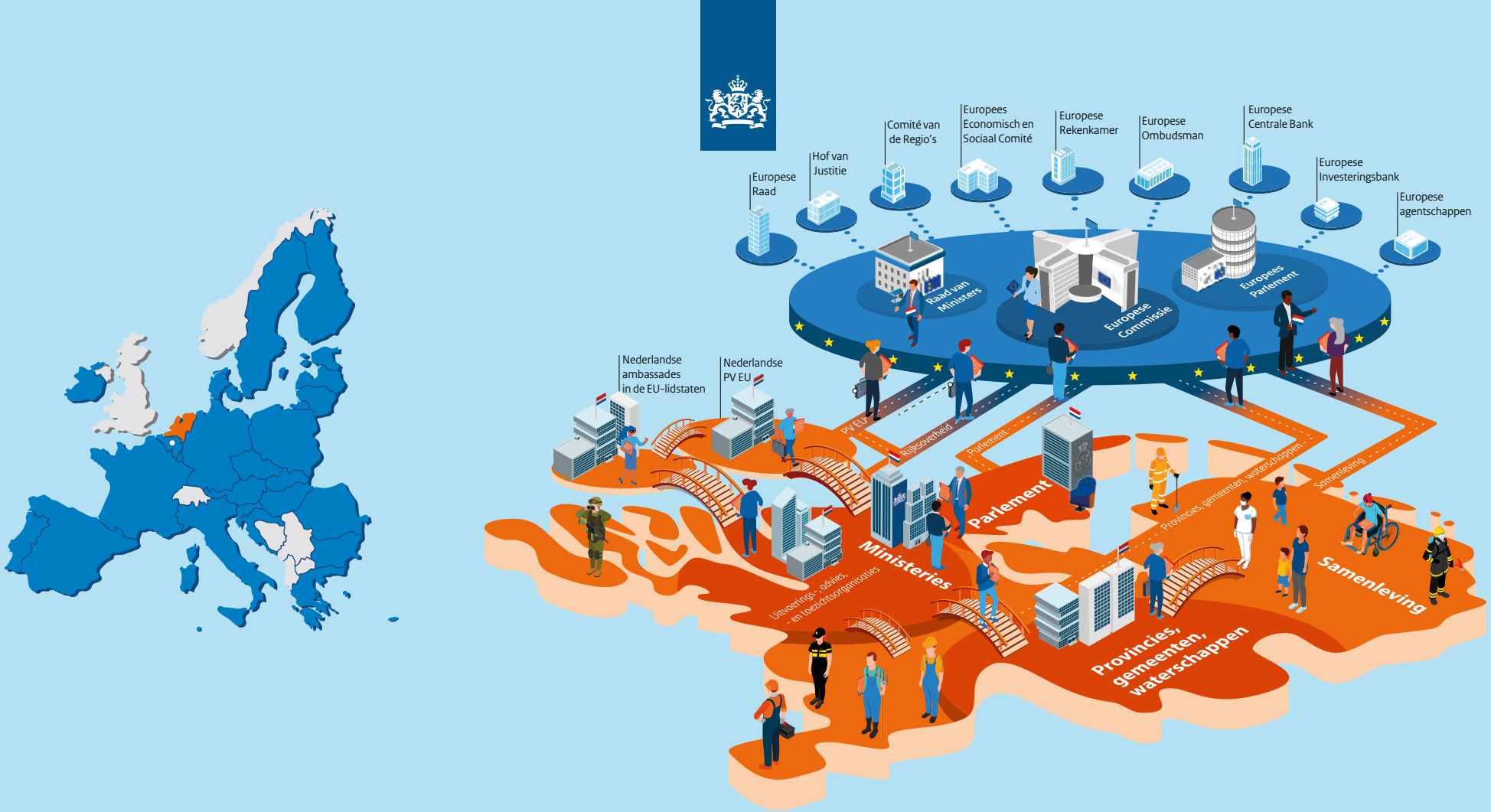


Grip door begrip

De Nederlandse invloed in de Europese Unie (2016–2023)

IOB Evaluatie | Samenvatting

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 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 onderhandelingsspel van geven en nemen de nationale belangen zo goed mogelijk te behartigen. Daar is invloed voor nodig.

Deze evaluatie gaat over de invloed van Nederland[1] op het Europese beleidsproces. Dat wil zeggen: de mate waarin Nederlandse beleidsvoorkeuren door inzet en interventies succesvol zijn vertaald in Europese besluiten. Wat kunnen we leren van de Nederlandse werkwijze in de EU van de afgelopen jaren? Waar moet een kabinet rekening mee houden om de invloed van Nederland in de EU vast te houden of te versterken, wil het de belangen van Nederland zo goed mogelijk behartigen?

De onafhankelijke Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft dit onderzocht aan de hand van vijf elementen[2] 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 in detail in op elk van deze terreinen. De samenvatting beperkt zich tot de kernboodschap.

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-evaluatie van de Nederlandse EU-coördinatie (2021). Op pagina 13 staat de methodologische opzet voor de evaluatie van de Nederlandse invloed in de EU weergegeven.

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) proactievere 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.

Hieronder wordt de kernboodschap nader toegelicht.

Nederland was invloedrijk in de EU

De evaluatie toont aan dat Nederland invloedrijk is geweest in de Europese Unie (2016–2023). Dat werd onder meer zichtbaar in vijf EU-dossiers die diepgaand zijn 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. Deze cases zijn exemplarisch voor de grote hoeveelheid EU-dossiers waarover jaarlijks onderhandeld wordt. De invloed van Nederland wordt verder ook bevestigd in (grijze) literatuur en naar de mening van Nederlandse betrokkenen en externen, zoals professionals van EU-instellingen, andere EU-lidstaten, vertegenwoordigers van de media, sociale partners, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Percepties zijn opgehaald uit interviews bij de vijf casestudies, uit case-overstijgende interviews en twee grootschalige vragenlijsten onder Nederlandse ambtenaren.

In de vijf onderzochte EU-dossiers is Nederland actief geweest in verschillende fasen van het Europese beleidsproces. Dit beleidsproces bestaat uit vijf fasen: agendavorming, beleidsvorming, besluitvorming, implementatie en evaluatie. Op vier van de onderzochte dossiers oefende Nederland al in een vroeg stadium invloed uit, namelijk in de fasen waarin de Commissie de agenda van nieuwe beleidsvoorstellen bepaalt en deze gaat uitwerken in voorstellen (agenda- en beleidsvorming). De proactieve houding zorgde ervoor dat de agenda of de tekst van het voorstel al voor een groot deel strookte met de Nederlandse positie. In de vijfde onderzochte casus, Rechtsstaatconditionaliteiten in het MFK/Coronaherstelfonds, werd Nederland pas laat – in de besluitvormingsfase – actief. Onder andere door de actieve betrokkenheid van de MP en goede ambtelijke ondersteuning in die fase was Nederland ook toen invloedrijk.

Een uitgebreide analyse van de verklaringen voor de mate van invloed die Nederland heeft gehad in de EU in de onderzochte periode staat beschreven in het hoofdrapport. Een korte uitwerking volgt hierna.

1. Vakinhoudelijke kennis en ervaring: invloed door gedegen inbreng

Nederlandse ambtenaren en ministers werden in Brussel en in andere lidstaten gewaardeerd om hun tijdige inbreng van een gedegen voorbereid (initieel) standpunt op een voorstel van de Commissie, om de beleidsinhoudelijke expertise en bereidheid tot het delen van deze kennis. Hieraan ontleent Nederland gezag en vertrouwen en kan het als middelgrote lidstaat meepraten, mogelijke compromissen faciliteren of (innovatieve) voorstellen doen. Bijvoorbeeld, door de goede en tijdige voorbereiding op mogelijke gevolgen van Brexit, had Nederland met zijn kennispositie ‘buitengewoon veel directe toegang’ tot het Brexit-onderhandelingsteam van de Europese Commissie, wat positief bijdroeg aan de Nederlandse belangenbehartiging in de Brexitonderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk.

2. Actief en bruggenbouwer: invloed door effectieve coalities

Het belang van coalities vormen om de Nederlandse belangen goed te kunnen behartigen, is door de tijd heen toegenomen. Dit komt door de uitbreiding van het aantal (gevoelige) EU-beleidsterreinen, waarop steeds vaker met een gekwalificeerde meerderheid wordt besloten; maar ook door de uitbreiding van de EU met lidstaten en door de gegroeide rol van de Europese Raad, waarbij de persoonlijke relaties tussen staats- en/of regeringshoofden cruciaal zijn. Nederland zocht actief en pragmatisch de samenwerking op met gelijkgezinde lidstaten. Op prioritaire dossiers had Nederland vaak een voortrekkersrol, bijvoorbeeld bij het verhogen van de EU-klimaatambitie, of trad het op als bruggenbouwer tussen verschillend denkende lidstaten, zoals bij het Strategisch Kompas. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk als ‘vaste’ grote gelijkgezinde lidstaat deed Nederland het belang van bredere coalitievorming nog meer beseffen.

Bilateraal, werkte Nederland het vaakst samen met achtereenvolgens Duitsland, België en Frankrijk. De Frans-Duitse-as is van belang voor de Nederlandse invloed in de EU: middelgrote lidstaten als Nederland hebben minstens één van beide landen nodig voor een winnende meerderheid of een blokkerende minderheid. Vroegtijdig investeren in samenwerking met een grote lidstaat loont, zoals de casestudie over wetgevingstransparantie laat zien. Dit gebeurde echter niet altijd, zoals het beleidsproces rondom het coronaherstelfonds illustreert: Nederland werd verrast door het Frans-Duitse voorstel voor zo'n fonds en raakte pas in de besluitvormende fase betrokken.

Waar Nederlandse ambassades in EU-lidstaten actief waren in hun gastland, droeg dat bij aan de samenwerking, aan meer begrip en steun voor het Nederlandse standpunt en aan een positiever beeld van Nederland. De rol en toegevoegde waarde van ambassades in de EU-beïnvloeding wisselt per ambassade en per beleidsdossier. Deze is mede afhankelijk van het strategisch belang van het gastland voor Nederland, van de mate waarin ministeries in Den Haag bekend zijn met de collega's op de post, de omvang van de post en aanwezige expertise.

3. Primus inter pares: invloed door de minister-president

In de onderzochte periode had Nederland veel voordeel van de rol die de toenmalige minister-president vervulde op het hoogste politieke EU-niveau. De Europese Raad (van regeringsleiders en staatshoofden) heeft zich ontwikkeld tot een machtige instelling in de Europese besluitvorming. In de bijna veertien jaar dat deze premier als regeringsleider in Brussel opereerde, bouwde hij een stevig netwerk, Europakennis, -ervaring, anciënniteit en aanzien in de EU op. In de tweede helft van zijn ambtsperiode kwam hij – in tegenstelling tot de eerste – bekend te staan als verbinder die met alle partijen om tafel gaat zitten en stroeve onderhandelingen soepeler kan laten verlopen. Hij was inhoudelijk goed geïnformeerd en werd omringd door kundige Nederlandse ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken (AZ), het EU-coördinerend ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PV EU) en de vakministeries die de benodigde specifieke expertise hadden om hem zowel inhoudelijk als EU-strategisch te adviseren.

4. Breed aanwezig, korte lijnen; invloed door sterke Nederlandse PV EU

De PV EU heeft een equipe van kundige en competente medewerkers, waarmee Nederland over de volle breedte aan tafel zit bij processen in de Raad, coalities bouwt met andere lidstaten, kan de Europese instellingen gevoelig kan maken voor het nationale standpunt, en de media, lobbyisten, maatschappelijke organisaties en andere actoren benadert om de nationale positie onder de aandacht te brengen.

De PV EU onderhandelt namens Nederland, houdt het EU-krachtenveld in de gaten, benut contacten van hoog tot laag niveau bij de EU-instellingen, signaleert kansen en bedreigingen bij ambtelijk en/of politiek Den Haag. Ministeries in Den Haag verlenen instructies aan de PV EU en geven de PV EU handelingsruimte op grond van vertrouwen in hun kundigheid. Wat daarbij helpt zijn de korte (informele) lijnen tussen de PV EU en Den Haag; tussen jonge medewerkers en hooggeplaatste ambtenaren en ministers, interministeriële overlegtafels over specifieke thema's of contacten tussen PV EU, AZ en BZ op *Chefsache*-dossiers, en de ochtendoverleggen op de PV EU met de hele staf. Wel zorgt de overlap tussen deze overlegtafels soms voor een grote belasting op ambtenaren.

Over invloed en het beeld van Nederland

De Nederlandse invloed in de Europese Unie hangt ook af van het Nederlands imago. Het Nederlandse EU-voorzitterschap in de eerste helft van 2016 gaf het Nederlandse imago een boost. Het effect van de zuinige opstelling van Nederland in de onderhandelingen over het MFK en het coronaherstelfonds was juist tegengesteld. Binnenlandspolitieke en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland – zoals de verkiezingsuitslag van 2023 en de boerenprotesten – hebben invloed.

Nederlandse onderhandelaars staan bij andere EU-lidstaten en EU-instellingen over het algemeen positief bekend: pragmatisch, duidelijk, goed georganiseerd, inhoudelijk goed voorbereid, betrouwbaar – en op sommige terreinen constructief. Wel fluctueerde het imago in de evaluatieperiode en ook per dossier. Soms werd de Nederlandse opstelling ervaren als inflexibel, weinig diplomatiek en reactief, wat onder meer voortkwam uit het binnenlandspolitieke proces voor de EU-standpuntbepaling – waarin compromisvorming en een actief Parlement een grote rol speelden – en de culturele achtergrond van Nederlanders. Het beeld van Nederlandse betrouwbaarheid en geloofwaardigheid in de EU zou kunnen gaan lijden onder de implementatieproblemen waarmee Nederland te maken heeft gehad en waarmee het naar alle waarschijnlijkheid ook in de nabije toekomst zal worden geconfronteerd.

Ruimte voor verbetering

De hiervoor genoemde bevindingen over de Nederlandse invloed in de EU zijn positief, maar dat is nog geen garantie voor de toekomst. Ook liggen er kansen om zaken beter te doen.

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

Binnen de politiek en Rijksoverheid (van beginnend ambtenaar tot directeur-generaal) is er niet altijd voldoende besef dat de EU in de praktijk functioneert als een vierde bestuurslaag. Buiten de 'bubbel van EU-professionals' is het volgen van Europese ontwikkelingen op het eigen beleidsterrein vaak geen integraal onderdeel van het werk. Besluitvormingsprocessen in Brussel lopen over het algemeen niet parallel aan die in Den Haag, waardoor de Europese component van het nationaal beleid nogal eens uit zicht raakt. Nederlandse ambtenaren, veelal op thematische directies, zijn zich in beperkte mate bewust van de Europese oorsprong van bepaalde wet- en regelgeving nadat deze in nationale wet- en regelgeving is omgezet. De verbinding tussen de Brusselse en Haagse agenda's wordt niet automatisch gemaakt.

Soms komen dossierhouders en leidinggevenden pas in actie als een Commissievoorstel op hun bureau landt. De kans blijft dan onbenut om een goed Nederlands idee op de agenda van de Commissie te zetten of mee te schrijven aan een voorstel. Soms komen instructies uit Den Haag ('kampioen van het wenselijke') voor de Nederlandse inzet in Brussel niet overeen met wat de PV EU ('kampioen van het haalbare') realistisch acht: wensen van het nationaal parlement kunnen daarbij een rol spelen. Verder valt op het gebrek aan structurele aandacht in Den Haag voor het Europees Parlement, medewetgever op veel dossiers. De focus ligt op de onderhandelingen tussen lidstaten in de Raad.

EU-kennis en -ervaring zijn geen vereisten voor functies binnen de Algemene Bestuursdienst (ABD) van de Rijksoverheid. Hierdoor zijn er soms op dit hoogambtelijk niveau leidinggevenden die het belang niet inzien van de EU en die hun bewindspersonen,

zichzelf of medewerkers onvoldoende aansturen op het beïnvloeden van het Europese beleidsproces.

Ook in de politiek is betrokkenheid bij EU-zaken wisselend. Bewindspersonen zijn niet altijd, of slechts voor een gedeelte, aanwezig bij Raadsvergaderingen. Tijd is schaars. Echter, een Raadsvergadering van begin tot eind actief bijwonen is noodzakelijk om uit te stralen dat Nederland belang hecht aan een bepaald dossier en om met meer gezag invloed uit te oefenen. Verder lijkt niet iedereen in de Kamer zich ervan bewust onderdeel uit te maken van het systeem dat invloed probeert uit te oefenen op het EU-beleidsproces. De blik van het parlement is gericht op het Binnenhof; aandacht voor het Europese krachtenveld en het collectieve Europese belang ontbreekt. Nederlandse ambtenaren hebben te maken met (deels onuitvoerbare) moties met korte deadlines, of met daags voor een Raad ingepland debat wanneer het invloedmomentum in Brussel al voorbij is. Het zou helpen als Kamerleden 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. Wanneer wensen van de Kamer de Nederlandse belangenbehartiging in de EU op een dossier of de strategische positie van Nederland in de EU benadelen, dan is het aan de bewindspersoon vanuit zijn/haar vakmanschap de Kamer daar vaker op te wijzen.

Het gebrek aan EU-kennis binnen de overheid en de politiek is geen nieuwe constatering. Uit de recente Eurobarometer, een jaarlijks opinieonderzoek, blijkt zelfs dat Nederlanders gemiddeld minder goed geïnformeerd zijn over Europese aangelegenheden dan burgers uit andere EU-lidstaten. Het ontbreekt mensen die op de arbeidsmarkt starten aan basiskennis over de EU. Een investering in EU-basiskennis via het onderwijs zal een doelmatige behartiging van Nederlandse belangen in de EU bevorderen. Het kan ook bijdragen aan een meer op kennis gebaseerd maatschappelijk debat over Nederland in de EU en aan een betere parlementaire controle op de Nederlandse inzet in de EU. Voor ambtelijke functies kunnen aanvullende eisen en cursussen bijdragen aan de opbouw van specifieke EU-kennis op korte termijn. Gedacht kan worden aan EU-cursussen die in de markt worden aangeboden, maar ook aan de gratis online EU-module voor Rijksambtenaren die is ontwikkeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het bevorderen van EU-kennis is ook van belang met het oog op het naderend Nederlands EU-voorzitterschap in 2029.

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

EU-beleid en wetgeving zijn steeds vaker 'sectoroverstijgend'. Tegelijkertijd ondervindt Nederland problemen met de uitvoering van in Europa afgesproken regels. Nederland loopt in vergelijking met andere EU-lidstaten bijvoorbeeld sneller aan tegen de grenzen van ruimtegebruik. Deze trends vragen van het Rijk meer te investeren in netwerken en relaties met actoren in Nederland om tijdig kennis over de uitvoering te verkrijgen. Daarnaast helpt vroegtijdig en structureel investeren in relaties en netwerken met vertegenwoordigers van EU-lidstaten en -instellingen om hun begrip te krijgen voor de Nederlandse belangen, zelf begrip tonen voor andermans belangen en meer grip te krijgen op ontwikkelingen in het Europees beleidsproces.

De samenwerking tussen ministeries in Den Haag verloopt over het algemeen goed. Op 'sectoroverstijgende' EU-dossiers waar verschillende ministeries en hun achterban verschillende belangen hebben, blijkt de afstemming soms moeilijk. Ministeries betrekken elkaar niet altijd bij hun eigen belangenafweging, vanwege de mogelijke remmende werking op de eigen strategische activiteiten. Bij onvoldoende investeren in het kennen van elkaar en van elkaars standpunten blijft dit risico bestaan. Bij dergelijke procesmatige of inhoudelijke wrijving interdepartementaal heeft het EU-coördinerend ministerie (BZ) een toegevoegde waarde als bemiddelaar en als procesbewaker die ervoor zorgt dat alle belangen op tafel komen, de strategische positie van Nederland in het EU-krachtenveld wordt bewaakt en het proces richting een besluit wordt geleid. De ruimte om die rol te vervullen hangt samen met de bereidheid van het EU-coördinerend ministerie dat actief te doen, met de bereidheid van vakministeries daarin mee te gaan en met de politieke steun voor die rol.

Problemen met de uitvoering van EU-regels in Nederland pakken nadelig uit voor de geloofwaardigheid van Nederland in de EU, en daarmee voor de invloed van Nederland op nieuw EU-beleid. Kennis over gevolgen van nieuw EU-beleid voor de uitvoering is vaak aanwezig in Nederland. Er zijn ook voorbeelden dat het Rijk deze kennis benut. Echter bij EU-dossiers met impact op het werk van een uitvoeringsorganisatie of agentschap buiten het beleidsterrein van het verantwoordelijke ministerie blijkt het risico te bestaan dat de belangen van deze instanties niet altijd worden meegewogen in de Nederlandse

inzet. Soms is het lastig vroegtijdig te bepalen welke uitvoeringsorganisatie betrokken moet worden, met name bij kaderwetgeving, omdat in de fase waarin de Commissie een voorstel schrijft de richting en de uiteindelijke richtlijnen die er uit zullen voortvloeien nog niet altijd duidelijk zijn. Juist deze ingewikkeldere context vraagt om een systematiek die borgt dat alle belangrijke overheidsorganisaties die te maken zullen krijgen met EU-beleid worden betrokken bij de beïnvloeding hiervan.

De Rijksoverheid en medeoverheden betrekken elkaar standaard gedurende de Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen (BNC) fase, zie figuur op pagina 12. Daarbuiten is het contact tussen het Rijk en de medeoverheden afhankelijk van het dossier en wisselt de intensiteit per ministerie. Over en weer liggen er kansen voor verbetering. Medeoverheden vinden dat het Rijk hun expertise niet altijd benut. Ook missen zij door de hoge omloopsnelheid onder Rijksambtenaren vaste aanspreekpunten. Het Rijk ervaart bij een groot deel van de medeoverheden problemen met een gebrek aan EU-bewustzijn, -kennis en -expertise. Mede als gevolg hiervan en de verschillen in belangen bewandelen de verschillende nationale bestuurslagen hun eigen wegen in Brussel (zie afbeelding op de kaft). Het bewustzijn dat een beter interbestuurlijk contact nodig is, groeit. Contacten tussen rijksambtenaren en medeoverheden, kennisinstellingen, sociale partners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn positief voor de kennispositie van Nederland op met name de integrale dossiers.

In de verbinding tussen Nederland en EU-lidstaten en -instellingen gaat veel goed, maar er is winst te behalen als bewindspersonen en hoge ambtenaren meer en proactiever investeren in hun relatie met collega's in Europese hoofdsteden, de Europese Commissie, het Europees Parlement (EP) of andere EU-instellingen. In de praktijk delft het investeren in relaties vaak het onderspit tegenover persoonlijke voorkeuren en 'waan-van-de-dag urgente kwesties'. Proactief en op hoog niveau investeren in bilaterale en Brusselse netwerken is echter om meerdere redenen van belang. Ten eerste, een Europees wetsvoorstel ligt er niet zomaar ineens; daar gaat een langere periode van uitgebreide gedachtevorming aan vooraf, buiten de schijnwerpers. Contacten binnen de 'juiste' netwerken kan Nederland toegang geven tot informatie over embryonale beleidsideeën, wat kan worden benut om dan al toekomstig beleid bij te buigen. Ten tweede geeft het diepere kennis over het Europees krachtenveld, wat verrassingen voorkomt en effectievere samenwerking bevordert. Een open blik op samenwerking blijft nodig, ook met lidstaten die misschien niet direct voor de hand liggen of met politieke fracties in het EP.

C. Zet in op meer proactieve politieke en ambtelijke sturing

Waar sprake was van actieve politieke sturing in de agenda en beleidsvormende fase van het EU-beleidsproces, droeg dat bij aan de invloed van Nederland in de EU, zo lieten de cases zien. Maar de mate van actieve en vroegtijdige politieke betrokkenheid bij EU-zaken is wisselend. Niet elke bewindspersoon heeft evenveel affiniteit met de EU en het ontbreekt aan een bewindspersoon voor Europese Zaken. Actieve politieke sturing speelt bij hoog politieke dossiers of bij geschilpunten in 'reguliere' dossiers. Hoogambtelijke sturing kan deze actieve politieke betrokkenheid bevorderen, maar ook op dit niveau is die sturing wisselend en afhankelijk van individuen. Actieve sturing op hoog niveau komt structureel van de PVEU, die bij uitstek in de positie is om aan te sturen op een realistische onderhandelingsinzet in Brussel.

De Nederlandse poldercultuur leent zich moeizaam voor het maken van een duidelijke afweging hoe de selectie van Nederlandse prioriteiten in de EU zich verhoudt tot de inzet op andere beleidsdossiers en tot de belangen van andere EU-lidstaten of EU-instellingen. In hoeverre zijn de wensen haalbaar binnen het EU-krachtenveld? Wat wil Nederland minimaal bereiken in de EU en ten koste van welke eventuele prijs? Deze vragen zijn niet makkelijk te beantwoorden, vooral voor die beleidsdossiers waar meerdere ministeries belangen bij hebben.

Vergeleken met veel andere lidstaten krijgen Nederlandse onderhandelaars een vrij gedetailleerd politiek mandaat mee van de Kamer, waarvan Nederlandse onderhandelaars profijt, maar ook nadelen, kunnen ondervinden. Soms zette Nederland zichzelf buitenspel door niet te willen meedenken over beleid waar het tegen was, ook als duidelijk was dat het er toch zou komen. Delen van relevante kennis, bijdragen aan het vinden van 'Europese' oplossingen en meedenken over EU-beleid bevorderen de bereidheid van anderen om naar de Nederlandse positie te luisteren en Nederland wat te gunnen. Dit draagt bij aan de strategische positie van Nederland in de EU. Dit besef was niet altijd vanzelfsprekend, maar is in de afgelopen jaren gegroeid.

Als coördinator van de Nederlandse standpuntbepaling is het ministerie van Buitenlandse Zaken het best geplaatst om overzicht te hebben van welke EU-dossiers zich waar in de tredmolen van de Brusselse onderhandelingen bevinden. Overzicht van en de regie op activiteiten in de beleidscyclus is van belang om raakvlakken tussen dossiers – die in toenemende mate sector-overstijgend worden – te signaleren en coherentie van de Nederlandse inzet te bewaken. BZ heeft dat overzicht op het vlak van BNC, Coreper, Raad Algemene Zaken, Raad Buitenlandse Zaken, en de Europese Raad, maar minder op de vroege agenderende en beleidsvormende fasen van de beleidscyclus, de onderhandelingen in de raadswerkgroepen, en de triloogfase. Dat komt onder meer doordat de primaire verantwoordelijkheid over de voortgang van de dossiers ligt bij de ministeries en omdat het digitale overzicht van dossiers in de besluitvormende fase – 'het schaakbord'- nog niet voldoende functioneert. Verder is er geen centraal overzicht van deelnemers aan expertgroepen van de Commissie, non papers die circuleren of van welke Nederlandse ambtenaren bij welke EU-instellingen werkzaam zijn.

Ten aanzien van Nederlanders werkzaam bij EU-instellingen, is Nederland al jarenlang ondervertegenwoordigd in het EU-personeelsbestand. Door vergrijzing zal dit naar alle waarschijnlijkheid toenemen. Een van de oorzaken is dat Nederlanders onvoldoende bekend zijn met of gemotiveerd zijn om een Europese loopbaan na te streven. Anderzijds is de organisatie van het EU-strategisch personeelsbeleid versnipperd belegd binnen het Rijk. Het ontbreekt aan een centraal overzicht van Nederlanders werkzaam bij de EU-instellingen, inclusief de tijdelijk gedetacheerden. Als ministeries middelen vrij maken voor een detachering, stemmen zij deze niet met elkaar af, terwijl die persoon ook van nut kan zijn voor andere ministeries, omdat EU-dossiers vaker 'sectoroverstijgend' zijn. Ministeries benutten de kennis, ervaring en netwerken van gedetacheerden onvoldoende. Daarnaast ontbreekt het aan een 'terugkeerbeleid' om beter te kapitaliseren op de opgedane kennis en ervaring van de gedetacheerde en deze te waarderen in de eigen organisatie. De acties die het Rijk hierop recentelijk heeft ondernomen zijn nog te vroeg om het effect daarvan aan te tonen.

Tot slot: het vertrek van een uitzonderlijk lang zittende minister-president roept de vraag op hoe Nederland zijn invloed op het allerhoogste besluitvormingsniveau in de EU kan bestendigen. Een bewindspersoon voor Europese Zaken met gedegen EU-kennis en -ervaring zou een deel van de steeds intensievere EU-agenda kunnen afhandelen die normaal ligt bij de premier of bij de minister voor Buitenlandse Zaken – wiens eigen agenda wordt gedomineerd door mondiale crises en geopolitieke vraagstukken. Wordt die politieke keuze niet gemaakt, dan is het des te meer van belang dat de Nederlandse ambtelijke en diplomatieke structuur zoveel mogelijk stabiel blijft om EU-kennis, -vaardigheden, en -netwerken te behouden en het hoge niveau van de hoogambtelijke en diplomatieke ondersteuning dat uit de evaluatie naar voren kwam te continueren.

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 DGs 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 assessment.

Aanbevelingen

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 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

- Binnenlandse Zaken (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.
- Binnenlandse Zaken (BZK): Faciliteer een plaatsing bij de EU als een onderdeel van het Rijkstrainee programma.
- 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

- Directeuren-generaal 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-personeels-beleid. 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 uit, bij voorkeur in de agenda of beleidsvormende fase, 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

- Hoogambtelijke Commissie EU-zaken (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)

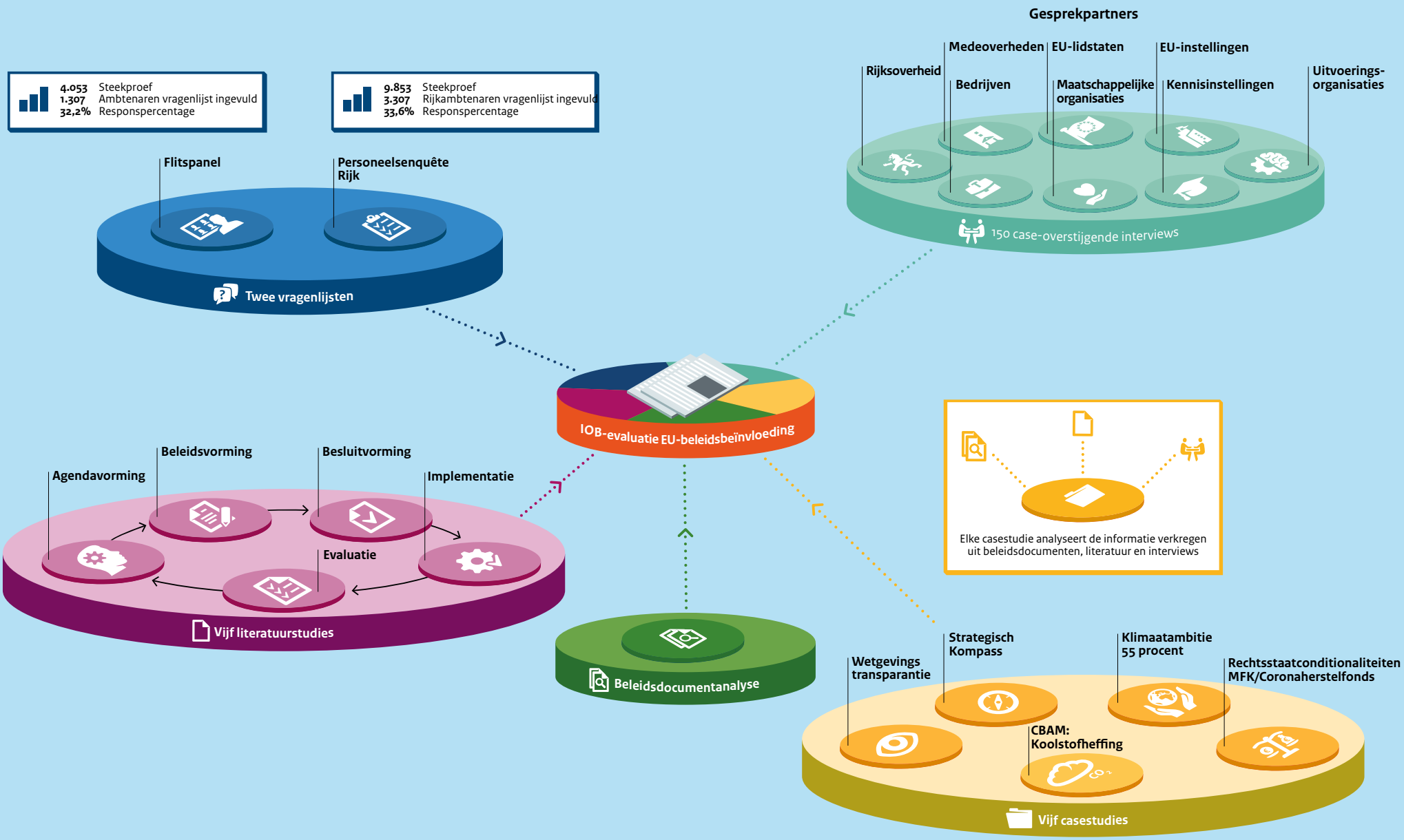
- Directeuren beleidsdirecties ministeries: stimuleer medewerkers proactief hun eigen EU-procedurele kennis te vergroten met behulp van een helder overzicht van beschikbare (online) cursussen en trainingen en wijs hen op beschikbare EU-expertise binnen het Rijk. Internationale afdelingen of EU-directies 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. Figuur 4 Methodologische opzet evaluatie

De Nederlandse standpuntbepaling en inbreng in Brusselse besluitvorming

Methodologische opzet evaluatie



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

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Opmaak: Enof | Utrecht
Infographics: Vormvijf | Den Haag : kaft; pagina 9; pagina 12;
Enof | Utrecht: pagina 13

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | oktober 2024