instellingen. Overleg met Nederlandse bedrijven en (overheids)organisaties die nieuwe wetgeving moeten uitvoeren de haalbaarheid van het Nederlandse standpunt waarover de onderhandelingen worden gevoerd en neem deze input mee in de afweging over de Nederlandse onderhandelingsinzet in Brussel.

### Ambtenaren op hoogambtelijk niveau

- DGs en directeuren: Maak tijd vrij om op bezoek te gaan bij counterparts van EU-lidstaten of EU-instellingen en investeer in de relatie. Stimuleer bewindspersonen, maar ook medewerkers hetzelfde te doen. Wees je bewust van je voorbeeldfunctie.
- Zorg voor eenduidig eigenaarschap van het Nederlands strategisch EU-personeelsbeleid. Zorg dat er regie is op en overzicht van taken en verantwoordelijkheden die helder zijn belegd. Stel duidelijke doelstellingen op over wat Nederland wil bereiken met de inzet op het EU-personeelsbeleid en zorg voor indicatoren op basis waarvan de effectiviteit van de inzet kan worden geëvalueerd.

### Ambtenaren vakministeries (thematisch)

- Blijf gebruik maken van interministeriële overleggen voor de sectoroverstijgende EU-dossiers, zodat keuzes in samenhang gemaakt worden en er in de EU met één stem wordt gesproken. Begin daar vroegtijdig mee. Betrek organisaties die te maken krijgen met de uitvoering via een interbestuurlijk overleg of via *communities of practice*

op gezette momenten om elkaars expertise te benutten. Benut de expertise en ervaring van collega's op de posten in de EU-hoofdsteden en de PV EU voor goed zicht op de Brusselse werkelijkheid.

- Onderzoek de consequenties, inclusief de financiële, van de beoogde onderhandelingsinzet in de EU voor dossiers die in de pijplijn zitten met potentieel grote gevolgen voor Nederland. Zet het verzoek voor een uitvoeringstoets tijdig, bij voorkeur in de agenda of beleidsvormende fase, uit zodat er tijd is om die te realiseren.
- Organiseer met regelmaat ontmoetingen met Nederlandse Europese ambtenaren, gedetacheerde Nederlanders bij de instellingen en EP-staf op de PV EU.

### BZ/PV EU/EU-directies ministeries

- BZ en EU-directies ministeries: blijf investeren in het onderling contact en bespreek de wederzijdse verwachtingen en samenwerking, inclusief het strategisch meedenken op complexe dossiers. Daarbij zou het op tijd signaleren en oplossen van problemen prioriteit moeten hebben, waarbij flexibele inzet van menskracht en financiële middelen gewenst is. Dit kan alleen als iedereen vanuit het kabinet en de Rijksoverheid handelt vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel.

## C. Zet in op meer proactieve politieke en ambtelijke sturing

### Kabinet

- Zorg zoveel als mogelijk voor aanwezigheid op alle EU-Raadsvergaderingen en speel een actieve rol tijdens of en marge van de vergadering ten behoeve van het Nederlands belang.

### Ambtenaren op hoogambtelijk niveau

- HCEU: Houd bij het voeren van strategische discussies zicht op de consequenties van de Nederlandse EU-agenda in relatie tot de agenda van EU-instellingen en -lidstaten tijdens de Commissieperiode 2024–2029 en in de aanloop naar het Nederlandse EU-voorzitterschap in 2029. Stel vast wat de Nederlandse ambities betekenen voor de interdepartementale organisatie vanwege de in toenemende integrale en complexe aard van EU-dossiers.



- HCEU: Breng per ministerie in kaart welke strategische posities bij de EU in Brussel of in de EU-hoofdsteden belangrijk zijn en de gewenste timing daarvan, houd ook hier het Nederlands voorzitterschap in het vizier. Bespreek of er overlap is en waar samengewerkt kan worden tussen ministeries. Denk aan variatie in de plaatsingen: van hoge tot lage posities, van staf- tot themadirecties en Kabinetten van EU-instellingen, -agentschappen of in een lidstaat die EU-voorzitter is.
- SGO: Creëer flexibiliteit door het snel beschikbaar kunnen maken van middelen om op kansen in te spelen, zoals de bekostiging van een strategische detachering of extra menskracht op voor Nederland zeer complexe dossiers.
- Personeelsdirecties ministeries: Zorg dat tijdelijk gedetacheerden bij een EU-instelling of EU-lidstaat of de PVEU bij terugkeer naar Den Haag een functie bekleden waar hun EU-ervaring en -contacten benut worden.

#### Ambtenaren vakministeries (thematisch)

- Directeuren beleidsdirecties ministeries: stimuleer medewerkers proactief hun eigen EU-procedurele kennis te vergroten met behulp van een helder overzicht van beschikbare (online) cursussen en trainingen en wijs hen op beschikbare EU-expertise binnen het Rijk. Internationale afdelingen of EU-directies kunnen hierbij ondersteunen.

#### BZ/PV EU/EU-directies ministeries

- BZ: Blijf het initiatief nemen om ideeën voor overzicht van relevante Nederlandse activiteiten op EU-dossiers Rijksbreed te agenderen in de HCEU, denk aan geschreven en circulerende Nederlandse papers, aflopende en gewenste strategische detacheringen, aantallen IDO's, etc. EU-directies van vakministeries en PVEU kunnen hier actief aan bijdragen vanuit een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel.



**Bijlagen**



# Bijlage 1 Methodologie en kwaliteitsborging

De evaluatie heeft de beoogde methodologische aanpak gevolgd, zoals beschreven in de *Terms of Reference* ([ToR](#)). De evaluatie is gebaseerd op de hieronder genoemde bouwstenen. Figuur 4 illustreert de methodologische opzet.

## A. Literatuurstudies

IOB heeft vijf literatuurstudies laten uitvoeren om (pseudo-)wetenschappelijke inzichten te verzamelen over de voorwaarden voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding per fase van het EU-beleidsproces (agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, implementatie en evaluatie). Waar gesproken wordt over resultaten van Nederland, zijn deze meegenomen in de resultatenhoofdstukken van deze evaluatie. De [literatuurstudies](#) zijn gepubliceerd op de IOB website. Theoretische inzichten vanuit de literatuurstudies hebben het analytische kader, het zogenoemde 5C-model, verrijkt.

## B. Casestudies

Om dieper inzicht te krijgen in de mate van invloed en de verklarende factoren daarvoor is gekozen voor een aantal case studies. Deze zijn exemplarisch voor de algemene Nederlandse inzet in de EU. Aan de hand van de volgende criteria is de caseselectie gemaakt: a) de mate van effectieve beïnvloeding; b) cases die de agenda-, beleids- en besluitvormende fase beslaan van de beleidscyclus; c) spreiding van dossiers die de verantwoordelijkheid zijn van BZ, maar ook onderwerpen waar BZ alleen coördineert; d) type coalities die Nederland gevormd heeft op het dossier; en e) de mate van *saliency*. Meer over de caseselectie staat toegelicht in de ToR, paragraaf 4.4. De cases betreffen zowel wetgevingsdossiers als beleidsdossiers. De [casestudies](#) zijn gepubliceerd op de IOB website.

## C. Vragenlijsten

IOB heeft twee vragenlijsten uitgezet om inzicht te verkrijgen in de Europese werkzaamheden binnen de Nederlandse overheid; via het Flitspanel en de Personeelsenquête Rijk (PER).

Om inzicht te verkrijgen in het nationale speelveld waarin het ministerie van Buitenlandse Zaken zich beweegt, is een vragenlijst onder Nederlandse overheidsprofessionals uitgezet via het Flitspanel. Het Flitspanel is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waar beleidsvragen door een vragenlijst kunnen worden getoetst bij respondenten in de (semi-) publieke sector. Het panel bestaat uit circa 10.000 medewerkers uit de publieke sectoren. IOB heeft de vragenlijst opgesteld en deze is na goedkeuring van de contactpersonen van het Flitspanel uitgezet onder 4053 panelleden<sup>354</sup>. Uiteindelijk hebben 1307 respondenten deelgenomen. Dit is een responspercentage van 32.2 procent. Vragen die centraal stonden in de vragenlijst zijn: in hoeverre is de EU dimensie relevant voor de werkzaamheden van de ambtenaren (hoeveel en welk soort EU werk doen zij)? De analyses zijn uitgevoerd door het Flitspanel.

De PER bood kans om door te vragen op EU werkzaamheden specifiek binnen de Rijksoverheid. De PER is verzonden naar mensen die werkzaam zijn binnen de verschillende onderdelen van de Rijksoverheid. De directie Ambtenaar en Organisatie van het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de organisatie van dit instrument. Voorgenomen onderzoeken legt zij ter goedkeuring voor aan alle directeuren personeelszaken, verenigd in de Interdepartementale Commissie Organisatie- en Personeelsbeleid (ICOP). Het ICTU voorziet in de software van de vragenlijst. IOB heeft zelf de inhoud van de vragenlijst kunnen samenstellen en deze is na goedkeuring van het ICOP uitgestuurd naar een steekproef van mensen werkzaam bij de Rijksoverheid.<sup>355</sup> Uiteindelijk is de vragenlijst door 3330 respondenten, werkzaam bij verschillende onderdelen van de Rijksoverheid<sup>356</sup>, (gedeeltelijk) ingevuld. Dit is een responsepercentage van 34 procent.

## D. Interviews

De analyse bouwt voort op 150 semigestructureerde interviews met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de PV EU, bilaterale ambassades in de EU-lidstaten, andere ministeries, niet-statelijke actoren (zoals bedrijven en maatschappelijke actoren), lokale en regionale overheden, met ambtenaren en diplomaten van andere EU-lidstaten en Europese instellingen.

## E. Documentanalyse

Voor de documentanalyse heeft IOB gebruik gemaakt van interne en openbare datasets, nieuwsbronnen en (wetenschappelijke en grijze) literatuur over het Nederlands Europabeleid, Europeanisering, beleidsbeïnvloeding, public affairs, Europese studies en bestuurskunde/politicologie en organisatiewetenschappen.

### Team en kwaliteitsborging

Namens IOB is het onderzoek uitgevoerd door Rafaëla Feddes, Michelle Homans, Mendeltje van Keulen, Kirsten Lucas, Josine Polak en Yvonne Stassen in wisselende samenstelling door de tijd heen.

Zij hebben mede gebruik gemaakt van vijf speciaal voor dit onderzoek uitgevoerde literatuurstudies: agendavorming, uitgevoerd door Gerard Breeman en Arco Timmermans (Universiteit Leiden); beleidsvorming, uitgevoerd door Marije Cornelissen en Vasilis Karakasis (Haagse Hogeschool); besluitvorming, uitgevoerd door Johan Adriaensen (Universiteit Maastricht); implementatie, uitgevoerd door Rik de Ruiter, Bernard Steunenbergh en Merlijn Hoppema (Universiteit Leiden); en evaluatie, uitgevoerd door Pieter Zwaan (Radboud Universiteit Nijmegen). Daarnaast is gebruik gemaakt van vijf speciaal voor dit onderzoek uitgevoerde casestudies: Koolstofheffing over de grens (CBAM), uitgevoerd door Johan Adriaensen en Francesca Colli (Universiteit Maastricht); Klimaatambitie 55 procent, uitgevoerd door Tibor Hargitai en Herman Beun (Haagse Hogeschool); Rechtsstaatconditionaliteiten in het MFK/Coronaherstelfonds, uitgevoerd door Jasper Krommendijk (Radboud Universiteit Nijmegen); en Wetgevingstransparantie binnen de Raad, uitgevoerd door Maarten Hillebrandt en Alexander Hoppe (Universiteit Utrecht). De casestudie Strategisch Kompas is door IOB zelf uitgevoerd. IOB is de auteurs erkentelijk voor hun bijdrage.

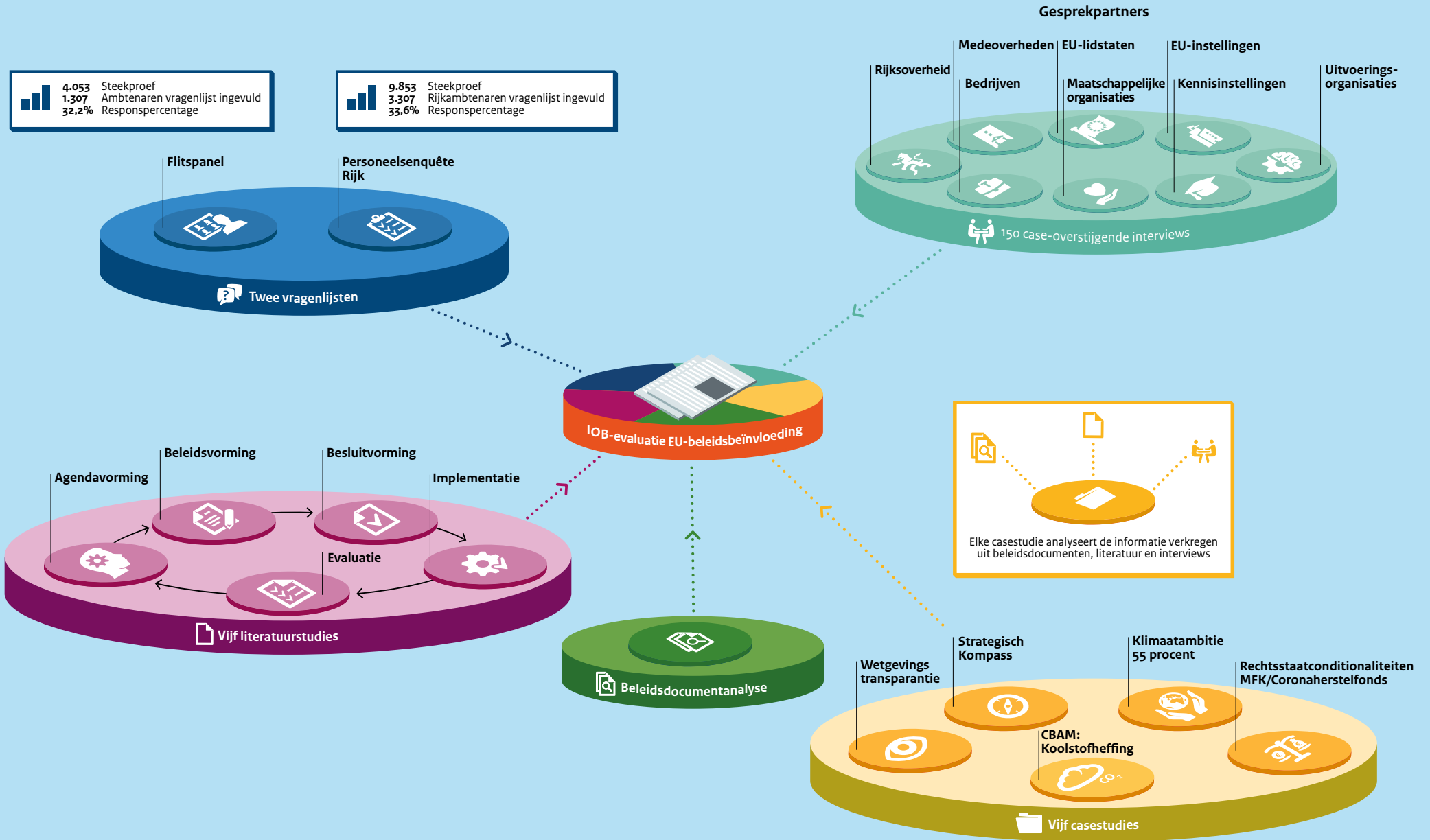
Een externe referentiegroep heeft het onderzoek begeleid. Deze bestond uit Peter Bursens (Universiteit Antwerpen), Marjolijn Bulk (FNV); Caelesta Braun (Universiteit Leiden); Meyndert van der Kolk (ten tijde van het onderzoek werkzaam bij het ministerie van Buitenlandse Zaken op de PV EU), opgevolgd door Zainab Akariou (PV EU); Mauritz Verheijden (Directie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken). Bij de Directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken waren opeenvolgend Robert Farla en Bart van Horck betrokken. De interne kwaliteitscontrole werd verzorgd door een

klankbordgroep bestaande uit IOB-collega's: Jelmer Kamstra, Bas Limonard, Martin van Vliet, Alexander Otgaar, Arjan Schuthof (voorzitter) opgevolgd door Koen Sizoo en Directeur IOB Peter van der Knaap. IOB is iedereen erkentelijk voor hun waardevolle adviezen, bijdragen en ondersteuning.

Daarnaast heeft het onderzoeksteam de concept bevindingen van de evaluatie gepresenteerd aan en besproken met de afdelingshoofden van de internationale- of EU-directies van de ministeries in Den Haag, de vertegenwoordigers van de ministeries op de PV EU in Brussel, en aan het MT van DIE. De concept samenvatting is via DIE ook verspreid onder de afdelingshoofden van de ministeries voor feitelijke verificatie.

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

Figuur 5 Methodologische opzet evaluatie



# Bijlage 2 Eindnoten

- 1 In dit onderzoek wordt met de Nederlandse inzet, de inzet van de Rijksoverheid bedoeld.
- 2 Dit is in lijn met het analytisch raamwerk zoals toegepast in IOB (2021). [Tactisch en praktisch](#). *Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europeabeleid*.
- 3 Bij gebrek aan een definitie heeft IOB deze gereconstrueerd, zie ook [IOB Terms of Reference](#) (2022).
- 4 Dür, A., Marshall, D. & Bernhagen, P. (2019); Klüver, H. (2013). In IOB Terms of Reference (2022) van voorliggende evaluatie over EU-beleidsbeïnvloeding.
- 5 Zie hiervoor de IOB-evaluatie [Tactisch en praktisch](#) (2021) over de coördinatie van het Nederlandse standpuntbepalingsproces.
- 6 IOB (2021). *Tactisch en praktisch. Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europeabeleid*.
- 7 Transpositie betreft de wijze waarop een EU-richtlijn wordt omgezet in de nationale rechtsorde.
- 8 Bedrijven en maatschappelijke organisaties beperken zich niet per se tot het nationale niveau.
- 9 De medeoverheden zijn vertegenwoordigd in de BNC via hun koepelorganisatie (IPO, VNG en UvW). Sinds de financiële crisis namen afgevaardigden van De Nederlandsche Bank deel aan de Hoogambtelijke Commissie EU, maar tegenwoordig sluiten ze alleen aan wanneer het financieel en monetaire onderwerpen betreft.
- 10 Vollaard, H., Swinkels, M., Feiters, L., Binnema, H. & Blok de, L. (2023). Van ad hoc naar vanzelfsprekendheid. *Hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie*, p. 104.
- 11 E.g. Tatham, M. & Thau, M. (2014). The More the Merrier: Accounting for Regional Paradiplomats in Brussels, *European Union Politics*, vol. 15(2), pp. 255–276; Beyers, J., Donas, T. & Fraussen, B. (2015) No place like home? Explaining venue selection of regional offices in Brussels, *Journal of European Public Policy*, vol. 22(5), pp. 589–608; Tatham, M. (2016) With, Without, or Against the State? How European Regions Play the Brussels Game. Oxford: Oxford University Press; Bursens, P. & Blauwer de, J. (2018). Choosing channels. Intra-state and extra-state strategies of Belgian subnational authorities in response to the European Semester, *Regional & Federal Studies*, vol. 28(5), pp. 597–616.
- 12 Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- 13 Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). [Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 14 Cornelissen, M. & Karakasis, V. (2024). [Beïnvloeding van EU-beleidsformulering door lidstaten: een literatuurstudie](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 15 Adriaensen, J. (2023). [Literatuurstudie: Nederlandse invloed in de EU besluitvorming](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 16 Ruiters, R., Steunenbergh, B. & Hoppema, M. (2023). [Omzetting en uitvoering: een literatuurstudie](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 17 [Europese Commissie - Comitologie](#).
- 18 Zwaan, P. (2023). [Nieuwe ronde, nieuwe kansen? Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 19 Procestracering is een onderzoeksmethode die zich richt op het begrijpen van stapsgewijze processen, mechanismen en causale trajecten die betrokken zijn bij een bepaalde besluitvormingscontext. Het omvat het volgen en analyseren van de opeenvolging van gebeurtenissen en acties die tot een resultaat leiden (Collier, 2011. *Understanding Process Tracing*).
- 20 Het concept preference attainment geeft aan of en in welke mate beleidsresultaten naar de voorkeuren van actoren toe bewegen in Vannoni, M. (2017). *Studying preference attainment using spatial models*.
- 21 George, A. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development In the social sciences*. Cambridge Massachusetts: MIT Press.
- 22 Ook bij deze methode is IOB zich bewust van de mogelijke valkuilen (Dür, 2008), maar is IOB ervan overtuigd dat door triangulatie van de verschillende methoden van het meten van invloed, het juist een zo compleet mogelijk beeld geeft.
- 23 Krommendijk, J. (2023). [Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 24 IOB (2023). [Casestudie EU Strategisch Kompas](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 25 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). [Casestudie Carbon Border Adjustment Mechanism \(CBAM\)](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 26 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). [Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.

- 27 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). [Casestudie wetgevingstransparantie in de Raad van de EU](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.
- 28 Binnen de studies naar belangengroepen wordt deze methode regelmatig gebruikt. Zie bijvoorbeeld Binderkrantz, A.S. & Rasmussen, A. (2015). Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union, *Journal of European Public Policy*, vol. 22(4), pp. 552-569. Hierbij is IOB zich bewust van de mogelijke valkuilen van deze methode, zoals de kans op strategische antwoorden en een gebrek aan volledige informatie dat het voor respondenten lastig maakt om invloed goed in te schatten (Dür, 2008; Pedersen, H.H., 2013. Is measuring interest group influence a mission impossible? The case of interest group influence in the Danish parliament, *Interest Groups & Advocacy*, vol. 2(1), pp. 27-47).
- 29 Ham van, P. (2 maart 2016). Nederland raakt invloed in EU kwijt na een Brexit, in de Volkskrant.
- 30 Peeperkorn, M. (8 juli 2023) 'Val kabinet verzwakt de positie van Nederland in Brussel en stelt Timmermans voor een moeilijke keuze' in de Volkskrant.
- 31 Cats, R. & Schiffers, M. (2023). Ruttes opvolger heeft in Europa niet meteen de invloed die hij in al die jaren opbouwde, FD, 11 juli 2023.
- 32 Assen van, M. (2023). Rutte maakte ons kleine land in Europa een stukje groter, AD, 13 juli 2023.
- 33 Ham van, P. (2 maart 2016). Nederland raakt invloed in EU kwijt na een Brexit, in de Volkskrant.
- 34 Dür, A. (2008). Measuring interest group influence in the EU: a note on methodology, *European Union Politics*, vol. 9(4), pp. 559-576; Lowery, D. (2013). Lobbying influence: meaning, measurement and missing, *Interest Groups & Advocacy*, vol. 2(1), pp. 1-26.
- 35 Hoewel in de wetenschap er (over het algemeen) een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de hierboven beschreven eigen perceptie van invloed en de invloed die anderen Nederland toeschrijven, wordt dit onderscheid in veel grijze literatuur en krantenartikelen niet gemaakt. Zo wordt er vaak met zowel Nederlanders als niet-Nederlanders gesproken en zijn uitkomsten en uitspraken niet terug te leiden tot specifieke respondenten. Daarom is ook in dit hoofdstuk gekozen om percepties van invloed samen te behandelen, maar waar mogelijk deze wel uit te splitsen.
- 36 Voor wetenschappelijke literatuur waarin deze methode gebruikt wordt, zie o.a. Mahoney, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union, *Journal of Public Policy*, vol. 27(1), pp. 35-56; Bunea, A. (2013). Issues, preferences and ties: determinants of interest groups' preference attainment in the EU environmental policy, *Journal of European Public Policy*, vol. 20(4), pp. 552-570; Romeijn, J. (2021). Lobbying during government formations: do policy advocates attain their preferences in coalition agreements?, *West European Politics*, vol. 44(4), pp. 873-896; Berge, T. & Stiansen, O. (2022). Bureaucratic capacity and preference attainment in international economic negotiations, *The Review of International Organizations*, vol. 18, pp. 467-498.
- 37 Deels te verklaren vanuit een methodologische bias, zie bijlage 1.
- 38 Zaak T-163/21, Emilio De Capitani/Raad van de Europese Unie.
- 39 [Fit for 55 – The EU's plan for a green transition – Consilium \(europa.eu\)](#).
- 40 [Political guidelines for the next European Commission 2019-2024](#).
- 41 [Strategisch Kompas document](#).
- 42 Op basis van het Duitse initiatief voor de contouren van het Strategisch Kompas zette EDEO de eerste stappen om de dreigingsanalyse vorm te geven aan de hand waarvan prioriteiten en doelen van het Strategisch Kompas zouden worden opgesteld.
- 43 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p.13.
- 44 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten. p. 2, TK 2018/19, 21501-02, nr. 2037; Interview 23.
- 45 Men spreekt van 'omgekeerde gekwalificeerde meerderheid' bij stemmingen in de Raad als deze een gekwalificeerde meerderheid moet hebben om een voorstel van de Europese Commissie te verwerpen.
- 46 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten. p. 2.
- 47 EU Monitor (2024). Noodremprocedure is een procedure waarbij een lidstaat verzoekt om bij een wetsontwerp de gewone wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad van ministers te schorsen en het wetsontwerp aan de Europese Raad voor te leggen. De noodremprocedure kan worden gebruikt wanneer een lidstaat van mening is dat een voorgestelde maatregel een aantasting vormt van een belangrijk aspect van haar strafrechtelijke of socialezekerheidsstelsel of vanwege vitale redenen van nationaal beleid op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.
- 48 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten. p. 13, Interview 3.
- 49 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 13, Interview 26; Rutte opereert als 'unofficial spokesperson of the frugals' Schramm, L. & Wessels, W. (2023). In The European Council as a crisis manager and fusion driver: assessing the EU's fiscal response to the COVID-19 pandemic, *Journal of European Integration* 45(2), pp. 257-273.
- 50 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023), pp. 24-25.
- 51 Ibid., p. 25.
- 52 Ibid., p. 25, Interview respondent 3.
- 53 Ibid., p. 25, Interview respondent 1, 3, 7.

- 54 Ibid., pp. 26-27, Commissie Meijers, Note CM2101, Letter to the Portuguese Presidency of the Council of the European Union concerning steps towards the improvement of decision-making transparency, 7 januari 2021, p. 2.
- 55 Ibid., pp. 25-28.
- 56 Voor meer informatie over deze onderdelen, zie casestudie wetgevingstransparantie.
- 57 Quirijns, F.J., Steins, N.A., Zaalmlink, B.W., Mol, A., Kraan, M., Strietman, W.J., Asseldonk van, M.A.P.M., Molenaar, P., Oostenbrugge van J.A.E. & Baltussen, W.H.M. (2019). Duurzame Noordzee kottervisserij in ontwikkeling: Ervaringen, lessen en bouwstenen; NRC (2018). De politiek nam 't risico, de vissers dachten dat het goed zou komen.
- 58 Voor meer informatie over de opzet van deze vragenlijst, zie bijlage 1: methodologie en kwaliteitsborging.
- 59 Vanwege de opzet van de vragenlijst kan geen onderscheid worden gemaakt tussen een eigen inschatting van invloed en toegeschreven invloed. De vraag over de inschatting van de Nederlandse invloed in de EU is beantwoord door 3038 respondenten.
- 60 Kassim, H. (2003). Meeting the demands of EU membership: the Europeanization of national administrative systems, in: Featherstone, K. & Radaelli, C. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford Academic, pp. 83-111.
- 61 Er is de volgende onderverdeling gemaakt: Gemiddeld geëuropeaniseerd: I&W, LNV, SZW; Hoog geëuropeaniseerd: BZ, EZK, FIN, J&V.
- 62 Onder andere: Dekker, B., Korteweg, R., Nunes, A., Sie Dhian Ho, M. & Zweers, W. (2019). [Weinig Empathisch, Wel Effectief](#). *Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'; ECFR ([EU Coalition Explorer 2018](#), [EU Coalition Explorer 2020](#)).
- 63 Dekker et al. (2019). [Weinig Empathisch, Wel Effectief](#). *Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 27. De studie van Clingendael is gebaseerd op een vragenlijst en verdiepende interviews met een diverse groep respondenten: (oud-) ambtelijke vertegenwoordigers in de Permanente Vertegenwoordigingen, in COREPER I en II, Political Security Committee (PSC), en andere raadsworkgroepen; (oud-)Antici/Mertens van lidstaten buiten Nederland, (oud-)ambtenaren in het Secretariaat-Generaal en de Directoraten-Generaal van de Europese instellingen, (oud-) Europarlementariërs, vertegenwoordigers van denktanks, journalisten en lobbyisten uit EU-lidstaten buiten Nederland. Qua landen is gekozen voor de volgende selectie: België, Duitsland, Zweden, Finland, Oostenrijk, Spanje, Groot-Brittannië en Tsjechië (Zie Dekker et al. (2019), p. 63).
- 64 Dekker et al. (2019), p. 27.
- 65 [EU Coalition Explorer 2018](#), [EU Coalition Explorer 2020](#). De algemene invloed van EU-lidstaten wordt niet gemeten in de Coalition Explorer van 2016.
- 66 Volgens de Coalition Explorer van 2020. In 2019 had Nederland de zesde grootste economie in de EU en was het de achtste lidstaat wat betreft bevolkingsomvang; zie CBS (2019), [Nederland langs de Europese meetlat 2019](#).
- 67 Dekker et al. (2019). [Weinig Empathisch, Wel Effectief](#). *Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', pp. 29-30.
- 68 Nederland is vergeleken met andere landen zoals België, Oostenrijk, Groot-Brittannië en Duitsland. Alleen bij Duitsland schatten experts in dat het land een grotere kans heeft om zijn zin te krijgen in de EU dan Nederland (Dekker et al., 2019, pp. 30-34).
- 69 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 2, Interview 6.
- 70 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 3.
- 71 Ibid., p. 26, Interview 24, 44.
- 72 Ibid., p. 26, Interview 17, 23, 33.
- 73 Ibid., p. 26, Interview 17, 23, 24, 33, 44, 47.
- 74 Ibid., p. 2, Interview 17.
- 75 Ibid., p. 23, Interview 36, 45, 47.
- 76 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 10, Interview 3, 18, 20, 27.
- 77 Ibid., p.19.
- 78 Ibid., pp. 10-11, Interview 21, 23, 25, 29.
- 79 Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie; Cornelissen, M. & Karakasis, V. (2024). Beïnvloeding van EU-beleidsformulering door lidstaten: een literatuurstudie.
- 80 Colli, F. & Adriaansen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 21.
- 81 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 22, Interview EU1, EU3, EU4, NL5.
- 82 [Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).
- 83 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, pp. 7-10.
- 84 Ibid., p. 22, Interview NL12.
- 85 Ibid., p. 22, Interview EU1, EU2, EU3, EU4, EU5, EU6.



- 86 Hillebrandt, M., Curtin, D. & Meijer, A. (2014). Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis, *European Law Journal* 20(1), 1-20; Hillebrandt, M. (2018). Twenty-five years of access to documents in the Council of the EU: Ever-greater transparency?, *Politique européenne* 61(3), 142-173.
- 87 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 20. Zie bijvoorbeeld [Non paper - Increasing transparency and accountability of the EU | Publication | The Netherlands at International Organisations \(permanentrepresentations.nl\)](#); [Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)
- 88 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 20-21. Zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Afspraken EU-informatievoorziening, 17 januari 2018.
- 89 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 21.
- 90 Ibid., p. 53.
- 91 Ibid., pp. 33-36.
- 92 AIV-publicatie Europese veiligheid: tijd voor nieuwe stappen (AIV-advies 112); IOB evaluatierapport Pragmatisme voorbij – Evaluatie Gemeenschappelijk Buitenlands en Defensie Beleid 2016 – 2019.
- 93 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 13.
- 94 Ibid.
- 95 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 26, Interview 39, 44.
- 96 Ibid., p. 26, Interview 24.
- 97 Ibid., p. 8, Interview 6, 22, 44, 48.
- 98 Ibid., p. 3.
- 99 Ibid., pp. 11-18.
- 100 Ibid., p. 25.
- 101 Hargitai, T., & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 15.
- 102 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, pp 23-24.
- 103 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 13.
- 104 Hillebrandt, M., & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, pp. 32-33.
- 105 Dit punt is ook aan de orde gekomen in de IOB-evaluatie [Tactisch en praktisch](#) (2021). *Naar een toekomstgerichte coördinatie van het Nederlandse EU-beleid*, paragraaf. 3.3 over kennis, menskracht en mandaat.
- 106 O.a. Witteman, L. (13 mei 2020). *Uber veroverde Europa dankzij lobby zwaargewichten VVD, Follow the Money.*
- 107 Een voorbeeld is de structurele detachering op het ministerie van Algemene Zaken van diplomaten ter ondersteuning van de minister-president. Andere voorbeelden zijn detacheringen vanuit Buitenlandse Zaken bij EU-afdelingen van andere vakministeries, detacheringen vanuit vakministeries bij de PVEU, en detacheringen bij Europese instellingen en agentschappen, de zogenoemde gedetacheerde nationaal experts (END'ers).
- 108 Om de toegevoegde waarde van het EU-coördinerend ministerie vast te stellen is een duidelijke omschrijving nodig van wat die rol inhoudt. Deze omschrijving was niet voor handen. Om die reden heeft IOB aan de hand van documenten en gesprekken met DIE en vakministerie zes rollen geïdentificeerd, die de basis vormen voor de analyse van deze paragraaf.
- 109 IOB heeft deze rollen gereconstrueerd bij gebrek aan een document van de directie waarin de rollen van het EU-coördinerend ministerie, ten opzichte van andere ministeries, in de Nederlandse belangenbehartiging in de EU uitgeschreven staat.
- 110 Zie IOB (2021). [Tactisch en praktisch](#). *Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*; Beun, H. & Hargitai, T. (2021). [Op tijd op de hoogte? Een evaluatie van de EU- informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet](#).
- 111 Zie voor een uitgebreide toelichting de IOB-evaluatie over de EU-coördinatie, paragraaf 2.2.3.
- 112 Hoorens, S., Nederveen, F., Schellekens, G., Hylkema, D., Michelon, R., Janssen, V., Leussink, I., Stolk van, C. & Wester, R. (2022). [Evaluatie rijksbrede Brexit-inzet van de Nederlandse overheid: Eindrapport](#). Santa Monica, CA: RAND Corporation, pp. 21-24.
- 113 Dit is in lijn met het [Rapport Samen Sterk in Europa](#) uit 2015, geschreven door het ministerie van BZK, dat het maken van afspraken over de samenwerking met de medeoverheden aan de vakdepartementen laat.
- 114 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2022). [Nederlandse gemeenten in Europa: ontwikkelingen en opgaven 2022-2030. Europavisie en strategie van de VNG](#), p. 16. Zie ook Vollaard et al. (2023). Van ad hoc naar vanzelfsprekend. *Hoe Nederlandse gemeenten en provincies inspelen op Europese integratie*; en Keulen van, M. (2018). Over Europese grenzen in het Nederlands bestuur, *BW* 2018-2, pp. 72-78. Voorbeelden van Europese activiteiten kunnen zijn: verwerven van fondsen, bezoeken afleggen aan Brussel, deelnemen aan Europese netwerken of Europees Comité van de regio's, etc.
- 115 Dit punt komt ook aan de orde in relatie tot de input van medeoverheden tijdens de BNC-fase, in Ministerie van BZK (20 juli 2015). [Rapport Samen Sterk in Europa](#), p. 11.
- 116 Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). [Signalement. De Rijksoverheid als middenbestuur. Over hoe de positie van de Rijksoverheid verandert en wat dat betekent voor haar functioneren.](#)

- 117 Algemene Rekenkamer (2024). [Uit de pandemie](#). Onderzoek naar de aankoop van vaccins tegen COVID-19.
- 118 Thiel van, S. (2020). Leren loslaten, 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties. Boom bestuurskunde, in interview Sandra van Thiel met [Overheid van nu](#), datum 25 april 2024.
- 119 De evaluatie heeft betrekking op de periode 2016-2023 tot en met kabinet Rutte IV. De benamingen van de ministeries van destijds worden gehanteerd in dit rapport.
- 120 Ook de tendens om meer gebruik te maken van kaderrichtlijnen vergroot de afstand tussen beleid en uitvoering, omdat uitvoeringsinstanties en medeoverheden pas bij de concretisering hiervan weten waar Nederland precies mee akkoord is gegaan en omdat voorstellen van kaderrichtlijnen onvoldoende concreet zijn om consequenties voor uitvoering vroegtijdig in kaart te brengen.
- 121 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 14; IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 24.
- 122 SER (september 2023). [Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029 - Samen sterker in tijden van transities](#). SER-Advies 23/6.
- 123 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 43.
- 124 Zoals bijvoorbeeld verwoord in [A Deal is a Deal: A Union of Rules in an Unruly World](#). De speech die Rutte gaf in het Europees Parlement in Straatsburg, op 13 juni 2018.
- 125 Schout, A. (2017). The Dutch EU Presidency: The Continuing Relevance of the Rotating Presidency in a Political Union, *Journal of Common Market Studies*, 55/S1: 54-63.
- 126 Rood, J. (2018). [Het Europese coalitielandschap in beweging](#). *Clingendael Spectator* 3 – 2018 (jrg.72).
- 127 Zie ECFR, [Coalition Explorer 2020](#).
- 128 Zie ECFR, [Coalition Explorer 2020](#). Dit is hetzelfde voor de [Coalition Explorer van 2018](#), behalve op het vlak van 'meest gecontacteerd', waar Nederland een vierde plek inneemt. In de [Coalition Explorer van 2016](#) scoort Nederland wel beter als het gaat om responsiviteit; destijds scoorde het de tweede plek. Volgens de editie van 2020 wordt Nederland het vaakst gecontacteerd door achtereenvolgens Duitsland, België en Frankrijk; heeft de meeste gedeelde belangen met Duitsland, Denemarken, Zweden en Finland; en wordt het meest gezien als responsief door Duitsland, Denemarken, Zweden en België.
- 129 Ten opzichte van de editie van 2018 wint Nederland in 2020 een plek als het gaat om aantal geïnitieerde contacten; vergeleken met de editie van 2016 scoort Nederland in 2020 een plekje lager als het gaat om responsiviteit.
- 130 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', pp. 38-39.
- 131 IOB (2021). [Tactisch en praktisch](#). *Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*; Van der Bij, H. & Rood, J. (2016). [Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie: Nederland op de Europese politieke assen](#), *Clingendael Rapport*.
- 132 Zie ECFR, [Coalition Explorer 2020](#).
- 133 Dit komt doordat het voor de 22 kleinere lidstaten zonder de grote lidstaten niet mogelijk is een winnende meerderheid of zelfs een blokkerende minderheid te bereiken: samen vertegenwoordigen zij nog geen 30% van de bevolking van de EU. Bij van der, H. & Rood, J. (2016). [Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie: Nederland op de Europese politieke assen](#), *Clingendael Rapport*, p. 8.
- 134 Zie ECFR, [Coalition Explorer 2020](#).
- 135 Lehner, T. & Wasserfallen, F. (2019). Political conflict in the reform of the Eurozone; Degner, H. & Leuffen, D. (2019). Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone, in Breeman, G. & Timmermans, A. *Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie*, p. 10.
- 136 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, pp. 33-35.
- 137 Korteweg, R. (10 februari 2022). Can the Dutch hawk turn into a dove? *IPS/Friedrich Ebert Stiftung*.
- 138 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 20.
- 139 Jürgens, H. (2018). [Frans-Duitse as: balanceer-act waarin Nederland nog een belangrijke rol kan spelen](#), *Clingendael Spectator* 3-2018; *Financial Times*, *The Hanseatic League* 2.0, 7 november 2017; Verdun, A. The greatest of the small? The Netherlands, the New Hanseatic League and the Frugal Four, *German Politics* 31:2, p. 7.
- 140 Bij van der, H. & Rood, J. (2016). [Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie: Nederland op de Europese politieke assen](#), *Clingendael Rapport*, p. 28.
- 141 Tijdens de onderhandelingen over het coronaherstelfonds was er aanvankelijk sprake van samenwerking tussen Duitsland en de *Frugal Four* (Denemarken, Nederland, Oostenrijk en Zweden), samen ook wel de *Frugal Five* genoemd. Later sloot Duitsland zich bij de Franse roep om een herstelfonds aan en was er op sommige momenten sprake van samenwerking tussen de *Frugal Four* en Finland. Lid werd het land nooit. Ojanen (2020). [Why Finland never joined the Frugal Four](#), *ECFR View from the Council*.

- 142 Zie voor een interessant inkijkje in de verschillen tussen Nederland en België Achten, D. (2023). *Ligt het aan ons? Waarom Nederlanders en Belgen hun land anders organiseren*, Brussel: Uitgeverij Manteau.
- 143 EW (16 november 2023). [Benelux weer pionier in Europa met Politieverdrag](#); Benelux Interparlementaire Assemblée sloot in november 2021 een [verdrag](#) met de Baltische staten over de wederzijdse erkenning van hogeronderwijsdiploma's.
- 144 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, pp. 9, 16.
- 145 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, pp. 33-35.
- 146 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, pp. 25-26.
- 147 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, pp. 16-17.
- 148 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 14.
- 149 Korteweg, R. (2018). [Waarom de Hanzen-coalitie niet genoeg zal zijn](#). *Clingendael Spectator* 3-2018; *The Economist* (31 maart 2018). [How the Dutch will take Britain's place in Europe](#); Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 40, 45.
- 150 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 43.
- 151 Korteweg, R. (2018). [Waarom de Hanzen-coalitie niet genoeg zal zijn](#). *Clingendael Spectator* 3-2018; *The Economist* (31 maart 2018). [How the Dutch will take Britain's place in Europe](#); Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 40, 45.
- 152 Blijkens de ECFR Coronavirus Special van juli 2020; zie ECFR, [Corona Virus Special](#)). Op de vraag welke landen het *minst* behulpzaam waren geweest in het beheersen van de coronacrisis op het vlak van economisch herstel, kiezen respondenten uit 23 lidstaten voor Nederland. Niet minder dan de helft van de Spaanse respondenten vindt Nederland het meest teleurstellend. Dit is ook zo voor 30-40% van de respondenten uit België, Frankrijk, Ierland, Italië en Portugal. Op volksgezondheid scoort Nederland wat beter, maar vinden respondenten uit zestien lidstaten Nederland alsnog de meest teleurstellende lidstaat op dit terrein.
- 153 Zie bijvoorbeeld NRC (4 november 2021). [Het helpt niet als Nederland in de EU altijd 'nee' zegt](#).
- 154 Intern BZ-document.
- 155 O.a. Korteweg, R. (2018). [Waarom de Hanzen-coalitie niet genoeg zal zijn](#). *Clingendael Spectator* 3-2018; Schout, A. (2018). ["Nederland coalitie-land" is onvoldoende](#). *Clingendael Spectator* 3-2018; AIV (2018). [Coalitievorming na de Brexit. Allianties voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt](#). AIV-advies 108.
- 156 Verdun, A. The greatest of the small? The Netherlands, the New Hanseatic League and the Frugal Four, *German Politics*, p. 10.
- 157 Vilpišauskas, R. (2021). The Baltic States in the Economic and Monetary Union: Standing in the Shadow of Germany or Helping to Counterbalance the 'South?', *German Politics*, doi:10.1080/09644008.2021.2002848; Schoeller, M.G. & Falkner, G. (2021). Acting in the Shadow of German Hegemony? The Role of Smaller States in the Economic and Monetary Union (Introduction to the Special Issues), *German Politics*, doi:10.1080/09644008.
- 158 Alleen het feit dat de Hanzecoalitie vooral sinds 2020 stiller is geweest dan in de jaren daarvoor en de vocale rol van Nederland als leider van een kleine groep gelijkgezinde lidstaten zich heeft geheroriënteerd richting de *Frugal Four*-alliantie – met een nog nauwere samenwerkingsfocus – geeft te denken. Zie Verdun, A. (2021). The greatest of the small? The Netherlands, the New Hanseatic League and the Frugal Four, *German Politics* 31:2, pp. 11, 14; zie ook Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 45.
- 159 Korteweg, R. (2018). [Waarom de Hanzen-coalitie niet genoeg zal zijn](#). *Clingendael Spectator* 3-2018;
- 160 AIV (2017). [Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK](#). Advies nr. 103, p. 50.
- 161 *The Economist* (25 mei 2023). [Europe's losers have become its winners again](#); *The Economist* (30 juni 2022). [Poland is being given an opportunity to matter in Europe](#).
- 162 *The Economist* (25 mei 2023). [Europe's losers have become its winners again](#).
- 163 Portugal.gov.pt (8 februari 2023). [Portugal proposes the creation of a group of Atlantic countries in the European Union](#).
- 164 Vgl. Hirsch-Ballin e.a. (2021); AIV (2018) in Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, p. 10.
- 165 IOB (2014). [Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming \(2008-2012\)](#), p. 111; Bij van der, H. & Rood, J. (2016). [Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie: Nederland op de Europese politieke assen](#), Clingendael Rapport, pp. 41-42; Rood, J. (2018). [Het Europese coalitielandschap in beweging](#), Clingendael Spectator 3 – 2018 (jrg.72).

- 166 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', pp. 41-43.
- 167 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 39.
- 168 Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, pp. 12-13.
- 169 Vgl. Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, p. 8.
- 170 TK, Vergaderjaar 2018-2019, Kamerstuk 35000-V nr.4, [Annex I – Deelname aan Raden](#).
- 171 TK, Vergaderjaar 2019-2020, Kamerdossier 21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken, [nr. 2072](#). Dat geldt overigens eens te meer voor informele Raden. De aanwezigheid van bewindslieden hierbij is van deze telling aan de Kamer uitgezonderd, omdat er blijkens de toelichting geen verslag van wordt gemaakt.
- 172 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 17.
- 173 Ibid.
- 174 Interne evaluatie in 2022 over de inzet van de posten in de bilaterale EU-beïnvloedingsstrategie.
- 175 Interviews PRA5-6 en Interview WEN7.
- 176 AIV (2017). De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld. Briefadvies Nr. 32.
- 177 De ambassade in Londen is meegenomen in het overzicht: deze is gegroeid van 59,56 FTE in 2017 naar 60,15 in 2023.
- 178 Interne evaluatie over de inzet van de posten in de beïnvloedingsstrategie.
- 179 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 22.
- 180 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', pp. 17-22.
- 181 BZ-intern document.
- 182 BZ-intern document.
- 183 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 34; Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 26; Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 16.
- 184 Laloux, T. & Delreux, T. (2021). The origins of EU legislation: agenda-setting, intra-institutional decision-making or interinstitutional negotiations?, *West European Politics*, 44:7, 1555-1576, DOI: 10.1080/01402382.2020.1836861.
- 185 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 35.
- 186 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 17.
- 187 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 14.
- 188 Hoorens, S., Nederveen, F., Schellekens, G., Hylkema, D., Michelon, R. Janssen, V., Leussink, I. Stolk van, C. & Wester, R. (2022). [Evaluatie rijksbrede Brexit-inzet van de Nederlandse overheid: Eindrapport](#). Santa Monica, CA: RAND Corporation, pp. 51-52, 89-93, 170, XVII-XVIII.
- 189 Nederland doet dit ook beter dan een aantal jaar geleden. Daarom wijken we hiermee af van de wat negatievere bevindingen ten aanzien van het gebruik door Nederland van de traditionele en de sociale media in het hierboven vaak aangehaalde Clingendael-rapport.
- 190 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 7. Zie bijvoorbeeld Politico (11 December 2023). [Making water the engine for climate action](#).
- 191 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 23.
- 192 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, pp. 7, 18.
- 193 Vgl. Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', pp. 20-22.
- 194 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 35.
- 195 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 24; zie ook Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*. Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen, p. 30.
- 196 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 12.
- 197 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p.25; Algemene Rekenkamer (2024). [Uit de pandemie](#). *Onderzoek naar de aankoop van vaccins tegen COVID-19*.
- 198 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 11, 27, 28; Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging*

- in de Europese Unie, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 24.
- 199 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 11, 27, 28; Hillebrandt, M. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 37, 53; zie ook Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 11. Dat Nederland op terreinen als water, transport, luchtvaart, logistiek en milieu wordt gepercipieerd als een land met grote sectoren met pan-Europese en mondiale belangen, draagt hieraan bij. Dit geldt ook voor de traditioneel sterke financieel-economische positie van Nederland.
- 200 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', pp. 15-16.
- 201 Hillebrandt, M. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 47; Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 17.
- 202 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 30.
- 203 Ibid.
- 204 MP Rutte wekte irritatie op bij Kanselier Merkel met zijn aankondiging dat hij van plan was een Chopin-biografie te lezen tijdens een lange onderhandelingsnacht over het MFK. De Volkskrant (25 februari 2020). [Merkel geïrriteerd over 'kinderlijk gedrag' Rutte tijdens EU-top \(volkskrant.nl\)](#). Ook de uitspraak van voormalig minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem in een interview over de naleving van Europese begrotingsregels en solidariteit in de eurozone: 'je kunt niet al je geld aan drank en vrouwen besteden en dan om hulp vragen' staat in Zuid-Europa jaren later nog scherp in het geheugen gegrift. Khan, M. & McClean, P. (21 maart 2017). [Dijsselbloem under fire after saying eurozone countries wasted money on 'alcohol and women'](#), in Financial Times.
- 205 De Gruyter, C. (3 augustus 2020). [The limits of "no, no, no": Why the Dutch are so ambivalent about Europe](#), ECFR Commentary. Uit een ECFR vragenlijst blijkt dat Ruiters opstelling in de onderhandelingen niet per se het sentiment onder de Nederlandse bevolking reflecteerde; dat was minder negatief over het herstelfonds dan zou kunnen worden gedacht (en dit geldt ook voor de andere drie 'zuinige' landen). Dit biedt Nederland de gelegenheid zich te herpositioneren als motor van de Europese integratie, bijvoorbeeld door te focussen op hoe EU-landen fondsen uitgeven. De nieuwe Nederlandse opstelling in de EU zou 'transformatief' in plaats van 'zuinig' moeten zijn. Daartoe zouden Nederlandse bewindspersonen de bevolking een overtuigend verhaal moeten vertellen over hoe de nationale en Europese belangen met elkaar verbonden zijn, dat Europese onderhandelingen resultaten voorbrengen die in het nationale belang zijn, én dat Nederland invloed heeft in Europa. Dit zou de Nederlandse invloed in de EU ten goede kunnen komen nu het etiket 'zuinig' niet langer tactisch nuttig is. Dennison, S. & Zerka, P. (2020). [The transformative five: A new role for the frugal states after the EU recovery deal](#). ECFR Policy Brief.
- 206 Walker, A. & Schaart, E. (19 april 2020). [How Wopke Hoekstra became Europe's bond villain](#), in Politico.
- 207 'Nederland was de grootste van de kleine lidstaten; nu is het de kleinste van de grote lidstaten en dat vereist een grote verandering', aldus een EU-official in Politico: [Mark Rutte: Too frugal and not frugal enough](#) (23 juli 2020).
- 208 Knaap van der, P. (1996). Government by Committee: Legal Typology. Quantitative Assessment and Institutional Repercussions of Committees in the European Union, in Pedler, R. H. & Schaefer, G. F. (1996). Shaping European Law and Policy, the Role of Committees and Comitology in the Political Process. Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 83-116.
- 209 Rood, J. Nollen, S. & Keulen van, M. (2005). [Europa bovenin de overheid](#). Den Haag: Clingendael – een onderzoek in opdracht van de Algemene Bestuursdienst; Keulen van, M., Nollen, S. & Rood, J. (2007). Naar een sterker Europees profiel voor directeuren. Een onderzoek naar de Europese rolomvatting van directeuren binnen de Rijksoverheid, CESP Eindrapport.
- 210 De Tweede Kamer kan hier ook een rol in spelen, vooral bij politieke gevoelige dossiers; zie paragraaf 4.5 over flexibiliteit.
- 211 Een triloog verwijst naar informeel overleg waarin delegaties van de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van Ministers onderhandelen over wetgevende voorstellen.
- 212 Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2023). [Advies: Strategisch samenspel - Bundel de kracht van Nederland en de EU voor meer impact van onderzoek en innovatie](#).
- 213 Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, p. 27.
- 214 In het geval van de Programmatische Aanpak Stikstof raakten zij hiervan pas na gerechtelijke procedures van op de hoogte. Ruiters de, R., Steunenbergh, B. & Hoppema, M. (2023). Omzetting en uitvoering: een literatuurstudie, p. 36.
- 215 Bevindingen uit de Eurobarometer: "Een kwart van de Nederlanders denkt dat Nederlanders in het algemeen goed geïnformeerd zijn over Europese aangelegenheden (26%). Dit is minder dan het EU-gemiddelde: ruim een derde van de EU-burgers (36%) [denkt] dat hun landgenoten goed

- geïnformeerd zijn over Europese aangelegenheden. Iets meer dan de helft van de Nederlanders denkt dat zij zelf goed geïnformeerd zijn over deze aangelegenheden (51%), meer dan de gemiddelde EU-burger (46%). Wanneer Nederlanders een drietal stellingen voorgelegd krijgen (over de eurozone, de wijze van verkiezing van de leden van het Europees Parlement, en het EU-lidmaatschap van Zwitserland), en aangeven of de stellingen juist dan wel onjuist zijn, blijkt 14% het juiste antwoord op alle drie de stellingen te kunnen geven, vergeleken met 23% gemiddeld onder EU-burgers. Ruim twee op de vijf (44%) geeft twee correcte antwoorden (EU27: 43%), terwijl 35% één correct antwoord geeft (EU27: 26%).” Europese Unie (2023). [Standaard Eurobarometer 100, Publieke Opinie in de Europese Unie, Nationaal Rapport: Nederland](#), p. 14.
- 216 Keulen van, M., Nollen, S. & Rood, J. (2007). Naar een sterker Europees profiel voor directeuren. *Een onderzoek naar de Europese rolopvatting van directeuren binnen de Rijksoverheid*. CEPS Eindrapport.
- 217 Cornelissen, C. & Karakasis, V. (2023). Beïnvloeding van EU-beleidsformulering door lidstaten: een literatuurstudie.
- 218 Ibid. pp. 48-49.
- 219 Ibid.
- 220 Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, p. 15.
- 221 Panke, D. (2015). Small states in EU decision-making. How can they be effective?, in: *Small States in the Modern World. Vulnerabilities and Opportunities* (Baldersheim & Keating, 2015).
- 222 Perarnaud, C. (2022). Revisiting the informal power resources of member states’ permanent representations to the EU, *Journal of European Integration*, 44:8, 1075-1093, pp. 1086-89.
- 223 Zwaan, P. (2023). Nieuwe ronde, nieuwe kansen? Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU, p. 13.
- 224 Bij van der, H. & Rood, J. (2016). [Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie: Nederland op de Europese politieke assen](#). Clingendael Rapport, p. 46.
- 225 Adriaensen, J. (2023). Literatuurstudie: invloed van Nederland in EU besluitvorming.
- 226 Ibid.
- 227 Zie bijvoorbeeld het eerdergenoemde door Instituut Clingendael uitgevoerde perceptieonderzoek: blijkens dit onderzoek is er veel waardering voor de inhoudelijke expertise van Nederlandse ambtenaren in zowel de Raadswerkgroepen als de expertcomités van de Europese Commissie. Buitenlandse experts ervaren Nederlandse ambtenaren als vrijwel altijd goed voorbereid en zeer kundig als het gaat om het beleidsonderwerp ter discussie. De meeste respondenten die aan het Clingendael-onderzoek bijdroegen geven aan dat Nederlandse ambtenaren innovatieve oplossingen aandragen. Tien procent van de respondenten heeft echter niet die indruk en meer dan twintig procent lijkt geen innovatieve oplossingen van Nederlandse ambtenaren te verwachten. Dekker et al. (2019). [Weinig Empathisch, Wel Effectief. Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie](#), Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, pp. 9-10, 30.
- 228 Maar zie ook IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 17; Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambitie 2030, p. 18.
- 229 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, pp. 26-27.
- 230 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, pp. 14-15. Dit is lijn met de academische literatuur over besluitvorming in de EU, die constateert dat vooral de kennis die betrokkenen bezitten effect heeft op de mate waarin een lidstaat het EU-beleid kan beïnvloeden. Beleidsinhoudelijke kennis maakt het mogelijk innovatief beleid te formuleren en bovendien faciliteert het de identificatie van mogelijke compromissen. Daarnaast is het een voorwaarde om argumentatieve onderhandelingsstrategieën toe te passen. Net als in agenderende fase (zie Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, pp. 14-15, 27) kunnen lidstaten in de besluitvormende fase vooral effectief invloed uitoefenen via cognitief en exemplarisch leiderschap; zie Adriaensen, J. (2023). Literatuurstudie: invloed van Nederland in EU besluitvorming.
- 231 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, pp. 36-39.
- 232 Hoorens, S., Nederveen, F., Schellekens, G., Hylkema, D., Michelin, R., Janssen, V., Leussink, I., Stolk van, C. & Wester, R. (2022). [Evaluatie rijksbrede Brexit-inzet van de Nederlandse overheid: Eindrapport](#). Santa Monica, CA: RAND Corporation, pp. 51-52, 89-93, 170, XVII-XVIII.
- 233 Consultancy.nl (23 juni 2020). [Overheidsuitgaven aan externe inhuur springen omhoog met 20%](#); De Volkskrant (17 mei 2023). [Rijksoverheid betaalde in 2022 recordbedrag van 2,7 miljard euro voor inhuur extern personeel](#).
- 234 Beun, H. & Hargitai, T. (2021). [Op tijd op de hoogte? Een evaluatie van de EU- informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016-2020](#). Den Haag: Haagse Hogeschool.
- 235 Binnenlands Bestuur, 17 december 2020, [Nieuwe omgangsregeling ambtenaren en politiek](#).
- 236 Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, p. 27.
- 237 Wet wettelijke taken internationalisering onderwijs (Stb. 2022, 269); Neth-ER: [Over Neth-ER](#).
- 238 Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie.
- 239 Kassim, H., Menon, A. & Peters, G. (2001). The National Coordination of EU Policy. *The European Level*. Oxford University Press.

- 240 IOB heeft geprobeerd het precieze aantal fte's dat zich binnen de internationale directies met EU-zaken bezighouden te achterhalen, maar dit bleek niet mogelijk.
- 241 Het feit dat de menskracht en mandaat bij de PV EU van belang zijn voor het mate waarin een lidstaat invloed kan uitoefenen in onderhandelingen over EU-wetgeving is niet nieuw; zie Kassim, H., Menon, A. & Peters, G. (2001). *The National Coordination of EU Policy. The European Level*. Oxford University Press.
- 242 Perarnaud, C. (2022). Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU, *Journal of European Integration*, 44:8, 1075-1093, p. 1085.
- 243 Perarnaud, C. (2022). Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU, *Journal of European Integration*, 44:8, 1075-1093, p. 1079.  
Met 85 onderhandelaars was Finland de lidstaat met de grootste PVEU; Litouwen had met 37 onderhandelaars de kleinste PV EU.
- 244 Panke, D. (2010). *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*. Farnham: Ashgate.
- 245 Perarnaud, C. (2022). Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU, *Journal of European Integration*, 44:8, 1075-1093, p. 1083.
- 246 Perarnaud, C. & Arregui, J. (2022). Do Member States' permanent representations matter for their bargaining success? Evidence from the EU Council of Ministers, *Journal of European Public Policy*, 29:1, 97-116, p. 112.
- 247 Perarnaud, C. (2022). Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU, *Journal of European Integration*, 44:8, 1075-1093, p. 1088.
- 248 Ibid., pp. 1082.
- 249 Ibid., p. 1083.
- 250 Ibid., p. 1087.
- 251 *Report from the Commission to the European Parliament and the Council pursuant to Article 27 of the Staff Regulations of Officials and to Article 12 of the Conditions of Employment of Other Servants of the European Union (Geographical balance)*, COM(2018) 377 final/2. In 2018 zijn de streefcijfers herberekend vanwege het aangekondigde vertrek van het VK; Nederland kwam uit op 3,9%. De Europese Commissie bepaalt het streefcijfer aan de hand van: i) de bevolkingsomvang, ii) het aantal zetels in het EP en iii) de weging van de stemmen in de Raad.
- 252 Europese Commissie statistical bulletin, stafcijfers per 1 juli 2024.
- 253 Europese Commissie, [Statistical Bulletin for Commission on 01/04/2023 – Officials, Temporary Agents and Contract Agents by First Nationality and DG](#).
- 254 Gemengde Commissie Sturing EU-aangelegenheden (2005). [Eindrapport](#).
- 255 De Europese Commissie hanteert als definitie van ondervetegenwoordiging de situatie waarbij een lidstaat minder dan 80% van de posities bekleed naar rato van het streefcijfer. Zie Europese Commissie (2023). [Action Plan on Geographical Balance – Netherlands 2023](#).
- 256 WerkenbijdeEU, de ABD-afdeling van de PVEU en de Europese Commissie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de promotie van een EU-loopbaan onder potentiële doelgroepen in Nederland. De 2,5 FTE die het team WerkenbijdeEU heeft voor het werven van kandidaten voor alle EPSO-competities, inclusief de specialistencompetities is volgens henzelf te krap.
- 257 TK Vergaderjaar 2018-2019 35 078, nr. 34.
- 258 Kamerbrief van minister van Buitenlandse Zaken, 'Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2019', 35000V nr. 4, d.d. 24 september 2018, antwoorden op vragen 3, 'benoemingen en posities van Nederlanders: cijfers, trends en beleid'.
- 259 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 32.
- 260 Ibid.
- 261 Als het gaat om Nederlandse END-ers suggereert onderzoek dat zij indirect invloed kunnen uitoefenen op het EU-beleid door hun 'typisch Nederlandse manier van denken'. Hoewel het waarschijnlijk is dat Commissievoorstellen in de loop van het proces aan aanpassing onderhevig zullen zijn, geldt dat de geest van een voorstel hierdoor vrijwel niet substantieel verandert. Zelfs als er geen sprake is van instructies uit Den Haag kan een END-er door de inbreng van zijn manier van denken dus wel invloed hebben, ten bate van lidstaat Nederland. Hoewel het Europese kader na verloop van tijd aan belang kan winnen, blijft gelden dat de eerdere ervaring van een END-er, of zelfs de traditie waar deze vandaan komt, van belang is bij het aanpakken van beleidsproblemen. Permanente staf lijkt wel meer onafhankelijk van de lidstaat te acteren dan END-ers. Zie Suvarierol, S. & Berg van den, C. (2008), *Bridge-builders or Bridgeheads in Brussels? The World of Seconded National Experts*, in Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). *The New Eurocrats. National civil servants in EU policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press, para. 5.5.
- 262 Betrokken zijn BZ/DIE; NCIF/Werken bij de EU; PVEU/ABD-afdeling; BZK/KIEM; en END-coördinatoren van de vakministeries.
- 263 Voor alle ondervetegenwoordigde lidstaten zijn er actieplannen opgesteld [Action plans on geographical balance - European Commission \(europa.eu\)](#), inclusief voor [Nederland](#).

- 264 Afgezet tegen het bevolkingsaantal is het aandeel Nederlandse END-ers hoog te noemen: hebben we getallen/vergelijkingsmateriaal?
- 265 IOB heeft een dergelijk overzicht niet kunnen verkrijgen.
- 266 Peterse, C. (2023). Gedetacheerd of gestuurd? *Nederlandse END'ers bij de Europese Commissie* (Afstudeerscriptie), p. 5.
- 267 Ibid., pp. 6-7.
- 268 Ibid., p. 5 (citaat van een geïnterviewde END-er). Onderzoek toont aan dat END-ers zich met een permanente balanceeract geconfronteerd zien: ze keren terug naar Nederland en nemen het Nederlandse belang in overweging, maar de Commissie is hun baas, dus moeten ze ook objectief zijn; zie Suvarierol, S. & Berg van den, C. (2008). Bridge-builders or Bridgeheads in Brussels? The World of Seconded National Experts, in Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). *The New Eurocrats. National civil servants in EU policy making*, Amsterdam: Amsterdam University Press, para. 5.3, 5.5. Ander onderzoek wijst uit dat de nationaliteit van END-ers bij de Europese Commissie slechts een kleine rol speelt in Commissiebesluitvorming en dat de zelfperceptie van END-ers als 'onafhankelijke experts' sterker wordt naarmate ze langer in dienst zijn bij de Commissie; zie Trondal, J., Murdoch, Z. & Geys, B. (2015). Representative Bureaucracy and the Role of Expertise in Politics, *Politics and Governance*. (2015), pp. 26-36. Dit ligt anders voor Commissarissen; nationaliteit is een van de aspecten die het gedrag van Commissarissen aanstuurt; zie Egeberg, M. (2012). Experiments in supranational institution-building: the European Commission as a laboratory. *Journal of European Public Policy*, pp. 939-950.
- 269 Suvarierol, S. & Berg van den, C. (2008). Bridge-builders or Bridgeheads in Brussels? The World of Seconded National Experts, in Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). *The New Eurocrats. National civil servants in EU policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press, para. 5.5.
- 270 Peterse, C. (2023). Gedetacheerd of gestuurd? *Nederlandse END'ers bij de Europese Commissie* (Afstudeerscriptie), pp. 6-7.
- 271 Ibid., p. 10 (citaat van een geïnterviewde END-er). Zie voor vergelijkbare conclusies Suvarierol, S. & Berg van den, C. (2008). Bridge-builders or Bridgeheads in Brussels? The World of Seconded National Experts, in Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). *The New Eurocrats. National civil servants in EU policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 272 Peterse, C. (2023). Gedetacheerd of gestuurd? *Nederlandse END'ers bij de Europese Commissie* (Afstudeerscriptie), p. 11.
- 273 Deze problematiek is besproken op hoogambtelijk niveau tussen hooggeplaatste ENDers en de BZ-departementsleiding.
- 274 Keulen van, M., Nollen, S. & Rood, J. (2007). Naar een sterker Europees profiel voor directeuren. *Een onderzoek naar de Europese rolopvatting van directeuren binnen de Rijksoverheid*. CEPS Eindrapport.
- 275 Voor vergelijkbare bevindingen, zie Suvarierol, S. & Berg van den, C. (2008). Bridge-builders or Bridgeheads in Brussels? The World of Seconded National Experts, in Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). *The New Eurocrats. National civil servants in EU policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press, para. 5.5.
- 276 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 32.
- 277 Deze aanbeveling werd reeds gedaan in het IOB-rapport [Tactisch en praktisch](#), p. 34.
- 278 Voor concrete aanbevelingen; zie Peterse, 2023.
- 279 IOB (2021). [Tactisch en praktisch](#). *Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*.
- 280 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 26.
- 281 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, pp. 15-16.
- 282 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtstaatconditionaliteiten, pp. 27-28.
- 283 NOS (11 maart 2024). [Kabinet volgt met tegenzin wens Kamer en zal in EU tegen natuurherstelwet stemmen](#); (22 maart 2024), [Europese Natuurherstelwet in de ijskast, te weinig steun van lidstaten](#).
- 284 Vervinckt, P. (2022). Europese comitologie: nationale besluitvorming onder het tapijt? *Een beschrijvend onderzoek naar de proceslegitimiteit van de intra-Belgische besluitvorming op het vlak van comitologie binnen het Europese milieubeleid* (Masterscriptie), p. 87.
- 285 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 19.
- 286 Zie ook Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 12.
- 287 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 29.
- 288 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 16.
- 289 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 39.
- 290 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, pp. 18-19.
- 291 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, pp. 24, 32-33.
- 292 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 17.
- 293 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 39.
- 294 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, pp. 18-19.
- 295 Zie, op het gebied van milieubeleid, bijvoorbeeld Rood et al. (2005). *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*. CEPS Eindrapport.



- 296 Rood et al. (2005). Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen. CEPS Eindrapport.
- 297 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 19.
- 298 Rood et al. (2005). Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen. CEPS Eindrapport.
- 299 Stichting Agrifacts (22 december 2022). [Europese Commissie: derogatie Nitraatrichtlijn in strijd met ambitieuze Nederlandse stikstofdoelen.](#)
- 300 Jaspers, A. (2023). De stikstoffuik. Amsterdam: Uitgeverij Blauwburgwal.
- 301 Rotgers, G. (7 december 2023). [Ministerie LNV schetst veel dramatischer beeld grondwaterkwaliteit dan Europa.](#)
- 302 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (december 2023). [De uitvoering aan zet. Omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving.](#)
- 303 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 39.
- 304 Gruyter de, C. (2020). [The limits of “no, no, no”: Why the Dutch are so ambivalent about Europe.](#) ECFR Commentary.
- 305 Suvarierol, S. & Berg van den, C. (2008). Bridge-builders or Bridgeheads in Brussels? The World of Seconded National Experts, in Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S. & Yesilkagit, K. (2008). The New Eurocrats. *National civil servants in EU policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press, para. 5.5.
- 306 Ibid.
- 307 Ibid.
- 308 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 18.
- 309 Voor meer informatie over de rol van het parlement, zie paragraaf 2.2 van de IOB-evaluatie [Tactisch en praktisch.](#)
- 310 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, pp. 30-32.
- 311 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 19.
- 312 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, pp. 43-44.
- 313 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 18; IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 29.
- 314 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 9.
- 315 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 20.
- 316 IOB (2023). Casestudie EU Strategisch Kompas, p. 27. Politieke sturing is er ook in het geval van crises waardoor de EU in actie komt en Nederland moet reageren – denk aan de migratiecrisis of de Covid19-crisis – en ten aanzien van Europese Raad-dossiers, waar er steeds meer van zijn.
- 317 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 30.
- 318 Vervinckt, P. (2022). Europese comitologie: nationale besluitvorming onder het tapijt? *Een beschrijvend onderzoek naar de proceslegitimiteit van de intra-Belgische besluitvorming op het vlak van comitologie binnen het Europese milieubeleid* (Masterthesis Universiteit van Antwerpen), p. 87.
- 319 Dit geldt ook voor de uitvoerende en evaluatiefase van de beleidscyclus, die we hier buiten beschouwing laten.
- 320 Dit soort coördinatie kan dan ook worden aangeduid als ‘event-coördinatie’; zie, Schout, J. & Metcalfe, L. (1999). Integratie van het milieubeleid in de Europese Vakraden – Interministeriële afstemming van ‘event’ naar ‘issue’ coördinatie? Maastricht: EIPA.
- 321 Zeker wanneer er vaak een wisseling van de wacht is in de politieke top van een ministerie en de mate van politieke sturing beperkt is, krijgen ambtenaren meer ruimte; zie Perez & Scherpereel (2017), in Adriaensen, J. (2023). Literatuurstudie: Invloed van Nederland in EU besluitvorming, paragraaf II.d.
- 322 Zoals ook al uiteengezet in de IOB-evaluatie [Tactisch en praktisch.](#) Zie paragraaf 3.4.3.
- 323 Adviesraad Internationale Vraagstukken (2012). [Nederland en het Europees Parlement: Investeren in nieuwe verhoudingen](#) (Advies 81).
- 324 Intern BZ-rapport.
- 325 Zie bijvoorbeeld Korsten, A. & Bijsterveld van, S. (2005). Nationale Coördinatie van EU-beleid, Herijking Dringend Noodzakelijk. *Internationale Spectator*, 59(6), p. 307; Keulen van, M. & Boudewijn, R. (26 juli 2006). Stuurloos Europadebat: Geen Europese Zaken in Balkenende III. *De Staatscourant*; BNR Nieuwsradio (oktober 2017). [Waar is de staatssecretaris Europese zaken?](#)
- 326 Zie paragraaf 3.5.1 van de genoemde evaluatie.
- 327 Heringa, A.W. (28 oktober 2017). “Europese zaken”. *De Hofvijver*.
- 328 Nederland heeft daardoor ook de reputatie rigide te zijn, zoals beschreven in paragraaf 4.1 over netwerken en relaties. Meer dan 58% van de respondenten in een door Clingendael uitgevoerd perceptieonderzoek is het (zeer) eens met de stelling dat Nederland in de EU de reputatie heeft rigide te zijn, en bijna 44% geeft aan dat Nederland er tijdens onderhandelingen naar neigt zich rigide op te stellen. In beide gevallen is iets meer dan 20% het hier (zeer) mee oneens. Iets meer dan 34% vindt dat Nederland juist de neiging heeft flexibel te zijn in onderhandelingen; zie Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief. Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie](#), Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen ‘Clingendael’, p. 29.
- 329 Mattila, M. (2004). Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers. *European Journal of Political Research* 41(1), pp. 29-50.

- 330 Trzaskowski, R. (2016). Patterns of voting in the Council of Ministers of the European Union: the impact of the 2004 enlargement, in M.A. Cichocki & K. Zyczkowski (eds). Institutional design and voting power in the European Union. Londen: Routledge, hoofdstuk 11.
- 331 Hosli, M.O., Mattila, M. & Uriot, M. (2011). Voting in the Council of the European Union after the 2004 Enlargement: A Comparison of Old and New Member States. *Journal of Common Market Studies* 49(6), pp. 1249-1270.
- 332 Pircher, B. & Farjam, M. (2021). Oppositional voting in the Council of the EU between 2010 and 2019: Evidence for differentiated politicization. *European Union Politics* 22(3), pp. 472-494.
- 333 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, p. 48; Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 19.
- 334 De facto blijven van die zes weken zo'n vier weken over voor het schrijfproces, omdat de laatste twee weken worden gereserveerd voor de politieke afstemming. In die vier weken moet duidelijk zijn welke uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk is en moet het financiële kostenplaatje inzichtelijk worden gemaakt. Dit is vaak lastig, omdat de Commissie dan nog geen *impact assessment* heeft gedaan en een voorstel nog teveel 'open eindjes' heeft. Als er sprake is van een behandelvoorbehoud of subsidiariteitstoets, wordt de tijd om dit soort zaken in kaart te brengen nog beperkter en wordt het nog lastiger de uitvoering voldoende te betrekken.
- 335 Bovendien zorgt de vroegtijdige afstemming ervoor dat Nederland goed beslagen ten ijs komt in Brussel en dat het lidstaten die nog geen standpunt hebben vroegtijdig kan beïnvloeden.
- 336 Zie voor een uitgebreide toelichting de IOB-evaluatie over de EU-coördinatie, para. 2.2.3, & Beun, H. & Hargitai, T. (2021). [Op tijd op de hoogte? Een evaluatie van de EU- informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet en het nationale parlement 2016-2020](#). Den Haag: Haagse Hogeschool.
- 337 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, p. 15.
- 338 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. Casestudie wetgevingstransparantie, p. 44.
- 339 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 31.
- 340 Besluit (EU) 2019/420 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2019 tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming, *Publicatieblad van de Europese Unie* L 771/1, 20.3.2019.
- 341 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken, COM(2018) 225 final; Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrekingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure, *Publicatieblad van de Europese Unie* L191/118, 28.7.2023.
- 342 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 46. Recent onderzoek toont in algemene zin aan dat voor een assertieve houding van een lidstaat een consistent standpunt een noodzakelijke voorwaarde is; Schomaker, R.M. & Mandry, A.K. (2023). Assertiveness of Member State Administrations on the European Level, Conference paper, presented at the EGPA 2023, Zagreb.
- 343 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 16.
- 344 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 31.
- 345 Zweers, W. & Loon van, I. (2020). [The Netherlands as a champion Policy Brief of EU enlargement?](#) Clingendael Policy Brief, p. 4.
- 346 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). Casestudie wetgevingstransparantie, pp. 46-48.
- 347 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 40.
- 348 Krommendijk, J. (2023). Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten, p. 32.
- 349 Dekker et al. (2019). [Weinig empathisch, wel effectief](#). *Percepties van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', p. 40.
- 350 Hargitai, T. & Beun, H. (2023). Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030, p. 19.
- 351 Hillebrandt, M. & Hoppe, A. Casestudie wetgevingstransparantie, p. 47.
- 352 Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). Casestudie CBAM, paragraaf C5.
- 353 De afwezigheid van (verschillende vormen van) dergelijk leren helpt bijvoorbeeld het beperkte succes van het VK in de Brexit-onderhandelingen te verklaren; zie Adriaensen, J. (2023). Literatuurstudie: invloed van Nederland in EU besluitvorming, paragraaf II.e.
- 354 Er is gekozen voor de volgende doelgroepen van ambtenaren, die werkzaam zijn binnen de volgende onderdelen binnen de publieke sector: kerndepartementen (exclusief Defensie); uitvoeringsorganisaties/agentschappen; zelfstandige bestuursorganen; Hoog College van Staat; Rijksinspecties; Rijk overig; rechterlijke macht; gemeenten; provincies; waterschappen; gemeentelijke regelingen; defensie; wetenschappelijk onderwijs.



- 355 Er is gekozen voor een steekproef, omdat er ruim 30.000 medewerkers werkzaam zijn, vanaf schaal 11 in de domeinen Beleid, Uitvoering en Inspectie over alle vakdepartementen heen, exclusief Defensie. Met behulp van een expert van de PER is besloten dat een steekproef van 9.853 medewerkers voldoende zou zijn voor de analyses van IOB om uitspraken te kunnen doen met daarbij in acht neming van de diversiteit tussen de medewerkers, zoals medewerkers versus lijnmanagement, verschil in ministeries en domeinen.
- 356 Bijna alle ministeries worden meegenomen, alleen Defensie ontbreekt. Ook enkele uitvoeringsorganisaties (zoals de Belastingdienst en de Dienst Justitiële Inrichtingen) zijn meegenomen.

**Uitgebracht door:**

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

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)  
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://www.twitter.com/IOBevaluatie)

Opmaak: Enof | Utrecht

Vormvijf | Den Haag: infographics kaft;  
hoofdstuk 1, 2, 4; pagina 9, 11 en 60  
Enof | Utrecht: infographic pagina 14 en 85  
Shutterstock: foto hoofdstuk 3 en pagina 82