

*Nederlandse invloed op de  
Europese agenda: een literatuurstudie*

Gerard Breeman en Arco Timmermans  
Universiteit Leiden, instituut Bestuurskunde



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Colofon

Beide auteurs zijn verbonden aan het instituut Bestuurskunde van Universiteit Leiden. Gerard Breeman is universitair docent Bestuurskunde en Arco Timmermans is hoogleraar Public Affairs.

Contactgegevens

[g.e.breeman@fgga.leidenuniv.nl](mailto:g.e.breeman@fgga.leidenuniv.nl)

[a.timmermans@fgga.leidenuniv.nl](mailto:a.timmermans@fgga.leidenuniv.nl)

Universiteit Leiden,  
Instituut Bestuurskunde,  
Postbus 13228  
2501 EE DEN HAAG

**Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken**

Juni 2023 © Gerard Breeman & Arco Timmermans

## Inhoud

I – Aanleiding en doel van dit onderzoek .....	4
II – Wetenschappelijk perspectief op agendavorming.....	5
III – Agendavormingsmechanismen, het 5C-model .....	9
III-1 Netwerken en relaties.....	10
III-2 Kennis, menskracht en mandaat.....	17
III-3 Beleidssamenhang .....	18
III-4 Sturing met draagvlak .....	19
III-5 Flexibiliteit.....	22
III-6 Enkele externe factoren buiten de directe invloedssfeer.....	23
IV – Conclusie en discussie .....	29
V – Literatuurlijst over EU-agendavorming.....	33
Bijlage 1: Het 5C-model toegepast op deze evaluatie .....	41
Bijlage 2: Methode .....	42

## I – Aanleiding en doel van dit onderzoek

De invloed van de Nederlandse overheid op de agenda van de Europese Unie (EU), Commissie, Parlement, en de Raad, staat centraal in dit literatuuronderzoek. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en is gebaseerd op de *Terms of Reference* en inhoudsopgave, zoals deze door de opdrachtgever zijn opgesteld. Uit recent onderzoek naar de coördinatie van de Nederlandse inzet in de EU (IOB, 2021) komt naar voren dat er meer resultaten geboekt kunnen worden dan nu het geval is: er kan strategischer, selectiever en kundiger worden gewerkt. Bij de Nederlandse inzet (en de coördinatie daarvan) draait het om de succesvolle beïnvloeding van het Europese beleidsproces, van agendavorming tot aan de evaluatie.

Dit literatuuronderzoek richt zich specifiek op de agendavorming en heeft als doel om een overzicht te bieden van bestaande, recente inzichten in de manier waarop de Europese agenda wordt bepaald en de rol die Nederland hierbij speelt. Wat is wetenschappelijk gezien zichtbaar aan beïnvloeding, welke resultaten zijn er en welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

Agendavorming gebeurt niet door een *invisible hand*. Weliswaar zijn de krachten en spelers die bij agendavorming aan het werk zijn vaak niet direct zichtbaar, maar om agendavorming echt te verklaren is het nodig om de invloed bloot te leggen en te analyseren. Het patroon van aandacht voor issues op de agenda is inmiddels onderwerp van uitgebreide empirische analyse. Het grootschalige internationale onderzoek binnen het *Comparative Agendas Project* omvat de EU ([www.comparativeagendas.net/eu](http://www.comparativeagendas.net/eu)). De wisselwerking tussen de agenda van lidstaten en die van de EU maakt hier deel van uit, al is dit nog beperkt.

Het zichtbaar maken en analyseren van invloed op de agenda van de EU impliceert dat er een definitie is van ‘invloed’. Deze definitie ontbreekt nog in de meeste beleidstukken over Nederlandse EU-invloed. Op basis van correspondentie met de Kamer kan wel worden opgemaakt dat invloed in de EU door het Kabinet wordt opgevat als het succesvol vertalen (of vertaald zijn) van de Nederlandse beleidsvoorkeuren in een Europees besluit. Dat is in lijn met hoe invloed wordt gedefinieerd in de academische literatuur; hoewel er veel nuance nodig blijft omdat EU-beleid in voortdurende onderhandeling tussen 27 lidstaten en de Europese instellingen wordt vormgegeven. Daarnaast zijn er talloze stakeholders van buiten de politieke instellingen die invloed proberen uit te oefenen. Brussel wordt als Europese ‘lobbyhoofdstad’ beschouwd – na Washington DC zelfs het tweede grootste epicentrum van belangenbehartiging wereldwijd.

In beleidsstukken valt op dat er voor veel concrete Nederlandse interventies binnen het EU-kader geen heldere doelstellingen zijn geformuleerd. Bewust of onbewust blijft onduidelijk wat het precieze oogmerk is van bepaald overheidsingrijpen, bijvoorbeeld een 'streven naar meer transparantie' of 'vergroening van het landbouwbeleid'. Zo roept de inzet voor meer transparantie de vraag op wanneer de EU transparant genoeg is. Wanneer zijn we in Nederland daar tevreden over? De constatering dat SMART-doelen in beleid ontbreken en 'doelbereiking' dus niet eenvoudig meetbaar is, maakt het moeilijk om precieze uitspraken te doen over de Nederlandse invloed in de EU.

In de literatuurstudie staan de volgende drie vragen centraal:

- (1) Welke inzichten zijn er te vinden over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding door Nederland van de Europese agenda?
- (2) Welke inhoudelijke EU-dossiers zijn empirisch onderzocht op invloed van lidstaten op het EU-beleidsproces?
- (3) Zijn er inzichten over EU-beleidsbeïnvloeding die specifiek Nederland betreffen en welke zijn dit?

Tijdens ons literatuuronderzoek zullen we de laatste trends inventariseren over de agendavormende mechanismen die een verklaring bieden voor de wijze waarop EU-lidstaten en in het bijzonder Nederland met wisselend succes de Europese agenda proberen te bepalen. Ook zullen we ingaan op lobbystrategieën die de literatuur noemt. Daarbij zal bekeken worden hoe Nederland in de literatuur wordt gepresenteerd als agenda-beïnvloedende lidstaat, alleen of samen optrekkend met andere lidstaten.

Dit onderzoek moet uiteindelijk een bijdrage leveren aan een bredere IOB-evaluatie, waarbij EU-beleidsbeïnvloeding door lidstaten in het algemeen en Nederland in het bijzonder in kaart wordt gebracht. Specifiek zullen de voorwaarden van de agendabeïnvloeding door het Ministerie van Buitenlandse Zaken centraal staan. Het onderzoek is afgebakend tot de periode 2016-2022.

## **II – Wetenschappelijk perspectief op agendavorming**

Bijna dertig jaar geleden noemde Guy Peters de Europese Unie een 'agenda-setter's paradise' (1994, p. 21). Deze wetenschappelijke pionier op het terrein van onderzoek naar agendavorming en beleidsprocessen zag de vele toegangspunten tot beleidsmakers in de EU als een heel systeem van min of meer open routes om invloed uit te oefenen. De centrale politieke en juridische instellingen in de EU

en ook de groei van de Europese *agencies* in de lidstaten vormen een breed institutioneel ensemble waar belanghebbende organisaties en groepen hun punten kunnen inbrengen. Er is in de wetenschappelijke theorie discussie over de vraag of al die toegangspunten nu betekenen dat er ook meer kansen zijn op beleidsverandering of daar juist met elkaar obstakels voor vormen (zie bijvoorbeeld Baumgartner en Jones, 2010 tegenover Tsebelis, 1995; zie ook Timmermans, 2001). Maar dat het zich steeds verder uitbreidende institutionele bouwwerk van de EU talloze spelers met belangen aantrekt om invloed uit te oefenen op de agenda, dat staat wel vast (Princen, 2009).

Grofweg kunnen die spelers worden onderscheiden in private actoren, commerciële organisaties, maatschappelijke groepen, burgers, allerlei andere soorten organisaties die zonder winstoogmerk opereren of idealen nastreven en publieke organisaties uit het openbaar bestuur in de lidstaten. De literatuur over belangenbehartiging in Brussel overziend, gaat een deel dan ook over lobbyorganisaties en groepen en een deel over de manier waarop Europese lidstaten zelf invloed proberen uit te oefenen. Die delen van de literatuur staan meestal naast elkaar, er zijn nog weinig dwarsverbanden tussen gelegd. Bij beide is de focus op agendavorming dan weer een deelverzameling van het gepubliceerde werk.

Behalve onderzoek naar invloed op de EU-agenda en andersom de invloed van de EU op de lidstaten bestaan er ook nog enkele wijdverspreide populaire opvattingen. Zo is er het beeld dat de bedrijfslobby in Brussel altijd haar zin krijgt. Dat beeld heeft correctie nodig (Hanegraaff en Poletti, 2021). Het soms veronderstelde institutionele voordeel van het halfjaarlijks roulerend voorzitterschap van de Europese Raad blijkt nogal beperkt (Alexandrova en Timmermans, 2013). En er is de 'mythe van Delors' die stelt het overgrote deel van de nationale wetgevingsagenda wordt bepaald door de Europese Commissie (Breeman en Timmermans in Brouard e.a., 2012). Behalve inzicht voor de praktijk van beïnvloeding is empirisch onderzoek dus ook nuttig voor de bewijsvoering tegen vooronderstellingen.

Agendavorming kan theoretisch en analytisch als aparte 'fase' in de beleidscyclus worden gezien, maar in de praktijk loopt deze fase over in de beleidsvorming en zij overlapt daar ook mee. De uitvoering en evaluatie van beleid lopen vaak over in nieuwe agendavorming (over oude en nieuwe of gerecombineerde onderwerpen) en zelfs tijdens formele besluitvorming is er regelmatig sprake van een schakeling naar agendavorming, bijvoorbeeld omdat onderwerpen om politieke redenen op de rol aan elkaar worden gekoppeld, juist worden ontkoppeld of omdat er grondige heronderhandeling nodig is. Zo is agendavorming in essentie een voortdurend selectieproces over zaken waar wel en geen politieke aandacht aan wordt besteed. Er is aandachtsconcurrentie (Jones en Baumgartner, 2005). En bij de selectie tussen onderwerpen gaat het dan behalve over de concurrentie om de aandacht en definitie van het probleem ook over de oplossingen.

Zoals bij alle invloed in de politiek loopt ook de invloed op de agenda langs verschillende routes. Er kan directe toegang zijn of indirecte druk door een route via de media en publieke opinie. Het uitoefenen van invloed verschilt verder in de onderliggende drijfveren: adviserend, gebaseerd op wetenschappelijke argumentatie en bewijs dat een voorstel analytische en feitelijke kracht moet geven, of lobbyend en bepleitend omdat er belangen en idealen mee zijn gemoeid. Ook confronterend activisme is een vorm van invloed, of in elk geval een poging tot uitoefenen van invloed. Al deze routes en motieven zijn in de EU ruim vertegenwoordigd. De lijnen lopen vaak wel anders dan in de lidstaten, bijvoorbeeld omdat er op het niveau van de EU minder sprake is van een echte publieke ruimte. Institutionele en culturele verschillen hebben effect op gevolgde en kansrijke routes van toegang en invloed. Tegelijkertijd is de EU een systeem van *multilevel governance* waarbij de agendavorming vanaf verschillende niveaus en punten impulsen krijgt, van lidstaten naar de centrale Europese instellingen en andersom – zoals in een echt ‘agenda-setter’s paradise’. Van Schendelen (2017) spreekt om deze reden ook wel over ‘circulaire public affairs’ tussen Nederland en de EU. Bij een beleidsonderwerp kan deze circulaire relatie in de EU zelfs tegelijkertijd in twee richtingen lopen, zoals bijvoorbeeld op het gebied van milieubeleid, waarbij sommige lidstaten actieve voorlopers zijn van de Europese agenda en andere lidstaten die agenda juist passiever op en enige afstand volgen (Breeman en Timmermans, 2019).

De combinatie van belangen en agendavorming maakt dat er voortdurend strijd is over de aandacht voor problemen, niet alleen bij het stellen van prioriteiten en bepalen van de volgorde waarin verschillende zaken aandacht krijgen, maar ook over de hoeveelheid aandacht voor een specifiek, gegeven onderwerp (Elias en Timmermans, 2022). Sommige spelers zoeken verandering in beleid en sturen daarom aan op het prominent agenderen van een kwestie, andere voelen zich bij voortdurende of hernieuwde aandacht voor een onderwerp juist in hun belangen bedreigd en gebruiken daarom strategieën om agendavorming tegen te houden (Cobb en Ross, 1997).

Zo geldt dit ook voor de lidstaten van de EU. Institutioneel gezien zijn de lidstaten (en hun inwoners) de eerste stakeholders in Europees beleid. Hun belangenbehartiging loopt via de formele politieke kanalen waarvoor een heel systeem van agendavorming en besluitvorming is opgetuigd. Die belangenbehartiging vindt in de praktijk plaats op het subtiele grensvlak van politieke vertegenwoordiging, diplomatie en lobbyen. De bovengenoemde verschillende routes voor invloed worden hierbij door de lidstaten (en de decentrale overheden daarbinnen) zowel alleen als in coalitieverband afgelegd. De omvang van de Europese arena’s voor invloed vraagt vaak samenwerking tussen spelers om sterk te staan in hun belangenbehartiging. Bovendien is de ene arena intergouvernamenteel en de ander supranationaal in haar politiek-bestuurlijke spelregels en logica.

Lidstaten die belangen in de EU willen behartigen richten zich op die verschillende instellingen terwijl ze er ook deel van uit maken. Vandaar ook dat voor lidstaten diplomatie en lobbyen in de EU sterk met elkaar zijn verweven. De begrippen verschillen weliswaar in betekenis, maar het repertoire aan strategieën en tactieken komt overeen.

Invloed van Nederland op de Europese agenda is dus multidimensionaal, met variatie aan drijfveren, routes en strategieën. Toegang en daadwerkelijke invloed kunnen van elkaar verschillen – het ene kan gelukt zijn, het andere niet – en echte invloed wordt bovendien niet alleen bepaald door het repertoire aan bewust en doelgericht handelen bij agendavorming maar ook door factoren in de context. Gebeurtenissen, *focus events*, kunnen agendavorming in een stroomversnelling brengen. Zoals Princen en Rhinard (2006) stellen, agendavorming kan ‘crashing’ zijn zoals bij bliksemslag, of ‘creeping’ in een veel trager proces. Het kan gepaard gaan met *high politics*, of met *low politics*.

Zo is invloed op de Europese agendavorming ook te plaatsen op een tijdslijn die wordt bepaald door de formele institutionele kalender, met daarop verkiezingen voor het Europees Parlement, de benoeming van een nieuwe Europese Commissie, periodiek topperleg in de Europese Raad, de begrotingscyclus en het Europese semester. Maar gebeurtenissen doorkruisen deze planmatige benadering van de agendavorming. Over lange tijdperiodes gezien, zijn er vaak even grote verschuivingen op de politieke agenda ergens willekeurig tussen dergelijke institutionele momenten als op die momenten zelf (Mortensen e.a., 2011). Wat hierbij wel een verschil uitmaakt, is hoe sterk de gevoeligheid van een systeem is voor externe signalen die de agenda ‘overhoop’ kunnen halen. De reactietijd van politieke instituties verschilt bij het herordenen van de agenda. In Europa speelt de veel minder sterke directe blootstelling aan de publieke ruimte hierbij een rol. Er is tijd nodig om de machinerie van agendavorming op gang te brengen.

Hoewel tot dusver in de literatuur over lobbyen en public affairs de nadruk ligt op beïnvloeding door stakeholders van buiten het openbaar bestuur, is ook invloed op de agenda door overheidsorganisaties en vertegenwoordigers daarvan vanuit het in die literatuur geboden perspectief te analyseren. Zo lopen de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding uiteen van personele en organisatorische capaciteit en ‘intelligence’ tot het onderhouden van relaties en coalitievorming. In essentie verkeert elke vertegenwoordiger van een Nederlands belang in de Europese arena in de positie van *boundary spanner*. Daarin moet de eigen binnenwereld op de thuisbasis worden verbonden met de buitenwereld, of in dit geval de Europese instellingen in hun ontvangende rol van de gebrachte boodschappen over het Nederlandse belang. De binnenwereld levert het mandaat op, het vertrouwen, de herkenning en



erkenning van de onderwerpen waarover invloed op de agenda en daarbij geformuleerde voorstellen voor beleid wordt uitgeoefend.

De in dit literatuuronderzoek onderscheiden voorwaarden voor succesvolle beïnvloeding van de agenda hebben met elkaar een brede reikwijdte. Elk hebben ze een eigen theoretische verankering. Hier gaat het vooral om het zichtbaar worden van de voorwaarden in de literatuur waarin verslag wordt gedaan van agendavorming in Europa en de invloed daarop van Nederland als lidstaat.

Om de eerste en volgende deelvragen in dit onderzoek te kunnen beantwoorden, zijn de al in eerder onderzoek door IOB onderscheiden voorwaarden in een '5C-model' als uitgangspunt genomen (zie bijlage 1). Daarnaast zijn andere factoren bekeken die uit de literatuurrecherche naar voren komen. Deel III gaat in op al deze factoren en hun zichtbaarheid in de literatuur over invloed op de Europese agenda. De selectie van literatuur en toegepaste methode staan in bijlage 2 vermeld.

### **III – Agendavormingsmechanismen, het 5C-model**

De agendavormende fase voor de beïnvloeding van EU-beleid door de EU-lidstaten, waaronder Nederland, is van groot belang. Eén studie signaleerde expliciet dat de inbreng van welke actor dan ook, het meest effectief is tijdens de agenderende fase. Wanneer gewacht wordt met nieuwe input totdat een voorstel het stadium van de trilogie bereikt heeft, is de impact veel minder groot. Er verandert dan nagenoeg niets meer aan het voorstel (Laloux en Delreux, 2021). Vanwege het belang van deze fase maakt de Nederlandse rijksoverheid, maar maken ook veel regionale overheden (Provincie Utrecht, 2020; Provincie Drenthe, 2023) en overheidsorganisaties zoals de VNG-lijstjes met prioriteiten over wat zij willen bereiken in Europa (VNG, 2021).

Hoewel we hier de nadruk leggen op de beïnvloeding van de EU-agenda door de lidstaten en in het bijzonder door Nederland, moet vooraf wel worden opgemerkt dat er veel meer agendadynamiek is dan een rechtlijnige beïnvloeding van *top-down* of *bottom-up*. Eén studie laat bijvoorbeeld zien hoe nationalisme een rol speelt op zowel de nationale als de EU-agenda en dat daardoor de aandacht voor immigratie toeneemt en tegelijkertijd de steun voor de EU als bovennationaal instituut afneemt (Tarasevich e.a., 2019). We rapporteren dan ook breder dan alleen over de eenzijdige richting van invloed van lidstaten naar het EU-niveau.

Hieronder volgen we de elementen in het 5C model. Wij merken hierbij op dat het vijfde element in dit model, flexibiliteit, niet als zodanig in de literatuurbespreking is opgenomen, omdat dit aspect vaak onderdeel uitmaakt van studies en rapporten waarin een van de andere vier elementen of combinaties daarvan centraal staan.

### III-1 Netwerken en relaties

Binnen de literatuur kunnen we een aantal typen invloedsrelaties onderscheiden. Het gaat hierbij om a) de beïnvloeding van lidstaten richten het EU-niveau, b) de samenwerking tussen de lidstaten in coalitieverbanden met als doel om de Europese agenda te beïnvloeden, c) agendavorming tussen de lidstaten (agenda competitie tussen de lidstaten), d) agendavorming van de EU richting lidstaten, e) agendavorming door de EU-instituten zelf binnen het EU-gebied en f) de EU als agendavormende instantie in de internationale arena.

Bij dit onderzoek spelen vooral bij a, b en in mindere mate c een belangrijke rol. Hierbij kan specifiek ingezoomd worden op de impact die Nederland kan maken op de EU-agendavorming. Maar ook het anticiperen en omgaan met de impact die de EU heeft op de lidstaten kan een belangrijk agendavormende functie vervullen. Zodra de EC haar werkprogramma klaar heeft, kiezen lidstaten hun prioriteiten waar zij op willen reageren en hoe zij dit kunnen gaan doen (PR, n.d.; VNG, 2021). De wisselwerking tussen de agenda's is essentieel onderdeel van effectieve beïnvloeding. Waar dit in de gevonden literatuur aan de orde komt, wordt dit vermeld. Literatuur over de Nederlandse invloed op de Europese agenda is uiteraard apart door ons geïdentificeerd, maar is verder als opgenomen in het geheel aan gevonden literatuur en de indeling volgens het 5-C-model.

#### a. Invloed van lidstaten op de EU-agenda

De studie naar de beïnvloeding van de Nederlandse overheid op de EU-agenda neemt vaak de vorm aan van een casestudie waarbij het succes van één specifiek ministerie wordt geanalyseerd, zoals bijvoorbeeld die van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (Achterbosch en Bogaardt, 2022) of ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Kamphof e.a., 2017), of waarbij de impact van Nederland op een bepaald beleidsonderwerp wordt bestudeerd, zoals de impact van Nederland op internationale handelsakkoorden (van Buitenlandse Zaken, 2022), op het klimaatbeleid (Dijk, 2021), een specifiek landbouw-gerelateerd onderwerp (Ruijs en Splinter, 2019), of klimaatadaptatie en waterbeleid (Kamphof e.a., 2017). Ook is de invloed van de premier op de EU-agenda onderzocht (van Dorp en Rhodes, 2022) en is er in de literatuur aandacht voor de invloed van het Nederlandse parlement (Tweede of Eerste Kamer) op de EU (Cuijvers, 2018).

Uit deze studies komt naar voren dat de kennisbasis over het krachtenveld en het netwerk rondom een beleidsonderwerp regelmatig moet worden geactualiseerd om effectief te kunnen zijn. Zoals een studie het omschreef: "ken uw Pappenheimers" (Achterbosch en Bogaardt, 2022). Vooral kennisnetwerken

krijgen in de literatuur veel aandacht. We gaan hier straks verder op in onder het thema beleidssamenhang, we noemen hier de constatering dat Nederland nog wat kan leren van andere lidstaten als het gaat om het mee opzetten en onderhouden van kennisnetwerken. Nederland zou er goed aan doen om te investeren in de ‘korte lijnen naar Brussel, een beperkt aantal ambtenaren die zitting hebben in de relevante Europese gremia voor wetenschappelijk onderzoek en deze meer als groep te laten opereren, een missie-oriëntatie op te zetten en te kiezen voor een duidelijker proactieve inzet van Nederlandse vertegenwoordigers uit de hogere echelons (topambtenaren en ook ministers) (Kamphof e.a., 2017). Deze punten worden ook in studies over andere landen genoemd (Greer e.a., 2012). Veel van het inbrengen van nieuwe kennis om daarmee de agenda te beïnvloeden verloopt via persoonlijk contacten binnen de ambtelijke circuits (idem).

Het actualiseren van netwerken blijkt niet alleen van belang voor ambtenaren, maar ook voor parlementariërs. Lidstaten nodigen steeds vaker Europarlementariërs en rapporteurs van het Europese Parlement uit om hen te informeren over de standpunten van de verschillende partijen in het nationale parlement. Langs deze weg heeft het nationale parlement een meer informele weg gekregen voor beïnvloeding en is zij niet alleen afhankelijk van de acties van de minister of de meer formele procedures zoals die van de gele en oranje kaart (Cuijvers, 2018).

#### b. Invloed door coalitievorming

Van belang is ook de toenemende blokvorming tussen lidstaten. Nederland wordt uitgebreid genoemd in diverse coalities. Zo wordt Nederland onder de *frugal states* geschaard (Oostenrijk, Nederland, Denemarken en Zweden), (De la Porte en Jensen, 2021; Janning en Zunneberg, 2017) en wordt zij genoemd in coalities tussen de kleinere lidstaten (Bátora, 2017; Rood, 2016) en die van de noordelijke lidstaten (Elgström en Delputte, 2017). Ook zou Nederland deel uit maken van het groene trio, waar samengewerkt wordt met Denemarken en Duitsland op het terrein van milieuvraagstukken (Wurzel e. a., 2019; Liefverink en Andersen, 1997).

Interessant is dat andere lidstaten Nederland als een succesvol land beschouwen in de coalitievorming. Hoewel er talloze coalities mogelijk zijn en er sprake is van ook grote verschillen per beleidsvraagstuk, blijkt Nederland vaak in coalities te participeren. ‘The eight member states most often listed (France, Germany, United Kingdom, Italy, Poland, Spain, the Netherlands and Sweden) are part of a political centre if they choose to engage...’ Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze landen niet als een absoluut centrum van de EU worden beschouwd, daar is de variatie aan coalities te groot voor (Janning en Zunneberg, 2017).

Dat de netwerken van belang zijn is wel duidelijk. 'Uit onderzoek blijkt dat binnen de zeer geëuropeaniseerde beleidsterreinen veel beslissingen tot stand komen in de transnationale overheidsnetwerken.' (Yesilkagit e.a., 2008) Maar over het reilen en zeilen van experts binnen deze netwerken wordt echter niet of nauwelijks nagedacht. Binnen de netwerken komen prioriteiten tot stand doordat ambtenaren eerst afgaan op het algemene beleid van hun thuisbasis en vervolgens stemmen zij hun standpunten verder af met de experts uit andere landen door gebruik te maken van hun eigen 'politieke antennes' (idem). Uit dit onderzoek blijkt dat er geen vastgelegd protocol is voor het prioriteren of zelfs vormgeven van onderwerpen en standpunten door ambtenaren en experts binnen deze coalities (idem).

Ook binnen coalitievorming spelen kennisnetwerken een belangrijke rol. Voor wat betreft de beïnvloeding van de Europese onderzoeksagenda door Nederland wordt in de literatuur ook geadviseerd (Kamphof e.a., 2017) om coalities aan te gaan met andere lidstaten. Maar er wordt in dit onderzoek wel op gewezen dat 'de coördinatie in Brussel door Nederland suboptimaal is, omdat Nederland sectoraal georganiseerd is. De urgentie om gelijkgestemde landen te identificeren en te investeren in nieuwe coalities is voor effectieve beïnvloeding van de onderzoeksagenda van groot belang' (idem).

#### c. Agendavorming door strijd en onderhandeling tussen lidstaten

Agendavorming komt niet alleen door samenwerking in coalities tot stand maar ook juist door competitie tussen lidstaten. De literatuur noemt vele voorbeelden waarbij door uitwisseling en onderhandeling tussen de lidstaten problemen en oplossingen op de agenda zijn gekomen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat onderhandelingen tussen enkele lidstaten onderling geleid hebben tot een agenda voor het 'social investment package' (Hemerijck, 2023).

Centraal staan in een groot deel van de gevonden literatuur de verhoudingen tussen de lidstaten en daarbij de vraag of de grote lidstaten meer invloed hebben dan kleinere. Uit onderzoek blijkt dat Duitsland alleen niet per se een grotere impact heeft (Lundgren en., 2019), maar wel dat de Frans-Duitse as nog steeds een aanzienlijke rol van betekenis speelt bij vooral agendering van de Eurozone en EMU-gerelateerde onderwerpen (Lehner en Wasserfallen, 2019; Degner en Leuffen, 2019). De beperkingen van deze as worden echter ook besproken (Schoeller, 2021). Interessant hierbij is dat de grote lidstaten, zoals Duitsland en Frankrijk zich altijd 'beperkt' weten bij hun ultieme doel, namelijk het bereiken van steeds verdergaande Europese integratie. Zij kunnen nooit eens 'uit de band springen', als het gaat over kritiek op de EU. Dit biedt aan kleinere landen dan de mogelijkheid om dat soms juist wel te doen.

De meerderheid van de literatuur bespreekt dat lidstaten steeds weer de samenwerking (moeten) opzoeken, in plaats van te strijden om voorrang bij het bepalen van de agenda. Zeker met het prominenter worden van energie- en milieuvraagstukken wordt aangeraden om de samenwerking op te zoeken met vooral de Noordwest-Europese landen en niet op de EU als geheel te wachten (Boot en Notenboom, 2017). Interessant is dat verschillende studies betogen dat het aangaan van verschillende samenwerkingsverbanden ('variëties') een pragmatische oplossing zou kunnen zijn voor de dikwijls gepolariseerde meningen over beleidsstandpunten (Hirsch Ballin e.a., 2021; Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2018).

Bij het prioriteren van de beleidsvraagstukken spelen naast de relaties in netwerken met stakeholders uiteraard ook de inhoudelijke standpunten een rol. Hoewel dit misschien meer tijdens de besluitvormingsfase naar voren komt, blijkt dat niet alleen de mate van invloed bepalend is voor succesvolle agendavorming. Ook van groot belang is het vermogen van lidstaten om binnen de institutionele regels te opereren en te bewaken hoe hun belangen overeenkomen met die van de EU-instituties zelf (Lundgren e.a., 2019). In veel gevallen van belangenbehartiging is de agenda niet alleen een mikpunt, maar zelf ook een vertrekpunt. Het laat zien dat agendavorming sterk cyclisch is. Het vermogen om dit inzicht toe te passen is van groot strategisch belang voor Nederland.

Aandacht voor de veranderingen in de positie van Nederland binnen de EU vanwege Brexit kwam ook aan de orde in de literatuur. Aan de ene kant wordt geconcludeerd dat Nederland een belangrijke partner op bepaalde gebieden (handel) van zich af ziet bewegen, maar aan de andere kant levert het ook de mogelijkheid op voor Nederland om een meer uitgesproken Europees buitenlands beleid na te streven (van der Biezen, 2017), iets waar het Verenigd Koninkrijk altijd tegen is geweest. Ook andere studies signaleren dat Nederland dankzij Brexit zich beter kan profileren en dat zij dit in wisselende coalities zou moeten doen. Maar ondanks deze nieuwe mogelijkheden blijkt de positie van Nederland toch nog wat afwachtend, ze is meer een 'watchdog' dan een 'driving force' (Maillard, 2021).

#### d. Agendavorming door de EU richting lidstaten

Veel literatuur gaat over de impact van de EU op de nationale agenda. Vaak gebeurt dit aan de hand van één specifiek beleidsonderwerp. Soms ligt de focus bij één land, zoals het effect van EU-regels op het Nederlandse pensioenstelsel (van den Heuvel-Warren, 2021) of het Nederlandse procesrecht (Damingh en van den Berg, 2020), maar de meeste studies zijn van vergelijkende aard. Er zijn studies over de impact van de EU op de lidstaten met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid (Porte en Heins, 2016), het buitenlands beleid (Tonra, 2018), immigratie (Bonjour e.a., 2018) en energie (Szulecki e.a., 2016; Michalena en Hills, 2016).

Deze studies zijn minder interessant voor onze focus. Maar wel interessant is de vervlechting van de nationale en Europese agenda, waar we eerder melding over maakten. Ook hierbij kunnen we denken aan het cyclische aspect van de belangenbehartiging tijdens de agendavorming in Europa. Deze wisselwerking krijgt aandacht in de literatuur, maar is vaak nog impliciet. Zo staat immigratie en asielbeleid zowel bij de lidstaten als ook bij de EU op de agenda (Kaya, 2020; Bunt, 2022). Maar ook wordt gesignaleerd dat wanneer een onderwerp overgaat naar de EU er dan ruimte op de nationale agenda voor aandacht aan andere zaken (Beyer, 2018).

De vervlechting van agenda's maakt het anticiperen op de agendapunten van de EU wezenlijk. Dit geldt ook voor het vermogen om te zien op welke wijze de EU haar agenda 'afrolt' naar de lidstaten. Zeker nu de literatuur aangeeft dat de Europese Commissie na het verdrag van Lissabon en sinds de commissie Juncker veel meer heeft ingezet op een eigen sterk politieke rol, waarbij opeenvolgende crises (COVID-19, milieu, immigratie, energie) zijn aangegrepen om die rol nog verder te versterken en de politieke sturing daarop in te zetten. Eerder was de EU een cumulatie van nationale wensen en vond uitgebreide afstemming tussen lidstaten plaats, terwijl nu de EC veel meer haar eigen agenda opstelt en uitrolt. Het gaat daarbij niet alleen om de prioritering van punten die door lidstaten worden aangereikt, maar de Commissie kiest zelf steeds vaker een eigen leidende rol. Bij migratie en klimaatbeleid is dit duidelijk zichtbaar geworden.

Ook breder neemt rondom het klimaatvraagstuk de leidende rol van de EU toe. Hoewel de lidstaten vaak nog ad hoc samenwerken of in hun eigen tempo dit probleem adresseren, lijkt de EU steeds meer de leiding te nemen (Wurzel e.a., 2019). De EU heeft daarbij steeds zichtbaarder de ambitie om in de wereld voorop te lopen als het gaat om klimaatveranderingsmaatregelen, waardoor ad hoc samenwerking tussen lidstaten wellicht meer door de EU-instituten zullen worden gecoördineerd en ook geconditioneerd.

Deze veranderende, meer sturende rol van de EC leidt ook wel tot tegendruk. In een rapport (Evers en Tennekes, 2016) wordt bijvoorbeeld geadviseerd om de nationale regie voor ruimtelijke ontwikkeling goed te bewaken en zich minder te laten leiden door geïnstitutionaliseerde paden van de EU, zoals die voor milieueffectrapportages (idem).

#### e. Agendavorming door de EU op het EU-niveau

Er is veel literatuur beschikbaar over de wijze waarop de agenda en het beleid door de EU en dan met name binnen de Europese Commissie tot stand komt. Ook hierbij geldt dat dit wat buiten de focus van

deze studie ligt, maar wel interessant is dat de arena waarbinnen de agenda van de EU wordt gemaakt, is veranderd. Sinds de commissie Juncker en het verdrag van Lissabon is er sprake van meer politisering en hierdoor is ook de agendadynamiek veranderd. Het is van belang dat de experts die binnen deze arena opereren de wijzigingen kennen. In de literatuur is dit een prominent punt (Reh e.a., 2020; Nugent en Rhinard, 2019; Martines, 2017; Lubow en Schmidt, 2021; Alexandrova, 2016; Cuperus, 2019). Het idee is dat er sinds commissie Juncker meer politisering is gekomen, waardoor de agendavormende macht van de Commissie zou zijn afgenomen. Hiertegenover staat dan dat het gewicht van de Europese Raad (Ullrichova, 2023; Alexandrova, 2017; Maricut, 2016; Bressanelli en Chelotti, 2016; Moloney, 2021; Tommel, 2020), het Hof van Justitie (Rasmussen en Martinsen, 2019) en van het Europees Parlement in de agendavorming zouden zijn toegenomen (Deters en Falkner, 2021; Kreppel en Webb, 2019; Anglmayer en Scherrer, 2020).

Maar in de literatuur wordt ook wel getwijfeld of de rol van de Commissie echt is afgenomen (Kreppel en Oztas, 2017; Nugent en Rhinard, 2016). Zo blijkt dat de onderwerpen die de EC aandraagt toch nog steeds de meeste kans van slagen hebben. Deze leiden het vaakst tot wetsvoorstellen (Oztas en Kreppel, 2022). Ook de impact van het ECJ wordt genuanceerd (Rasmussen en Martinsen, 2019); zij is vaak impliciet. De EC zou bijvoorbeeld als initiatiefnemer van regelgeving vaak anticiperen op de juridische zienswijze van de ECJ en neemt zij het juridisch jargon van de EU als geheel aan (*aquis communautaire*). Zo zou bijvoorbeeld mediawetgeving in economische markttermen geframed worden en niet als cultureel beleid, omdat dit beter zou aansluiten bij het juridische systeem van de gemeenschappelijke markt.

De veranderende agendavormende invloed van het Europees Parlement krijgt ook meer aandacht. Het idee is dat het EP veel agendamacht heeft gewonnen door zelf eigen rapporten te publiceren (*own-initiative reports*) waarvan 12 procent in commissievoorstellen belandt (Deters en Falkner, 2021). Op deze wijze heeft het EP een discursieve agenda invloed en zij mobiliseert daardoor steun voor een onderwerp bij de andere instituties en lidstaten. Maar andere studies nuanceren dit beeld weer. Via eigen rapportages en verslagen (Webb en Kreppel, 2021) probeert het EP weliswaar punten op de agenda te krijgen, maar vaak lukt het niet om daar dan ook echt navolging aan te geven (Héritier e.a., 2019). De institutionele verbanden, waarbij de EC formeel het initiatief heeft en de Raad vaak een sterkere besluitvormende positie heeft, bepalen toch in grote mate de politieke agenda van de EU. Daarnaast blijkt ook nog eens de *shadow of hierarchy* van de EC en de Raad een belangrijke rol te spelen. MEPs houden rekening met de posities van EC en Raad, waardoor hun standpunten en hun rapporten alvast voorselecteren op de zienswijzen van de Raad en de EC (Ripoll Servent, 2019). Ook hier zien we dus het cyclische aspect van agendavorming in de EU.

Door de toegenomen politisering stuurt de EU ook veel aan op het betrekken van burgers bij haar beleid en doet zij hetzelfde met de regionale bestuurslagen (zie verder hieronder in dit rapport). Daardoor zijn er veranderingen opgetreden in de wijze waarop issues worden geprioriteerd. Waar eerder de EU vooral een balans moest maken van de beleidsproblemen die door trendzetter of achterblijvers werden aangedragen (Haverland, 2009), moet zij nu ook de toenemende diversiteit van versplinterende belangen van burgers en andere actoren aan boord nemen. De andere EU- instituties reageren daar gemengd op (Bressanelli e.a., 2020). Zij proberen issues te depolitiseren of maken juist gebruik van het momentum om een issue prominenter op de agenda te zetten (idem).

Ook zou door de politisering veel meer sprake zijn van een toegenomen noodzaak van samenwerking en coördinatie tussen de instituties (Thaler, 2016; Scholten, 2016) en tussen de lidstaten, onder meer door de invoering van het tri-voorzitterschap (Ugland, 2019; van Gruisen e.a., 2019). Maar het gevolg hiervan is dan weer een intensivering van het politieke spel en de rol van individuele spelers daarbij, zoals het aanwijzen van Spitzenkandidaten en de benoeming van de voorzitters van de andere instituties (Peterson, 2017; Dinan, 2016).

Tenslotte is door de veranderende rol opvatting van de EC ook de beleidsvorming verder geëvolueerd. Een voorbeeld is het migratiebeleid, waarbij de EC sinds Lissabon en de maatschappelijk gebeurtenissen rondom dit onderwerp steeds meer zeggenschap over dit thema heeft gekregen. In dit dossier is daardoor het beleid ook ruimer geworden, waarbij de lidstaten zelf minder mogelijkheden hebben om een restrictiever immigratiebeleid te voeren (Bonjour e.a., 2018).

#### f. Agendavorming door de EU in de internationale arena

Een deel van de literatuur bespreekt ook hoe de Europese Unie de agenda bepaalt in de bredere internationale arena's. Veelal gaat het daarbij over de effectiviteit van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU (Schunz en Damro, 2020; Pożarlik, 2019; Rhinard en Sjöstedt, 2019). Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de samenwerkende Scandinavische landen op sommige onderdelen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking als succesvoller worden gezien dan de EU als geheel (Serban en Harutyunyan, 2021) en dat de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten nauwelijks invloed heeft gehad op het agenderende vermogen van de EU als speler in de internationale arena (Finke, 2020).

De EU wordt in de internationale arena, bij samenwerking in VN-verband, bij multilaterale ontwikkelingssamenwerking of bij haar optreden bij de WTO steeds vaker gezien als een belangrijke



waardenbepaler. Het gaat hierbij om genderissues (Chappell en Guerrina, 2020; Guerrina en Wright, 2016), bepaling van klimaatdoelen bij COP21 conferenties (Parker en Karlsson, 2017) of om haar leiderschap bij hulpprogramma's aan minder ontwikkelde landen (Stec en Grzebyk, 2018; Bodenstein e.a., 2017). Het kan ook gaan over heel specifieke onderwerpen, zoals bijvoorbeeld het gebruik van anti-microben bij voedselproductie (More, 2020).

Belangrijk voor EU-lidstaten zoals Nederland is om deze toenemende agendavormende functie van de EU in de gaten te houden omdat de waarden en normen die de EU uitonderhandelt in de internationale arena uiteindelijk ook weer binnen de EU-effect zullen hebben op het nationale beleid. Een studie laat bijvoorbeeld zien dat het internationale discours over *social justice* dat de EU voert ook steeds meer binnen de EU-lidstaten is overgenomen (Breyer, 2018).

### **III-2 Kennis, menskracht en mandaat**

Wanneer ingezoomd wordt op de invloed die Nederland kan uitoefenen op de EU-agenda gaat het vaak over kennis en kennisontwikkeling. Kennisontwikkeling in Nederland wordt vaak als een belangrijk strategisch element gepresenteerd (Achterbosch en Bogaardt, 2022; Kamphof e.a., 2017; Matti Van Hecke e.a., 2013). De nadruk op kennis wordt ook door andere landen zoals België benoemd als strategische factor (idem). Als voorbeeld noemt de literatuur vaak de succesvolle verwevenheid van de agrarische lobby met kennis en innovatienetwerken op EU-niveau. De samenwerking in die sector tussen bedrijfsleven en wetenschap op het EU-niveau wordt daarbij als een belangrijke succesfactor genoemd (idem). Ook het hebben van een strategische visie wordt prominent als belangrijk gepresenteerd. Nederland doet bijvoorbeeld op het terrein van de kringlooplandbouw het goed, omdat daarover een langetermijnvisie is ontwikkeld.

Wanneer Nederland als lidstaat wordt gewaardeerd voor de mogelijkheid om invloed uit te oefenen door middel van kennis, wordt opgemerkt dat het niet nuttig is om dit op het hoogste niveau van de Raad of het EP te doen. Kennis heeft op dit niveau 'maar beperkte invloed'. Belangrijker is om kennis te delen en uit te venten op het ambtelijke niveau door deel te nemen in de expertcomités (Achterbosch en Bogaardt, 2022). Vandaar dat het advies is om steeds weer actief in deze kennis en expert comités te participeren. Maar ook zou de kennis veel meer in het Nederlandse EU-beleid moeten worden geïntegreerd, omdat EU-beleid nu eenmaal zelf vaak technisch van aard is. Het is dus zaak goed aan te sluiten bij de taal die EU-ambtenaren verstaan. De literatuur roept dan ook op tot verdere integratie van kennis en beleid.

Ook bij een analyse van het klimaatbeleid (Wurzel e.a., 2019) blijkt dat Nederland zou moeten inzetten op cognitief leiderschap. Er bestaat een bepaalde rolverdeling tussen de EU-instituties en de lidstaten in termen van leiderschap. Daar waar de EU-instituties het (mondiale) strategische leiderschap (Europese Raad) en operationeel leiderschap (Raad) hebben, zijn het vooral de lidstaten die cognitief leiderschap en kennis kunnen inbrengen en een voorbeeldfunctie vervullen door middel van pilots en proeftuinen (idem). Veel studies analyseren dan ook de impact van (wetenschappelijke) experts op de beleidsagenda van de EU (Gudowsky, 2021; Rosa e.a., 2018; Gudowsky e.a., 2021). Dit type onderzoek kunnen we onderbrengen bij het thema grenzenwerk (*boundary work*) tussen kennis en beleid.

Vanuit het bedrijfsleven (waarbij VNO-NCW prominent is) wordt ook nadruk gelegd op de cognitieve aspecten voor Nederland om de agenda van de EU te beïnvloeden. Het gaat om goede ideeën die ook in de lobby en in samenwerking worden ingebracht. 'Nederland is in de EU effectief als het vroegtijdig weet wat het wil, goede ideeën heeft, voldoende in de lobby investeert, bondgenoten heeft en flexibiliteit bewaart bij het zoeken naar oplossingen' (VNO\_NCW\_MKB, 2019).

Van belang bleek verder ook de juridische kennis bij dossiers. In een studie over het gehandicaptenbeleid werd bijvoorbeeld gesteld: 'Expertise, support and legal competence were all argued to be existing and of high significance in the case of disability policy. The last one in fact proved to be particularly important' (Krebber, 2015).

### **III-3 Beleidsamenhang**

Zoals eerder aangegeven, bespreekt de literatuur veranderingen in de wijze waarop de EU haar beleidsprioriteiten en plannen ontwikkelt. Het gaat daarbij steeds vaker om een coherenter verhaal dat de EU als geheel ontwikkelt en presenteert. Dit speelt sinds de commissie Juncker en het Verdrag van Lissabon, maar ook door de toenemende complexiteit van beleidsvraagstukken zoals klimaatverandering en migratie. Over de EU Green Deal wordt bijvoorbeeld opgemerkt: 'Het is voor het eerst dat er zo'n grote verandering is in het systeemdenken binnen de Europese Commissie: een zeldzaam vertoon van coherentie binnen de EC en commissiediensten' (Achterbosch en Bogaardt, 2022). Nederland zou daarbij aan moeten sluiten en deze studie adviseert dan ook om bij nieuwe initiatieven aansluiting te zoeken door kennis en expertise in te brengen. Inzetten op integrale kennissystemen en netwerken is daarom van belang, zoals ook het deelnemen in experimenten (idem). Ook hier komt dus het belang van de invloedroute via kennis en expertise naar voren.

De integrale benaderingen zoals in voedselsystemen vragen om alertheid van Nederland om goed vertegenwoordigd te zijn in de kennis- en beleidsnetwerken (met name LNV) (Achterbosch en Bogaardt,

2022). Maar deze veranderingen naar een meer integrale aanpak aan de EU kant gelden ook voor andere vraagstukken en de netwerken kunnen dus aan verandering onderhevig zijn. ‘Nederland zou beter kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen wanneer het de sectorale aanpak inruilt voor een meer integrale Europese agenda, bijvoorbeeld door vanuit de topsectoren meer aandacht te besteden aan maatschappelijke uitdagingen of missies’ (Kamphof e.a., 2017). ‘Het is hierbij van belang dat Nederland betrokken blijft bij de ontwikkelingen rondom nieuwe samenwerking en innovaties in de EU. Wanneer dit niet gebeurt, kan hetzelfde plaats vinden als bij de CCS-innovatie (carbon capture and storage) waarbij de EU langzaam interesse verloor en Nederland wel gewoon doorging met ontwikkelen van deze innovatie zonder veel succes. Het is dus cruciaal dat Nederland zowel cognitief leiderschap toont, in de zin van ontwikkeling van de innovatie, als ondernemend leiderschap, in de zin van communiceren over en populariseren van de nieuwe innovatie’ (Dijk, 2021)’.

De roep om integratie en betere samenhang in beleid zou niet alleen door kennisinbreng tot stand moeten komen. Vanuit de regio’s wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de informatieoverdracht verbeterd kan worden. Tijdig inzicht in de gevolgen van EU-beleid vergroot de samenhang en de decentrale overheden kunnen dan ‘actiever signaleren waar zij een mogelijk effect van Europese wet- en regelgeving verwachten’ (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015). Ook in andere rapporten wordt gewezen op een betere coördinatie tussen decentraal en nationaal beleid. Onderlinge afstemming tussen rijk en decentrale overheden en vroegtijdige en gecoördineerde invloed op Europese agenda staat daarbij centraal. Net zoals in ons analysekader, staat ‘In het analysekader [van een rapport van de RLi] het regionale niveau bij de 'externe factoren' genoemd, maar hier raakt het dus aan de afstemming tussen rijk en decentraal bestuur in Nederland richting Europese agenda. Bijvoorbeeld de Nederlandse opstelling t.a.v. Europese structuur- en investeringsfondsen was niet altijd goed voor het Nederlandse belang’ (RLi, 2015). Vanuit publicaffairs perspectief wijst Figuee (Figuee e.a., 2017) op het belang van gezamenlijk investeren door decentrale overheden in de belangenbehartiging in Europa.

Zo ook vanuit specifiek beleidsgebieden, de gezondheidsraad, klinkt de roep om beleidsintegratie: ‘De commissie adviseert [...een] gemeenschappelijke visie [...] ter voorbereiding van het beleid van de overheid. Op die manier kan Nederland met één mond spreken in Brussel, wat tot een effectievere bijdrage leidt’ (Gezondheidsraad, 2012).

#### **III-4 Sturing met draagvlak**

Bijna een kwart van al het onderzoek naar agendavorming over onderwerpen die met de EU te maken hebben, bestaat uit een *casestudy* waarin geanalyseerd wordt hoe een bepaald onderwerp op de

agenda is gekomen en welke mechanismen daarbij een rol hebben gespeeld. Klassiek daarbij is het stromenmodel van Kingdon (1984) waarin problemen (stroom 1), oplossingen (stroom 2) en politiek handelen (stroom 3) worden onderscheiden (Kingdon, 1984). Wanneer deze stromen bij elkaar komen, ontstaat een momentum of een beleidsraam (*policy window*) (Alexandrova en Carammia, 2017). Enkele voorbeelden van onderzoek waar het stromenmodel is toegepast zijn agendering van het ECBM European cross-border mechanism (Engl en Evrard, 2020), de regulering van de Europese gasmarkt (Herweg, 2016) en een mogelijke standaardisatie van een boekhoudsysteem in de publieke sector (Oulasvirta en Bailey, 2016). Overigens was bij de laatste casestudie sprake van mislukte agendavorming. We bespreken twee relevante mechanismen in de agendavorming: 1) beleidsondernemerschap en 2) framing en gaan vervolgens bij 3) in op het belang van de institutionele contacten waarbinnen deze mechanismes werken of tegengewerkt worden.

### 1. Beleidsondernemerschap

Bij het samenbrengen van de stromen probleem, oplossingen en politiek, speelt leiderschap, of, zoals dat in het driestromenmodel wordt genoemd, de beleidsentrepreneur, een belangrijke rol. De literatuur bespreekt bijvoorbeeld over informeel leiderschap van de Europese commissie ten aanzien van het buitenlands en veiligheidsbeleid (Riddervold en Trondal, 2020; James, 2018), maar ook het politiek leiderschap van de S&P partij in het Europees Parlement bij het agenderen van het *Just Transition Fund* (Leppänen en Liefferink, 2022). Ook wordt de Europese centrale bank als beleidsentrepreneur bij het veranderen van de Eurozone besproken (De Rynck, 2016) en worden de rapporteurs in het EP als beleidsentrepreneurs gezien (Thierse, 2019).

Een aantal studies zoomt ook in op de consequenties van het veranderend leiderschap. Zo wordt in een aantal studies het toenemende politieke karakter van de commissie besproken tijdens de overgang van de commissie Barroso naar de commissie Juncker (Bürgin, 2020; Muller, 2017; Sabato e.a., 2017). Maar ook vergelijkbare veranderingen van de Europese Raad onder het leiderschap van Tusk (Hagemann, 2020) en de benoeming van Mogherini als hoge vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie (Biava, 2020) worden besproken. De effectiviteit van het halfjaarlijkse roterende leiderschap van de Raad van de EU is weinig onderzocht (Cross en Vaznonyte, 2020). Vaak worden ook academici als belangrijke beleidsmakelaars gezien, bijvoorbeeld door het aanvragen en uitvoeren van Horizon 2020 onderzoeksprogramma's. Een studie nuanceert het belang van wetenschappelijke leiderschap, waarbij wordt gesteld dat kennis eerder langzaam doorsijpelt dan dat deze daadwerkelijk sturend is bij het bepalen van de inhoudelijke politieke agenda. Het is hierbij de institutionele structuur van de EU-instellingen die het effect van kennis gestuurd leiderschap beperkt

(Pavlov, 2022). De politieke logica conditioneert hierbij dus de wetenschappelijke, analytische logica rond problemen en oplossingen op de agenda.

Een studie naar leiderschap van Nederland binnen de EU bespreekt dat Nederland vooral de agenda beïnvloedt door een combinatie van cognitieve en ondernemende leiderschapscapaciteiten. Vooral omdat Nederland een klein land is, ligt strategisch en politiek leiderschap minder voor de hand. Met name wanneer Nederland een goede langetermijnvisie heeft en daarbij de cognitieve ideeën aanlevert in combinatie met ondernemers die willen investeren kan dit invloedrijk zijn. Het voorbeeld waar dit niet goed ging is CSS. Nederland liep hierbij voorop maar de EU verloor gaandeweg haar interesse en Nederland kon niet vasthouden. Ook bij de puls visserij liep het fout door onderschatting van de politieke logica. Een ander nieuw issue is de groene waterstof, met kansen om dit issue goed te managen in de Europese agendavorming. De nodige kennis is aanwezig en deze zou kunnen worden uitgevent (Dijk, 2021).

## 2. Framing

Ook is de framing van problemen en oplossingen binnen het stromenmodel van belang. Vaak breken discussies over problemen pas door op de agenda wanneer deze op een bepaalde aansprekende manier zijn geformuleerd (Riddervold en Trondal, 2020). De literatuur bespreekt diverse casestudies waarbij framing een doorslaggevende rol in de agendavorming heeft gespeeld, zoals bij discussies over biofuels (Skogstad en Wilder, 2019), over het EU-sportbeleid (Garcia e.a., 2018) en over het beleid rond *life long learning* van de EU (Volles, 2016).

Interessant zijn de diverse framing-mechanismen die de literatuur beschrijft. Zo blijkt bijvoorbeeld het gebruik van typerende kern-berichten of *buzz words* (in technische termen *framing device*) van belang. Een studie beschrijft bijvoorbeeld de effectiviteit van het begrip 'de ondernemende Universiteit' (Laalo e.a., 2019), terwijl een andere studie *ecological economics* opvoert als kernbegrip dat de agenda ten aanzien van het milieubeleid heeft beïnvloed (Goncalves en Costa, 2022). Het uitsluiten van bepaalde actoren om daarmee een bepaald frame te voorkomen is ook gesignaleerd (Allwood, 2018). Maar ook ambiguïteit in de probleemdefinitie kan de agenda beïnvloeden (James, 2018). Door het vaag te houden kunnen onderwerpen interessant worden voor meerdere partijen. Wanneer vervolgens discussie ontstaat krijgt het onderwerp op die wijze de nodige aandacht.

Ook blijkt dat de framing in termen van de institutionele setting van de EU van invloed is op agendavorming. Bijvoorbeeld: wordt het mediabeleid (broadcasting) geframed als een service die marktwaarde heeft of als cultureel goed (Harcourt, 1998). Een enkele studie signaleert daarbij wel dat

de technische framing door de EC enigszins is veranderd vanwege de toegenomen politisering (Rauh, 2019).

### 3. Institutionele context

Een sterk geframed probleem leidt echter lang niet altijd tot een agendadoorbraak. Vetopunten en formele besluitvormingsprocedures spelen altijd een belangrijke rol (Finke en Bailer, 2019). Bij framing blijkt dat de specifieke institutionele setting, dus de manier waarop een proces georganiseerd is en welke actoren betrokken zijn, een bepalende rol speelt. Binnen de EU variëren hierdoor technische en meer politieke frames sterk van elkaar, afhankelijk van de context en arena waarin een issue op de agenda komt of daar pogingen toe worden ondernomen (Skogstad en Wilder, 2019).

Interessant in dit verband is het mechanisme dat binnen de EU-instituties aanwezig is wanneer er zich in het beleid anomalieën voordoen. Skogstad en Wilder (2019) beschrijven hoe het beleid over biobrandstoffen in de EU wel aangepast is en in de VS niet, vanwege de aanwezigheid van bepaalde feedbackmechanismen die in de EU wel aanwezig zijn en in de VS niet. De Commissie in het EU-systeem heeft met haar meer technocratische en inhoudelijk gedreven institutionele kenmerken veel eerder in de gaten wanneer een bestaand beleidsprogramma niet werkt of een probleem niet effectief wordt aangepakt en zij schakelt dan ook over op nieuwe agendavorming. In de VS blijkt vanwege de meer politiek gekleurde beleidsmechanismen vaker dat een probleem minder snel wordt aangepakt. Als er politiek gezien geen stuwkracht is, dan faalt de agendavorming en stagneert het beleidsproces. De Commissie is door haar structuur beter in staat tot *parallel processing* van informatie en het afstemmen van informatie tussen die processen. Interessant is ook het soort problemen waar de EC gevoelig voor is. Het blijkt dat de Commissie vooral reageert op complexe problemen en problemen waarbij de Raad en EP nog ver van elkaar verwijderd zijn (Koop e.a., 2022). Eenvoudige problemen zouden veel minder een agenda push nodig hebben.

### III-5 Flexibiliteit

Uit de voorgaande punten blijkt dat vooral nieuwe eisen worden gesteld aan de flexibiliteit van de rol van Nederland in netwerken en coalities. Door politisering heeft de EC veel meer aandacht gekregen voor beleidsintegratie. De *interservice consultation*, waarbij de diverse Directoraten-Generaal elkaar informeren en samenwerken over wetgevingsvoorstellen, is intensiever geworden. Daardoor worden ook de netwerken rondom beleidsvoorstellen anders. Veel aanpalende beleidsvraagstukken zullen bij overwegingen worden betrokken en dit vergt dus een flexibelere rol in netwerken (en ook flexibele netwerken zelf) dan voorheen (Janning en Zunneberg, 2017). Dit heeft gevolgen voor zowel de

netwerken in Brussel, de kennisnetwerken als die tussen de lidstaten (Kamphof e.a., 2017). Het vraagt wellichts zelfs een herwaardering van de beleidsintegratie op het nationale niveau. De flexibiliteit kan tot uiting komen door het aangaan van steeds veranderende samenwerkingsverbanden (Hirsch Ballin e.a., 2021). In de literatuur over belangenbehartiging wordt dit wel de 'coalitieportefeuille' genoemd (Heaney en Lorenz, 2012): het aantal coalities waarin een speler (in dit geval Nederland) participeert en zich daar ook strategisch van bewust is.

Daarnaast wordt ook flexibiliteit gevraagd over de leidende rol die de EU zelf als agendasetter heeft. Vooral op het terrein van milieu en integratie voert de EU steeds vaker een eigen koers (Boot en Notenboom, 2017). De vraag is in hoeverre de lidstaten deze trend waarderen en daarop kunnen inspelen. Eén studie (Lundgren e.a. 2019) benadrukt dat daarbij inhoudelijke overeenstemming en knowhow van het vraagstuk een belangrijke rol spelen. Dit betekent dat lidstaten inhoudelijk hun belangen zo veel mogelijk moeten definiëren in termen van de voorstellen van de commissie en daarvandaan eventuele eigen (conflicterende) belangen bespreekbaar moeten maken. Maar ook kan gekozen worden door inhoudelijk tegendruk te leveren (Wurzel e.a. 2019). Verder zou het internationale beleid van lidstaten meer oog kunnen krijgen voor de leidende rol die de EU in toenemende mate binnen de internationale arena op zich neemt. Inspelen op standpunten die de EU in internationale fora naar voren brengt, betekent ook dat lidstaten daar flexibel mee op moeten leren gaan.

Het verbinden van kennis en kunde door middel van cognitief leiderschap wordt door verschillende studies naar voren gebracht als één van de belangrijkste troeven voor Nederland en andere kleine en middelgrote lidstaten (Achterbosch en Bogaardt, 2022). Hierbij blijkt het noodzakelijk steeds weer opnieuw initiatieven en kennis naar voren te brengen, en daar ook de nek voor durven uit te steken. Draagvlak creëren door het aangaan van coalities en samenwerking tussen lidstaten blijft ook hierbij essentieel. Dit betekent dat Nederland experimenten die geen draagvlak hebben bij andere lidstaten zou moeten stopzetten, zoals bij CSS en de puls visserij (Dijk, 2021). Dit vraagt flexibiliteit in samenwerking tussen wetenschap en beleid.

### **III-6 Enkele externe factoren buiten de directe invloedssfeer**

Wij identificeren vier externe factoren die van belang zijn bij agendavorming maar waarop de EU-lidstaten zelf minder of geen (directe) invloed op uit kunnen oefenen. Deze factoren zijn wel van belang omdat overheden altijd via langs indirecte routes invloed kunnen uitoefenen en omdat deze factoren de kansen op eigen pogingen tot agendavorming kunnen vergroten of juist verkleinen. Het gaat hierbij om a) de (sociale) media, b) burgerbetrokkenheid door de EU, c) de impact van crises op agendavorming

en d) de impact van lokaal en regionaal bestuur. Wat we verder buiten beschouwing laten zijn de eigen lobbyactiviteiten van het bedrijfsleven. Het enige dat daarover opgemerkt wordt is dat het succes ten minste grillig te noemen is (Joosen, 2022) en dat de intensiteit van de lobby sterk verschilt tussen sectoren en issues (Kaminska e.a., 2021). Vanuit het perspectief van de nationale overheid in Nederland is het natuurlijk wel van belang om dergelijke private stakeholders te betrekken bij agendavorming als dit de kansen op invloed kan vergroten. Maar dan ligt de 'regie' ook bij de overheid om dit te doen.

#### a. Impact van (sociale) media op de agendavorming van de Europese Unie

Ongeveer 12 procent van de wetenschappelijke literatuur behandelt de rol van de (sociale) media op agendavorming. Bij veel van deze onderzoeken ligt de focus op de onderwerpen immigratie en vluchtelingen (Damstra e.a., 2021; Meltzer e.a., 2021; Sogelola, 2018; Dekker en Scholten, 2017; Eberl e.a., 2018).

Een eerste thema dat uit literatuur over de rol van (sociale) media naar voren komt, is de relatie tussen sociale media (twitter, facebook) en de meer traditionele media (omroepen en kranten). Sommige studies stellen dat de geschreven pers nog steeds een dominante invloed hebben (Santos e.a., 2019), andere dat de sociale media aan belang winnen (Helberger, 2020), terwijl weer ander onderzoek aantoont dat er geen enkel medium alleen een dominante invloed heeft op agendavorming (Gilardi e.a., 2022a). Meest waarschijnlijk is dat de sociale media en de meer traditionele media ongeveer dezelfde onderwerpen oppakken, maar dat de sociale media soms aandacht hebben voor onderwerpen die traditionele media laten liggen (zie (Rogstad, 2016) over milieu en gender). De rol van opiniemakers op sociale media lijkt van belang te zijn, maar de resultaten zijn ambigue (Zhang en Wang, 2022). Ook kunnen satire en drama van belang zijn in het genereren van media-aandacht (Boukes, 2019).

Een tweede onderwerp is de relatie tussen agendavorming van politieke partijen in de (sociale) media. Het idee daarbij is dat politieke partijen hun 'eigen' onderwerpen agenderen (*issue ownership*). Liberalen agenderen graag privatisering terwijl linkse partijen vaker inkomensbeleid en industriepolitiek prioriteren. Uit onderzoek blijkt echter dat dit fenomeen van issue ownership in de sociale media slechts beperkt opgaat (Gilardi e.a., 2022b; Damstra e.a., 2021; Helfer, 2016; Maier e.a., 2019). Ook laten studies zien dat tweets vooral hype-gevoelig zijn en weinig effect hebben op de agendavorming van specifieke onderwerpen tijdens verkiezingen (Alonso-Muñoz en Casero-Ripollés, 2018; Van der Pas e.a., 2017). Politieke partijen varen wat dat betreft een eigen koers. Wel blijkt dat politieke partijen vooral op onderwerpen reageren die in aan hem geaffilieerde mediabronnen naar voren komen. Liberale en conservatieve partijen reageren zo meer op kranten van behoudende of rechtse signatuur (Van der Pas e.a., 2017). Maar dit geldt niet voor de onderwerpen zelf: dat zijn niet altijd typisch 'rechtse' of 'linkse'



issues. Niet de onderwerpen maar het soort mediakanaal en het publiek ervoor bepaalt kennelijk de mate van reageren door politieke partijen.

Voor wat betreft de aandacht voor Europa in de media blijkt dat Europese onderwerpen ten opzichte van nationale onderwerpen nauwelijks een aandacht vergrotend effect hebben (Sciarini en Tresch, 2019). En wanneer EU-onderwerpen in de nationale media belanden, blijkt dat over deze onderwerpen altijd vanuit het nationale belang wordt bericht: wat betekent dit voor Nederland? (Sciarini en Tresch, 2019; Sales-Pineiro en Capriotti-Peri, 2022; Guinaudeau en Palau, 2016). Hoewel zij deze (sociale) media invloed als extern beschouwen, kunnen overheden, zowel ambtenaren als politici, uiteraard wel participeren op sociale media en daardoor hun stem laten gelden.

#### b. Burgerbetrokkenheid bij agendavorming

Het gaat hierbij niet om de betrokkenheid die lidstaten zelf organiseren, maar om de wijze waarop de EU-instituties burgers betrekken bij het bepalen van hun prioriteiten. De reden dat de EU meer naar de burger kijkt, is omdat de Commissie steeds meer in een gepolitiseerde omgeving moet functioneren. Inputlegitimiteit via burgerparticipatie kan dan helpen (Haverland e.a., 2018). Er is veel onderzoek naar de manier waarop de Europese Unie (EU) de burgers wil betrekken bij haar beleid (Greenwood, 2019; Brouwer en Hessels, 2019; De Groof en Van Hecke, 2020; Kogbe, 2017). Sommige studies evalueren bijvoorbeeld de invloed van de verschillende European Citizens's Initiatives (ECIs) (Tosun en Schaub, 2021), terwijl andere studies de inbreng van burgers op specifieke onderwerpen in kaart brengen, zoals over waterissues (Mees e.a., 2016) en over soorten afval (Lynch e.a., 2018).

De literatuur is echter niet eenduidig over het belang van de burgerbetrokkenheid. Uit onderzoek van Koop e.a. (2022) blijkt bijvoorbeeld dat de EC vooral responsief is naar beleidsproblemen die onder burgers leven (*salience*) en minder zich laat leiden door issues die door regeringspartijen naar voren worden gebracht. De Commissie laat zich ook niet door euro-scepticisme leiden (idem). Maar andere studies concluderen dat activiteiten rond burgerbetrokkenheid in de EU slechts een beperkte impact op de agenda hebben (Greenwood, 2019). Het heeft wel effect op de omvang van een conflict (*conflict expansion*), omdat het discours breder wordt getrokken wanneer burgers betrokken raken (Tosun en Schaub, 2021). In het algemeen blijkt echter dat een vergaande directe betrokkenheid van burgers door de EU-instituties wordt afgehouden. Input wordt gewaardeerd, er is een mate van toegang, maar daar blijft het dan ook vaak bij (Starke en Lünich, 2020).

Ook blijkt er in de literatuur belangstelling te zijn naar hoe de EU de burgerbetrokkenheid in wetenschappelijk onderzoek probeert te stimuleren (Niklas, 2021; Gudowsky e.a., 2021; Lynch e.a.,

2018). Soms verloopt de invloed van de burger dan ook via die weg: burgers worden betrokken bij wetenschappelijk onderzoek en via de wetenschappelijke inbreng ontstaat er op die manier een indirecte inbreng in agendavorming en beleid (Niklas, 2021; Brouwer en Hessels, 2019; Atikcan, 2018). Deze manier van burgerbetrokkenheid via de kanalen van wetenschappelijke en toegepaste kennis past bij de manier van werken van de Europese Commissie. We kunnen ook stellen dat hier kansen liggen voor verdere facilitering van dit proces door Nederland.

Sinds het referendum over het grondwettelijk verdrag is Nederland veel bezig geweest met het observeren en meten van de maatschappelijke betrokkenheid van de burgers bij de EU en van eurosceptis (WRR, 2007). Maar het effect van het referendum lijkt uit de literatuur verdwenen. Ook nu nog wordt gemeten hoe Nederlanders denken over de EU, maar daarbij gaat het meer over de grote inhoudelijke thema's (Djundeva en Ridder, 2021). Daarbij wordt ook wel het gevaar besproken van het betrekken van burgers bij agendavorming en besluitvorming. Het moet wel duidelijk zijn wat er met de mening van de burger gebeurt, anders leidt dit snel tot teleurstelling en frustraties.

#### c. Crisisbeleving

Tenslotte speelt ook een crisis een belangrijke rol in agendastudies (Blumenau en Lauderdale, 2018). Een crisis kan een momentum creëren waardoor issues op de agenda komen (Rhinard, 2019). Veelal wordt dit wel verbonden met leiderschap (het goede moment moet wel herkend worden) en framing (een situatie die als crisis wordt geframed). Zo heeft de Covid-19 crisis tot diverse studies geleid waarbij de link is gelegd met het veranderen van het voedselbeleid (Schebesta en Candel, 2020) of het aanpakken van het milieubeleid (Dupont e.a., 2020). Maar uiteraard wordt klimaatverandering ook los van de Covid-19 als een crisis gepresenteerd (Quahe, 2018). Ook de crisis in de Eurozone is een regelmatig bestudeerd onderwerp (Wasserfallen e.a., 2019).

#### d. Regionale inbreng

Interessant is dat onderzoekers constateren dat vanuit de EU steeds meer het lokale en regionale niveau wordt opgezocht (Verhelst, 2017). Het wordt gezien als een 'legitiem bestuursniveau dat zoveel mogelijk input moet kunnen leveren aan de Europese besluitvorming' (Verhelst, 2018). Toch is de beïnvloeding door de regio van de EU-agenda vaak dubbelzinnig. Door de opstelling van de EU als vragende partij voelen de regio's meer *empowerment*; ze krijgen directe toegang tot het EU-niveau (Verhelst, 2017). Maar daar wordt nog niet veel gebruik van gemaakt. Men blijft de nationale overheid vaak als gatekeeper beschouwen (idem). En ondanks dat er steeds meer formele participatiekanalen zijn (via de Euregio, het Comité van de Regio's en de talrijke structuurfondsen) blijken informele inspanningen via

lobbyactiviteiten en ad hoc beleidsnetwerken ‘voorlopig meer effect te sorteren’ (Verhelst, 2018). En tenslotte, zo valt te lezen: ‘voor lokale besturen betekenen de Europese regels enerzijds een verlies aan beleidsautonomie. Maar tegelijk bieden ze ook mogelijkheden om de interne expertise te versterken of eigen beleidsdoelstellingen te realiseren (in het bijzonder via deelname aan Europese programma’s)’ (Verhelst, 2017). Burgemeesters zouden in dat kader via samenwerkingsverbanden ook meer invloed kunnen krijgen op het EU-niveau dan nu het geval is (Fraanje, 2020).

De lokale besturen herkennen de toenemende mogelijkheden van EU-agendavorming en stellen dan ook steeds vaker prioriteitenlijstjes voor de doelen die zij op het EU-niveau willen bereiken (Steunenbergh e.a., 2015, Provincie Drenthe, 2023; Provincie Utrecht, 2020). Zo koppelt ook de VNG heel actief de doelen van gemeenten aan de werkprogramma’s van de EC (VNG, 2021). En hoewel gemeenten een positief beeld hebben ten aanzien van de EU-regelgeving (de Lange e.a., 2015), ervaren zij ook de knellende werking van de EU-randvoorwaarden. Studies proberen in kaart te brengen wat kosten zijn van EU-regelgeving (vooral de aanbestedingsregels zouden kosten met zich meebrengen) en hoe met de EU-regelgeving moet worden omgegaan (Gezondheidsraad, 2012).

**Samenvattende tabel: bevindingen in het 5C-Model**

Capaciteit	Vereisten
Netwerken en relaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>●Onderhouden van netwerken en coalities in Brussel blijkt nog steeds de meest aangewezen weg om invloed uit te oefenen. De korte lijnen naar Brussel spelen nog altijd een belangrijke rol.</li> <li>●De dynamiek van netwerken verandert en vraagt om voortdurende aanpassing. Er sprake van meer beleidsintegratie binnen de Europese Commissie (EC) en dat vraagt vaker actief de netwerken aan te passen. Nederland wordt wel gezien als één van de lidstaten die altijd wel aanwezig is bij een groot aantal dossiers.</li> <li>●Horizontale coalities bouwen met collega’s van andere lidstaten blijkt van belang om impact van het nationale belang naar voren te brengen. Hierbij gaat het vooral ook om de kennisnetwerken.</li> <li>●Nederland wordt wel soms in de literatuur aangeduid als afwachtend.</li> <li>●Inspelen op de veranderende netwerken- juist nu de wijze waarop EU intern functioneert ook verandert: meer integratie van verschillende dossiers.</li> <li>●Verbinden van wetenschappelijk onderzoek met beleid. Dit sluit aan bij werkwijze van EC en zal daardoor tot meer impact leiden.</li> <li>●Het Europese parlement heeft een toenemende impact op de agendavorming maar de literatuur geeft wel aan dat dit ook weer gecompenseerd wordt door de toenemende integrale aanpak van de EC.</li> </ul>
Kennis, menskracht en mandaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>●Kennisnetwerken en het bijpassende cognitief leiderschap wordt in de literatuur naar voren gebracht als een belangrijke factor bij de beïnvloeding van de Europese agenda. Het gaat hierbij dan vooral over kennis die wordt gedeeld op het ambtelijke en experts niveau. Het aanbieden van</li> </ul>

	<p>wetenschappelijke proeftuinen, pilots en andere vormen van experimenten zou daarbij een belangrijke methode kunnen zijn.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit het bedrijfsleven wordt ook het belang van Nederland als kennisland erkend, waar kennis en kunde samenkomen in beleidsinitiatieven.</li> </ul>
Samenhang in beleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integratie van diverse beleidsonderwerpen wordt steeds belangrijker. De afstemming tussen de DGs wordt intensiever. Daardoor wordt het ook van belang om samenhang in nationale inbreng naar de EU aan te brengen.</li> <li>• Ook geldt dit voor het aanbrengen van samenhang tussen wetenschap en beleid. Integrale kennissystemen worden steeds belangrijker.</li> <li>• Tenslotte wordt de roep vanuit de regio's ook luider wanneer het gaat om afstemming tussen de nationale inbreng in Europa en die van de regio.</li> </ul>
Sturing met draagvlak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leiderschap op het Europese niveau krijgt in de literatuur veel aandacht. Ook het leiderschap van lidstaten en de mogelijke invloed die lidstaten daarbij kunnen hebben wordt onderzocht. Nederland hoort bij een 8-tal landen die vaak meedoet.</li> <li>• Daarbij is speciaal aandacht voor het cognitieve leiderschap dat voor Nederland wellicht de beste manier van invloed uitoefenen wordt gezien. Kennis naar voren brengen om op die wijze invloed en draagvlak te krijgen.</li> <li>• Framing wordt soms aangeduid als een tool om aandacht te krijgen. Een specifiek buzz word (life long learning bijvoorbeeld) kan een kapstok zijn voor de input van ideeën en oplossingen</li> <li>• Draagvlak is vooral een bureaucratisch draagvlak, waarbij aansluiting moet worden gezocht in de bureaucratische pilaren van de commissie. Er is een groot aantal parallelle processen gaande waarbij kan worden aangehaakt.</li> </ul>
Flexibiliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netwerken en coalities, zowel beleidsinhoudelijk, als de kennisnetwerken moeten zich aanpassen aan een gewijzigde werkwijze van de commissie: meer gericht op beleidsintegratie en overlappende beleidsdossiers.</li> <li>• EU is vaker trendzetter in de internationale arena. Dit betekent dat lidstaten zich ook hieraan zouden moeten aanpassen. Oog hebben voor eventuele aanpassingen op het EU en nationale niveau vanwege ontwikkelingen en onderhandelingen door de EC in de internationale fora.</li> <li>• Inhoudelijk kan Nederland een cognitief leider zijn waarbij steeds opnieuw nieuwe initiatieven worden aangeboden en eventuele initiatieven zonder draagvlak worden afgestoten.</li> </ul>
Externe factoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoewel de (sociale) media een belangrijke factor zijn in agendasetting theorie, blijkt dat er nauwelijks aandacht is voor de impact van media op de Europese agenda.</li> <li>• Burgerbetrokkenheid wordt belangrijk gevonden bij de Europese Commissie en het Parlement (petities). Maar alleen als indicatie van de thema's die burgers van belang vinden. Burgers worden niet gezien als partner in het beleidsproces.</li> <li>• Crisis worden in het algemeen in studies als agendavormende impact meegenomen, maar er worden geen specifieke Europese agendavormende mechanismen beschreven.</li> <li>• De regio is een belangrijke factor bij de prioritering van beleidsagenda's door de EC. Noch de regionale noch de nationale overheden lijken het belang van deze relatie te realiseren.</li> </ul>

## IV – Conclusie en discussie

Wat zijn de belangrijkste punten uit dit literatuuroverzicht, waar ligt in de bestaande literatuur de nadruk, welke conclusies kunnen we hieruit trekken en waar bestaan nog lacunes in het onderzoek naar de Nederlandse invloed op agendavorming in de EU? In dit afsluitende deel bespreken we onze bevindingen en geven we aan welke onderzoeksthema's rond invloed op de Europese agendavorming meer aandacht verdienen om Nederland meer handvatten te geven voor strategieontwikkeling.

Hoewel wij in dit literatuuronderzoek geen kwantitatieve analyse hebben gemaakt van de aantallen publicaties over de elementen en thema's in het 5C-model, komt uit deze analyse wel naar voren dat het zelf beïnvloeden en onderhouden van contacten in netwerken en relaties, met daarbij coalitievorming, de meeste aandacht krijgt in studies over agendavorming. Het draait hierbij om lidstaten als stakeholders die met, of tegenover andere stakeholders in de arena's voor invloed in Europazaken op de agenda willen plaatsen – of dit juist willen afremmen. Een deel van deze literatuur over dit thema gaat specifiek over Nederland, maar ook breder zijn er uit de literatuur over het belang van netwerken en relaties lessen te trekken voor Nederland.

De eerste conclusie is dat voor Nederland als 'grote van de kleinere' lidstaten het van strategisch belang is om actief aan stakeholdermanagement en -engagement te doen. Samenwerking in de diverse netwerken staat hierbij centraal, niet alleen met publieke organisaties en door coördinatie tussen landelijk en decentraal niveau, maar ook met andere private en maatschappelijke stakeholders. Uit de literatuur komt duidelijk naar voren dat dit actief en tactvol beleidsondernemerschap vraagt.

Het is dus aan te bevelen dat **Nederland goed aansluit bij de steeds veranderende netwerken en continue de diverse netwerken observeert om in te kunnen spelen op veranderingen**. Er is sprake van een grote dynamiek van steeds wisselende coalities, niet alleen in Brussel, maar juist ook tussen lidstaten in de vorm van expert en wetenschappelijke netwerken. Dit vraagt om constante aandacht en aanpassen van de netwerkkenis. De netwerken bestaan niet alleen uit de diverse professionele stakeholders; de Nederlandse inzet kan aan legitimiteit winnen door het **meer betrekken van burgers bij de bepaling van de koers richting Brussel**.

Een tweede belangrijke conclusie ligt op het terrein van issuemanagement, over de knikkers in het spel van de agendavorming. Hiervoor is vooral de literatuur over twee elementen in het 5C-model relevant: die over sturing met draagvlak en die over beleidssamenhang. In essentie gaat het om het afstemmen, delen en intern communiceren van inspanningen voor agendavorming met het eigen thuisfront en om

de logica van de keuze voor issues en het bredere verband waarin de belangenbehartiging kan worden geplaatst. De verschillende publicaties hierover wijzen alle in de richting van het strategisch belang van inzicht in het cyclische karakter van agendavorming. Er is ook voortdurende wisselwerking tussen de EU-agenda en de nationale agenda's. Zo moet de relatie tussen de Nederlandse politieke agenda en die op het EU-niveau in een systeemperspectief worden gezien. Dit heeft te maken met de soms heftige concurrentie om de aandacht voor problemen en de mechanismen achter deze aandachtsconcurrentie. Agendavorming is een doorgaand selectieproces waarbij wat wel en wat niet op de agenda komt sterk wordt gedreven door belangen. De belangen van andere lidstaten kennen is cruciaal voor de juiste strategie. Naast het vele onderzoek met casestudies over specifieke beleidsthema's en issues is ook hier het bredere systeemperspectief van belang. Wat zijn de wezenlijke kenmerken van de dynamiek van politieke agenda's en welk strategisch handelingsperspectief kan hieruit naar voren komen?

Het is dan ook aan te bevelen dat **Nederland zich bewuster wordt dat een actievere en minder afwachtende en aarzelende opstelling kansen geeft en ook wel wordt gewaardeerd in de EU. Het actief leggen van verbindingen tussen de nationale en Europese agenda's wordt dan ook geadviseerd.** Daarbij kunnen eigenbelang en het nastreven van Europese integratie hand in hand gaan. Ook het **versterken van de politieke sturing van vertegenwoordigers van Nederland in Brussel kan de inbreng eenduidiger en krachtiger maken.**

Ten derde kunnen we concluderen dat een deel van de literatuur – en zeker die over de Nederlandse inbreng – zich richt op de betekenis van beleidsinhoudelijke kennis die bij de agendavorming wordt ingebracht. Nederland heeft een goede positie in veel Europese (en bredere internationale) kennisnetwerken. De beschikbare studies laten zien dat de ruimte voor agendavormend leiderschap door Nederland het grootst is bij het benutten van de positie in kennisnetwerken en door het verder ontwikkelen van deze netwerken. Hierbij moet de politieke modus niet te opzichtig worden gevolgd; een cognitieve oriëntatie en een initiërende of makelende rol in kennisnetwerken lijkt de beste uitgangspositie voor agendavorming op te leveren. Dit punt raakt aan het eerdergenoemde netwerkperspectief en het belang van samenwerking in coalities.

Het is dan ook aan te bevelen om **sterk te blijven inzetten op cognitief leiderschap.** Het impulsonderzoek naar duurzame waterstof is hier een voorbeeld van. Het brengen van kennis naar Brussel sluit ook goed aan op de wijze waarop de Europese Commissie graag beleid ontwikkelt, *evidence-based*.

Naast het wat bredere systeemperspectief op agendavorming waarbij er ruimte is voor toepasbare theorie om inzicht strategisch te kunnen benutten, is er ook ruimte (of zelfs noodzaak) om de

Nederlandse rol bij Europese agendavorming meer vanuit het bredere perspectief van *public affairs* te benaderen. Brussel verandert, er is meer politieke sturing vanuit de Europese Commissie. De dynamiek tussen de Europese instellingen verandert. De Commissie speelt in haar voorstellen al op voorhand in op de standpunten die binnen het EP en de Raad worden ingenomen. De *shadow of hierarchy* is belangrijker geworden. En de Commissie zoekt ook meer dan voorheen naar beleidsintegratie en afstemming tussen de diverse Directoraten-Generaal. Beleidsplannen zijn veelomvattender geworden en de interne afstemming is verbeterd. Tegelijkertijd is de Europese Commissie een typische *parallel processor* van talloze beleidsvraagstukken tegelijk, vaak met een sterke basis van wetenschappelijke kennis. Dit schept voor Nederland dan ook kansen om op diverse dossiers tegelijk in te zetten, maar wel met de juiste timing omdat de beleidsmachinerie in Brussel anders werkt dan die in de meeste regeringscentra van de lidstaten.

Om deze reden is het tenslotte aan te bevelen om **meer in te zetten op strategische public affairs om het handelingsrepertoire daaruit te verbinden met gangbare en conventionele benaderingen uit de diplomatie en internationale en Europese politieke betrekkingen**. Het is een integrerend perspectief waarmee de daadwerkelijke inbreng van Nederland in de Europese agendavorming en in het hele beleidsproces verder kan worden versterkt. Voortdurende monitoring helpt bij de strategische oriëntatie, er kan op basis daarvan parallel worden ingezet in agendavorming rond diverse thema's en issues en vanuit sterk cognitief leiderschap en door het vormen van coalities kan Nederland niet alleen de eigen belangen in Europa op de agenda brengen maar ook een grotere bijdrage leveren aan de formulering van de gezamenlijke belangen op de agenda in Europa. Deze strategische en brede visie op public affairs van Nederland in Europa vraagt het **verder ontwikkelen van de intelligence om ontwikkelingen voegtijdig te signaleren en daarop te kunnen anticiperen en initiatieven te nemen. Investeren in deze functie vergroot de kansen op succesvolle Nederlandse inbreng**.

Tenslotte, welke lessen kunnen de diverse betrokken actoren trekken op basis van deze literatuurstudie? Opvallend is dat uit de literatuur maar weinig expliciete aandacht naar voren komt voor de beïnvloeding van de EU-agenda door specifieke actoren. In onderstaand overzicht proberen we daar toch een overzicht van te geven. De gedachte hierbij is dat ook dit overzicht help bij het verder vergroten van het strategisch vermogen voor het managen van stakeholders en issues in de diverse netwerken die voor Nederland als EU-lidstaat van belang zijn.

## Overzicht van Nederlandse actoren en hun rol bij beïnvloeding van de EU-agenda

Actoren	Lessen
Permanente Vertegenwoordiging	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Onderhouden van netwerken en coalities in Brussel blijkt nog steeds de meest aangewezen weg om invloed uit te oefenen.</li> <li>•De dynamiek van netwerken verandert en vraagt om voortdurende aanpassing. Er sprake van meer beleidsintegratie binnen de Europese Commissie (EC) en dat vraagt vaker actief de netwerken aan te passen.</li> </ul>
Ambtenaren van de diverse ministeries	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Horizontale coalities bouwen met collega's van andere de andere lidstaten.</li> <li>•Inspelen op de veranderende netwerken- juist nu de wijze waarop EU intern functioneert ook verandert: meer integratie van verschillende dossiers.</li> <li>•Oog hebben voor beleidsintegratie – aanpalende beleidsdossiers met elkaar verbinden.</li> <li>•Verbinden van wetenschappelijk onderzoek met beleid. Dit sluit aan bij de werkwijze van de EC en zal daardoor tot meer impact leiden.</li> <li>•Beleidsalternatieven presenteren die al een Integratie van wetenschap en bedrijfsleven omvatten.</li> <li>•Cognitief leiderschap bevorderen door pilots en experimenten aan te bieden aan de EC en daar steun voor te verwerven.</li> <li>•Prioriteer de onderwerpen die burgers belangrijk vinden en presenteer deze ook zo bij de EC. De EC is daar gevoelig voor.</li> <li>•Weest bewust dat de regio een belangrijke bron van informatie is voor de EC. Weet wat er speelt in de regio en neem dat mee naar Brussel.</li> </ul>
Bewindspersonen, politiek-ambtelijke gezagsdragers	<ul style="list-style-type: none"> <li>•De aansturing van ambtenaren en de Permanente Vertegenwoordiging gaat vooralsnog goed, omdat ambtenaren intuïtief aanvoelen wat politiek Den Haag wil. Dit is een risico. Het kan tot gemiste kansen leiden. Ook levert het beeld op dat Nederland meer afwachtend en reactief is. Hier ligt ook een kans voor de politieke aansturing, wat tot een meer proactieve en leidende rol van Nederland kan leiden.</li> </ul>
Adviesorganisaties en kennisinstellingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Coalities bouwen en informatie uitwisselen met collega's van gelijksoortige organisaties in andere lidstaten.</li> <li>•Inzetten op cognitief leiderschap: initiëren van pilots en experimenten.</li> <li>•Prioriteer de onderwerpen die vooral onder de burgers leven. Dit wordt bij de EC gewaardeerd.</li> </ul>
Ministerie van Buitenlandse zaken	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Bewust zijn en inspelen op de impact die de EU als agendasetter heeft in mondiale vraagstukken.</li> <li>•Inspelen op de EU als belangrijke factor bij het bepalen van waarden en normen in mondiale arena's.</li> </ul>
Regionale beleidsambtenaren	<ul style="list-style-type: none"> <li>•EC hecht waarde aan de inbreng vanuit de regio's. Daar kan meer gebruik van worden gemaakt.</li> </ul>
Tweede Kamerleden	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Het parlement kan meer gebruik maken van directe beïnvloeding door middel van het uitnodigen van rapporteurs van het Europees parlement.</li> </ul>



## V – Literatuurlijst over EU-agendavorming

- ACHTERBOSCH, T. & BOGAARDT, M.-J. 2022. Adviezen voor een actieve rol van Nederland in Europees kennis-en innovatiebeleid voor transitie naar duurzame voedselsystemen. Wageningen Economic Research.
- ADVIESRAAD\_INTERNATIONALE\_VRAAGSTUKKEN. 2018. Coalitievorming na de Brexit: Allianties voor een Europese Unie die Moderniseert en Beschermt.
- ALEXANDROVA, P. 2016. Explaining political attention allocation with the help of issue character: evidence from the European Council. *European Political Science Review*, 8, 405-425.
- ALEXANDROVA, P. 2017. Institutional issue proclivity in the EU: the European Council vs the Commission. *Journal of European Public Policy*, 24, 755-774.
- ALEXANDROVA, P. & CARAMMIA, M. 2017. Agenda setting in the European Union. *The Routledge Handbook of European Public Policy*. Routledge.
- ALEXANDROVA, P. & TIMMERMANS, A. 2013. National interest versus the common good: The Presidency in European Council agenda setting. *European Journal of Political Research*, 52, 316-338.
- ALLWOOD, G. Agenda setting, agenda blocking and policy silence: Why is there no EU policy on prostitution? Women's Studies International Forum, 2018. Elsevier, 126-134.
- ALONSO-MUÑOZ, L. & CASERO-RIPOLLÉS, A. 2018. Communication of European populist leaders on Twitter: Agenda setting and the 'more is less' effect.
- ANGLMAYER, I. & SCHERRER, A. 2020. Ex-post evaluation in the European Parliament: an increasing influence on the policy cycle. *Journal of Legislative Studies*, 26, 405-426.
- ATIKCAN, E. O. 2018. Agenda control in EU referendum campaigns: The power of the anti-EU side. *European Journal of Political Research*, 57, 93-115.
- HIRSCH BALLIN, E., SCHRIJVERS, E. & DE VRIES, C. 2021. Versterking EU-beleid op basis van Europese variaties.
- BÁTORA, J. 2017. Reinvigorating the rotating presidency: Slovakia and agenda-setting in the EU's external relations. *Global Affairs*, 3, 251-263.
- BAUMGARTNER, F. R. & JONES, B. D. 2010. *Agendas and instability in American politics*, University of Chicago Press.
- BEYER, D. 2018. The neglected effects of Europeanization in the member states - policy-making in directly EU-influenced and sovereign domains. *Journal of European Public Policy*, 25, 1294-1316.
- BIAVA, A. 2020. The Role of the EU HR in the Launch of the CSDP Operation Sophia: An Agenda-Setting Perspective. *European Foreign Affairs Review*, 25.
- BLUMENAU, J. & LAUDERDALE, B. E. 2018. Never let a good crisis go to waste: Agenda setting and legislative voting in response to the EU crisis. *The journal of politics*, 80, 462-478.
- BODENSTEIN, T., FAUST, J. & FURNESS, M. 2017. European Union Development Policy: Collective Action in Times of Global Transformation and Domestic Crisis. *Development Policy Review*, 35, 441-453.
- BONJOUR, S., RIPOLL SERVENT, A. & THIELEMANN, E. 2018. Beyond venue shopping and liberal constraint: a new research agenda for EU migration policies and politics. *Journal of European Public Policy*, 25, 409-421.
- BOOT, P. & NOTENBOOM, J. 2017. De energietransitie vergt stevige Nederlandse Europapolitiek. *Energieia*.
- BOUKES, M. 2019. Agenda-setting with satire: How political satire increased TTIP's saliency on the public, media, and political agenda. *Political Communication*, 36, 426-451.
- BREEMAN, G. & TIMMERMANS, A. 2012. Myths and milestones: The Europeanization of the legislative agenda in the Netherlands. In Brouard, S., Costa, O. & König, T. (Eds.) *The Europeanization of Domestic Legislatures*. Springer.
- BREEMAN, G. & TIMMERMANS, A. 2019. Horizontal and vertical attention dynamics. Environmental problems on executive policy agendas in EU member states. In Baumgartner, F., Breunig, C. & Grossman, E. (Eds.) *Comparative Policy Agendas*. Oxford University Press.

- BRESSANELLI, E. & CHELOTTI, N. 2016. The shadow of the European Council. Understanding legislation on economic governance. *Journal of European Integration*, 38, 511-525.
- BRESSANELLI, E., KOOP, C. & REH, C. 2020. EU Actors under pressure: politicisation and depoliticisation as strategic responses. Taylor & Francis.
- BREYER, L. 2018. Patterns of difference in understandings of equity and social justice in adult education policies: Comparing national reports in international contexts by a lexicometric analysis. *Studies in the Education of Adults-Niace*, 50, 152-166.
- BROUWER, S. & HESSELS, L. K. 2019. Increasing research impact with citizen science: The influence of recruitment strategies on sample diversity. *Public Understanding of Science*, 28, 606-621.
- BUNT, L. 2022. *De historische wortels van het Nederlandse Eurosceptis*.
- BÜRGIN, A. 2020. The impact of Juncker's reorganization of the European Commission on the internal policy-making process: Evidence from the Energy Union project. *Public Administration*, 98, 378-391.
- CHAPPELL, L. & GUERRINA, R. 2020. Understanding the gender regime in the European External Action Service. *Cooperation and conflict*, 55, 261-280.
- COBB, R. W. & ROSS, M. H. 1997. *Cultural strategies of agenda denial: Avoidance, attack, and redefinition*, Studies in Government & Public.
- CROSS, J. P. & VAZNONYTE, A. 2020. Can we do what we say we will do? Issue salience, government effectiveness, and the legislative efficiency of Council Presidencies. *European Union Politics*, 21, 657-679.
- CUIJVERS, A. 2018. *Tussen Den Haag en Brussel: hoe de Staten-Generaal invloed uitoefent op het Europese wetgevingstraject*.
- CUPERUS, R. 2019. European Council's Strategic Agenda: Setting the EU's political priorities.
- DAMMINGH, J. & VAN DEN BERG, L. 2020. De invloed van Europa op ons procesrecht. Verslag van de voorjaarsvergadering 2019 van de Nederlandse Vereniging voor.
- DAMSTRA, A., JACOBS, L., BOUKES, M. & VLIEGENTHART, R. 2021. The impact of immigration news on anti-immigrant party support: unpacking agenda-setting and issue ownership effects over time. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 31, 97-118.
- DE GROOF, V. & VAN HECKE, S. 2020. Hoe burgers informeren over en betrekken bij de Europese Unie? Een zoektocht naar best practices en missing links.
- DE LA PORTE, C. & JENSEN, M. D. 2021. The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal. *Social Policy & Administration*, 55, 388-402.
- DE LANGE, E., WESSEL, R. A. & GROENENDIJK, N. S. 2015. Europa als kans: Better Regulation voor Nederlandse medeoverheden.
- DE RYNCK, S. 2016. Banking on a union: the politics of changing eurozone banking supervision. *Journal of European Public Policy*, 23, 119-135.
- DEGNER, H. & LEUFFEN, D. 2019. Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone. *European Union Politics*, 20, 89-108.
- DEKKER, R. & SCHOLTEN, P. 2017. Framing the immigration policy agenda: A qualitative comparative analysis of media effects on Dutch immigration policies. *The International Journal of Press/Politics*, 22, 202-222.
- DETERS, H. & FALKNER, G. 2021. Remapping the European agenda-setting landscape. *Public Administration*, 99, 290-303.
- DIJK, D. 2021. Een onderzoek naar potentieel leiderschap van Nederland binnen het EU-klimaatbeleid.
- DINAN, D. 2016. Governance and institutions: A more political commission. *J. Common Mkt. Stud.*, 54, 101.
- DJUNDEVA, M. & RIDDER, J. D. 2021. Verwachtingen en beeld van de Europese Unie: het Nederlandse burgerperspectief.
- DUPONT, C., OBERTHÜR, S. & VON HOMEYER, I. 2020. The Covid-19 crisis: a critical juncture for EU climate policy development? *Journal of European Integration*, 42, 1095-1110.
- EBERL, J.-M., MELTZER, C. E., HEIDENREICH, T., HERRERO, B., THEORIN, N., LIND, F., BERGANZA, R., BOOMGAARDEN, H. G., SCHEMER, C. & STRÖMBÄCK, J. 2018. The European media discourse

- on immigration and its effects: A literature review. *Annals of the International Communication Association*, 42, 207-223.
- ELGSTRÖM, O. & DELPUTTE, S. 2017. An end to Nordic exceptionalism? Europeanisation and Nordic development policies. *The Europeanisation of Development Policy*. Routledge.
- ELIAS, L. & TIMMERMANS, A. 2022. Punctuated equilibrium theory and the EU policy process. In Tosun, J. & Graziano, P. (Eds.). *The Elgar Encyclopedia of European Union Public Policy*, Edward Elgar.
- ENGL, A. & EVRARD, E. 2020. Agenda-setting dynamics in the post-2020 cohesion policy reform: the pathway towards the European cross-border mechanism as possible policy change. *Journal of European Integration*, 42, 917-935.
- EVERS, D. & TENNEKES, J. 2016. *The Europeanisation of spatial planning in the Netherlands*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- FIGEE, E. L. 2017. Listen to us! Regional and local public affairs in the Dutch and European political arena, PhD dissertation, University of Twente.
- FINKE, D. 2020. EU enlargement and foreign policy coordination: more powerful, but less cohesive? *The Review of International Organizations*, 15, 189-210.
- FINKE, D. & BAILER, S. 2019. Crisis bargaining in the European Union: Formal rules or market pressure? *European Union Politics*, 20, 109-133.
- FRAANJE, R. 2020. Een christendemocratische agenda bij globalisering. *Christen Democratische Verkenningen*, 2016.
- GARCIA, B., DE WOLFF, M. & YILMAZ, S. 2018. Issue framing and institutional constraints in EU agenda-setting: An analysis of European Union Sport Policy. *Journal of Contemporary European Research*, 14, 23-39.
- GEZONDHEIDSRAAD 2012. Blik op Brussel. Nederlands gezondheidsonderzoek en Europese agendavorming.
- GILARDI, F., GESSLER, T., KUBLI, M. & MÜLLER, S. 2022a. Issue ownership and agenda setting in the 2019 Swiss national elections. *Swiss Political Science Review*, 28, 190-208.
- GILARDI, F., GESSLER, T., KUBLI, M. & MÜLLER, S. 2022b. Social media and political agenda setting. *Political Communication*, 39, 39-60.
- GONCALVES, J. & COSTA, M. L. 2022. The political influence of ecological economics in the European Union applied to the cap-and-trade policy<sup>1</sup>. *Ecological Economics*, 195.
- GREENWOOD, J. 2019. The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens? *Comparative European Politics*, 17, 940-956.
- GREER, S., ALMAGRO, M. & MARTÍN, D. 2012. Being Spain in Brussels: Policy bureaucracy, agenda setting and negotiation in the EU policy process. *International Journal of Iberian Studies*, 24, 71-89.
- GUDOWSKY, N. 2021. Limits and benefits of participatory agenda setting for research and innovation. *European Journal of Futures Research*, 9, 1-11.
- GUDOWSKY, N., BECHTOLD, U., PEISSL, W. & SOTOUDEH, M. 2021. Democratising utopian thought in participatory agenda setting. *European Journal of Futures Research*, 9.
- GUERRINA, R. & WRIGHT, K. A. M. 2016. Gendering normative power Europe: lessons of the Women, Peace and Security agenda. *International Affairs*, 92, 293-312.
- GUINAUDEAU, I. & PALAU, A. M. 2016. A matter of conflict: How events and parties shape the news coverage of EU affairs. *European Union Politics*, 17, 593-615.
- HAGEMANN, S. 2020. Politics and Diplomacy: Lessons from Donald Tusk's Time as President of the European Council. *European Journal of International Law*, 31, 1105-1112.
- HARCOURT, A. J. 1998. EU media ownership regulation: conflict over the definition of alternatives. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 36(3), 369-389.
- HANEGRAAFF, M. & POLETTI, A. (2021). The rise of corporate lobbying in the European Union: An agenda for future research. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 59(4), 839-855.
- HAVERLAND, M. 2009. How leader states influence EU policy-making: Analysing the expert strategy. *European Integration Online Papers-Eiop*, 13.
- HAVERLAND, M., DE RUITER, M. & VAN DE WALLE, S. 2018. Agenda-setting by the European Commission. Seeking public opinion? *Journal of European Public Policy*, 25, 327-345.

- HEANEY, M.T. & LORENZ, G.M. (2012). Coalition portfolios and interest group influence over the policy process. *Interest Groups & Advocacy* 2(3), 251-277.
- HELBERGER, N. 2020. The political power of platforms: How current attempts to regulate misinformation amplify opinion power. *Digital Journalism*, 8, 842-854.
- HELFER, L. 2016. Media effects on politicians: An individual-level political agenda-setting experiment. *The International Journal of Press/Politics*, 21, 233-252.
- HEMERIJCK, A. 2023. Social investment agenda setting: A personal note. *International Journal of Social Welfare*, 32, 76-85.
- HÉRITIER, A., MEISSNER, K. L., MOURY, C. & SCHOELLER, M. G. 2019. *European Parliament Ascendant*, Springer.
- HERWEG, N. 2016. Explaining European agenda-setting using the multiple streams framework: the case of European natural gas regulation. *Policy Sciences*, 49, 13-33.
- IOB, 2021. *Tactisch en praktisch: Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid*, Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- JAMES, A. D. 2018. Policy entrepreneurship and agenda setting: comparing and contrasting the origins of the European research programmes for security and defense. *The Emergence of EU Defense Research Policy*. Springer.
- JANNING, J. & ZUNNEBERG, C. 2017. The Invisible Web. *From Interaction to Coalition-Building in the European Union*.
- JONES, B. D. & BAUMGARTNER, F. R. 2005. *The politics of attention: How government prioritizes problems*, University of Chicago Press.
- JOOSEN, R. 2022. Book review: Abundant, strategic yet unsuccessful business lobbying in the EU. Springer.
- KAMINSKA, M. E., DRUGA, E., STUPELE, L. & MALINAR, A. 2021. Changing the healthcare financing paradigm: Domestic actors and international organizations in the agenda setting for diffusion of social health insurance in post-communist Central and Eastern Europe. *Social Policy & Administration*, 55, 1066-1081.
- KAMPHOF, R., KUNEMAN, E. & VAN SCHAİK, L. 2017. Meer rendement uit de Europese onderzoeks agenda voor water en klimaatadaptatie.
- KAYA, A. 2020. Right-wing populism and Islamophobia in Europe and their impact on Turkey–EU relations. *Turkish Studies*, 21, 1-28.
- KINGDON, J. W. & STANO, E. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*, Little, Brown Boston.
- KOGBE, O. 2017. Participatory democracy and civil society in the EU: agenda-setting and institutionalisation. Taylor & Francis.
- KOOP, C., REH, C. & BRESSANELLI, E. 2022. Agenda-setting under pressure: Does domestic politics influence the European Commission? *European Journal of Political Research*, 61, 46-66.
- KREBBER, V. 2015. The road to agenda-setting success in the European Union.
- KREPPPEL, A. & OZTAS, B. 2017. Leading the band or just playing the tune? Reassessing the agenda-setting powers of the European Commission. *Comparative Political Studies*, 50, 1118-1150.
- KREPPPEL, A. & WEBB, M. 2019. European Parliament resolutions—effective agenda setting or whistling into the wind? *Journal of European Integration*, 41, 383-404.
- LAALO, H., KINNARI, H. & SILVENNOINEN, H. 2019. Setting new standards for homo academicus: Entrepreneurial university graduates on the EU agenda. *European education*, 51, 93-110.
- LALOUX, T. & DELREUX, T. 2021. The origins of EU legislation: agenda-setting, intra-institutional decision-making or interinstitutional negotiations? *West European Politics*, 44, 1555-1576.
- LEHNER, T. & WASSERFALLEN, F. 2019. Political conflict in the reform of the Eurozone. *European Union Politics*, 20, 45-64.
- LEPPÄNEN, T. & LIEFFERINK, D. 2022. Agenda-setting, policy formulation, and the EU institutional context: The case of the Just Transition Fund. *European Policy Analysis*, 8, 51-67.
- LIEFFERINK, D. & ANDERSEN, M. S. 1997. The innovation of EU environmental policy.
- LUBOW, A. & SCHMIDT, S. K. 2021. A hidden champion? The European Court of Justice as an agenda-setter in the case of posted workers. *Public Administration*, 99, 321-334.

- LUNDGREN, M., BAILER, S., DELLMUTH, L. M., TALLBERG, J. & TÂRLEA, S. 2019. Bargaining success in the reform of the Eurozone. *European Union Politics*, 20, 65-88.
- LYNCH, D., KUPPER, F. & BROERSE, J. 2018. Toward a Socially Desirable EU Research and Innovation Agenda on Urban Waste: A Transnational EU Citizen Consultation. *Sustainability*, 10.
- MAIER, M., BACHERLE, P., ADAM, S. & LEIDECKER-SANDMANN, M. 2019. The interplay between parties and media in putting EU issues on the agenda: A temporal pattern analysis of the 2014 European Parliamentary election campaigns in Austria, Germany and the United Kingdom. *Party Politics*, 25, 167-178.
- MAILLARD, S. 2021. Is The Netherlands Playing in the Big League? Democracy and citizenship. *Policy Brief Jacques Delors Institute*.
- MARICUT, A. 2016. With and without supranationalisation: the post-Lisbon roles of the European Council and the Council in justice and home affairs governance. *Journal of European Integration*, 38, 541-555.
- MARTINES, F. 2017. Institutional Balance, Democracy and Agenda Setting in the European Union. *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*. Springer.
- MATTI VAN HECKE, M., BURSENS, P. & BEYERS, J. 2013. Regionale beïnvloeding in de Europese Unie: kennis en kennissen.
- MEES, H., CRABBÉ, A., ALEXANDER, M., KAUFMANN, M., BRUZZONE, S., LÉVY, L. & LEWANDOWSKI, J. 2016. Coproducing flood risk management through citizen involvement: insights from cross-country comparison in Europe. *Ecology and Society*, 21.
- MELTZER, C. E., EBERL, J.-M., THEORIN, N., HEIDENREICH, T., STRÖMBÄCK, J., BOOMGAARDEN, H. G. & SCHEMER, C. 2021. Media effects on policy preferences toward free movement: evidence from five EU member states. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47, 3390-3408.
- MICHALENA, E. & HILLS, J. M. 2016. Stepping up but back: How EU policy reform fails to meet the needs of renewable energy actors. *Renewable & Sustainable Energy Reviews*, 64, 716-726.
- MINISTERIE\_BINNENLANDSE\_ZAKEN\_EN\_KONINKRIJKSRELATIES 2015. Rapport: Samen sterk in Europa.
- MOLONEY, D. 2021. Who sets the agenda? The influence of the European Commission and the European Council in shaping the EU's response to the European sovereign debt crisis. *Journal of Contemporary European Studies*, 29, 112-124.
- MORE, S. J. 2020. European perspectives on efforts to reduce antimicrobial usage in food animal production. *Irish Veterinary Journal*, 73, 1-12.
- MORTENSEN, P. B., GREEN-PEDERSEN, C., BREEMAN, G., CHAQUÉS-BONAFONT, L., JENNINGS, W., JOHN, P., PALAU, A. M. & TIMMERMANS, A. 2011. Comparing government agendas: Executive speeches in the Netherlands, United Kingdom, and Denmark. *Comparative Political Studies*, 44, 973-1000.
- MULLER, H. 2017. Setting Europe's agenda: the Commission presidents and political leadership. *Journal of European Integration*, 39, 129-142.
- NIKLAS, G. 2021. Limits and benefits of participatory agenda setting for research and innovation. *European Journal of Futures Research*, 9.
- NUGENT, N. & RHINARD, M. 2016. Is the European Commission really in decline? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54, 1199-1215.
- NUGENT, N. & RHINARD, M. 2019. The 'political' roles of the European Commission. *Journal of European Integration*, 41, 203-220.
- OULASVIRTA, L. O. & BAILEY, S. J. 2016. Evolution of EU public sector financial accounting standardisation: critical events that opened the window for attempted policy change. *Journal of European Integration*, 38, 653-669.
- OZTAS, B. & KREPPEL, A. 2022. Power or Luck? The Limitations of the European Commission's Agenda Setting Power and Autonomous Policy Influence. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60, 408-426.
- PARKER, C. F. & KARLSSON, C. 2017. The European Union as a global climate leader: confronting aspiration with evidence. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 17, 445-461.

- PAVLOV, N. 2022. The Political Utilization of EU-Funded Research in EU Conflict Prevention and Peacebuilding. *European Foreign Affairs Review*, 27.
- PETERS, B. G. 1994. Agenda-setting in the European Community. *Journal of European Public Policy*, 1, 9-26.
- PETERSON, J. 2017. Juncker's political European Commission and an EU in crisis. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55, 349-367.
- PORTE, C. D. L. & HEINS, E. 2016. A new era of European integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis. *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*. Springer.
- POŽARLIK, G. 2019. Common but not single: conceptualising the EU as sui generis diplomacy.
- PR (PERMANENT REPRESENTATION OF THE NETHERLANDS TO THE EUROPEAN UNION). n.d. *Eu Agenda 2024* [Online]. Permanent Representation of the Netherlands to the European Union. Available: <https://www.permanentrepresentations.nl/permanent-representations/pr-eu-brussels/position-papers/eu-agenda-2024> [Accessed 16-01-2023 2023].
- PRINCEN, S. 2009. *Agenda-Setting in the European Union*. PalgraveMacmillan.
- PRINCEN, S. & RHINARD, M. 2006. Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 13, 1119-1132.
- PROVINCIE\_DRENTE. 2023. *Europese Netwerken* [Online]. Provincie Drenthe. Available: <https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/overheid-en-bestuur/drenthe-europa/europese-netwerken/> [Accessed 16-01-2023 2023].
- PROVINCIE\_UTRECHT 2020. *Europastrategie Provincie Utrecht 2020-2023*. Provincie Utrecht.
- QUAHE, S. 2018. EU in crisis: what implications for climate and energy policy? *Asia Europe Journal*, 16, 169-182.
- RASMUSSEN, M. & MARTINSEN, D. S. 2019. EU constitutionalisation revisited: Redressing a central assumption in European studies. *European Law Journal*, 25, 251-272.
- RAUH, C. 2019. EU politicization and policy initiatives of the European Commission: The case of consumer policy. *Journal of European Public Policy*, 26, 344-365.
- REH, C., BRESSANELLI, E. & KOOP, C. 2020. Responsive withdrawal? The politics of EU agenda-setting. *Journal of European Public Policy*, 27, 419-438.
- RHINARD, M. 2019. The crisisification of policy-making in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57, 616-633.
- RHINARD, M. & SJÖSTEDT, G. 2019. The eu as a global actor: A new conceptualisation four decades after "actorness". *Swedish Institute for International Affairs*, 6.
- RIDDERVOLD, M. & TRONDAL, J. 2020. The Commission's informal agenda-setting in the CFSP. Agenda leadership, coalition-building, and community framing. *Comparative European Politics*, 18, 944-962.
- RIPOLL SERVENT, A. 2019. Failing under the 'shadow of hierarchy': Explaining the role of the European Parliament in the EU's 'asylum crisis'. *Journal of European Integration*, 41, 293-310.
- RLI 2015. *Ruimte Voor de Regio in Europees Beleid*. Rli The Hague, The Netherlands.
- ROGSTAD, I. 2016. Is Twitter just rehashing? Intermedia agenda setting between Twitter and mainstream media. *Journal of Information Technology & Politics*, 13, 142-158.
- ROOD, J. 2016. In a league of its own? The Netherlands as a middle-sized EU Member State. *Small States in Europe*. Routledge.
- ROSA, A., GUDOWSKY, N. & WARNKE, P. 2018. But do they deliver? Participatory agenda setting on the test bed. *European Journal of Futures Research*, 6, 1-12.
- RUIJS, M. & SPLINTER, G. 2019. *De kracht van glas: Hoe ziet het productassortiment voor de bedekte teelt er in 2050 in Nederland uit? : Wageningen Economic Research*.
- SABATO, S., VANHERCKE, B. & VERSCHRAEGEN, G. 2017. Connecting entrepreneurship with policy experimentation? The EU framework for social innovation. *Innovation-the European Journal of Social Science Research*, 30, 147-167.
- SALES-PINEIRO, C. & CAPRIOTTI-PERI, P. 2022. The media reputation of the European Union in the Spanish press (2000-2018). *Revista Internacional De Relaciones Publicas*, 12, 5-26.

- SANTOS, T., LOUÇÃ, J. & COELHO, H. Measuring agenda-setting effects on Twitter during the 2016 UK EU referendum. 2019 4th World Conference on Complex Systems (WCCS), 2019. IEEE, 1-6.
- SCHEBESTA, H. & CANDEL, J. J. 2020. Game-changing potential of the EU's Farm to Fork Strategy. *Nature Food*, 1, 586-588.
- SCHENDELEN, R. 2017. *Beïnvloeding in Nederland en Europa*. Amsterdam University Press.
- SCHOELLER, M. G. 2021. Preventing the eurozone budget: issue replacement and small state influence in EMU. *Journal of European Public Policy*, 28, 1727-1747.
- SCHOLTEN, M. 2016. The Snowden Files and Agenda-Setting in EU Foreign Policy: A potential data protection regime between the EU and the US. *European Policy Review*, 1, 3-14.
- SCHUNZ, S. & DAMRO, C. 2020. Expanding actorness to explain EU external engagement in originally internal policy areas. *Journal of European Public Policy*, 27, 122-140.
- SCIARINI, P. & TRESCH, A. 2019. The political agenda-setting power of the media: the Europeanization nexus. *Journal of European Public Policy*, 26, 734-751.
- SERBAN, I. D. & HARUTYUNYAN, A. 2021. The European Union as an International Donor: Perceptions from Latin America and the Caribbean. *The European Journal of Development Research*, 33, 1820-1839.
- SKOGSTAD, G. & WILDER, M. 2019. Strangers at the gate: The role of multidimensional ideas, policy anomalies and institutional gatekeepers in biofuel policy developments in the USA and European Union. *Policy Sciences*, 52, 343-366.
- SOGELOLA, D. 2018. Brexit, agenda setting and framing of immigration in the media: the case of the Daily Mail. *LSE Undergraduate Political Review*, 1, 128-142.
- STARKE, C. & LÜNICH, M. 2020. Artificial intelligence for political decision-making in the European Union: Effects on citizens' perceptions of input, throughput, and output legitimacy. *Data & Policy*, 2.
- STEC, M. & GRZEBYK, M. 2018. The implementation of the Strategy Europe 2020 objectives in European Union countries: the concept analysis and statistical evaluation. *Quality & quantity*, 52, 119-133.
- STEUNENBERG, B., AKERBOOM, M. & HUTTEN, P. 2015. *De wisselwerking tussen Europa en Nederland: Een verkenning van de Europese prioriteiten en hun invloed op de verschillende overheden in Nederland*. Leiden University.
- SZULECKI, K., FISCHER, S., GULLBERG, A. T. & SARTOR, O. 2016. Shaping the 'Energy Union': between national positions and governance innovation in EU energy and climate policy. *Climate Policy*, 16, 548-567.
- TARASEVICH, S., KHALITOVA, L., ARCENEUX, P., MYSLIK, B. & KIOUSIS, S. 2019. Ethnic nationalism and gatekeeping in the European media: Linking agenda setting, agenda building, and agenda indexing. *The Agenda Setting Journal*, 3, 23-42.
- THALER, P. 2016. The European Commission and the European Council: coordinated agenda setting in European energy policy. *Journal of European Integration*, 38, 571-585.
- THIERSE, S. 2019. Policy entrepreneurship in the European Parliament: reconsidering the influence of rapporteurs. *Journal of European Public Policy*, 26, 267-285.
- TIMMERMANS, A. 2001. Arenas as institutional sites for policymaking: Patterns and effects in comparative perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, 311-337.
- TOMMEL, I. 2020. Political leadership in times of crisis: the Commission presidency of Jean-Claude Juncker. *West European Politics*, 43, 1141-1162.
- TONRA, B. 2018. *The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union*, Routledge.
- TOSUN, J. & SCHAUB, S. 2021. Constructing policy narratives for transnational mobilization: Insights from European Citizens' Initiatives. *European Policy Analysis*, 7, 344-364.
- TSEBELIS, G. 1995. Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25, 289-325.

- UGLAND, T. 2019. Promoting policy consistency and continuity in the EU through the trio: Alcohol-related harm on the council presidency agenda. *Journal of European Social Policy*, 29, 515-528.
- ULLRICOVA, E. 2023. Issue Hierarchization in Agenda-Setting: The Case of the European Council Agenda. *Jcms-Journal of Common Market Studies*, 61, 108-123.
- VAN BUITENLANDSE ZAKEN, M. 2022. Resultaten—Evaluatie handels-en investeringsbeleid-Resultaten-Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).
- VAN DEN HEUVEL-WARREN, J. 2021. *De invloed van het Europees semester op het Nederlandse pensioenstelsel*, Netspar, Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement.
- VAN DER BIEZEN, J. 2017. *Good Riddance?-De invloed van een eventuele Brexit op de positie van Nederland in het Europees buitenlands beleid*.
- VAN DER PAS, D. J., VAN DER BRUG, W. & VLIAGENTHART, R. 2017. Political parallelism in media and political agenda-setting. *Political Communication*, 34, 491-510.
- VAN DORP, E.-J. & RHODES, R. 2022. The Netherlands: How Weak Prime Ministers Gain Influence. *Core Executives in a Comparative Perspective*. Springer.
- VAN GRUISEN, P., VANGERVEN, P. & CROMBEZ, C. 2019. Voting Behavior in the Council of the European Union: The Effect of the Trio Presidency. *Political Science Research and Methods*, 7, 489-504.
- VERHELST, T. 2017. Van uitvoerder tot medebeslisser: de rol van lokale besturen in de meerlagige Europese besluitvorming. *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?! : Vanden Broele*.
- VERHELST, T. 2018. Formele bestuurslaag of informele belangengroep? Een literatuurstudie over de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem. *Res Publica*, 60.
- VNG 2021. De Europese Agenda van de VNG 2021. VNG.
- VNO\_NCW\_MKB 2019. EU: waarde in de wereld.
- VOLLES, N. 2016. Lifelong learning in the EU: changing conceptualisations, actors, and policies. *Studies in higher education*, 41, 343-363.
- WASSERFALLEN, F., LEUFFEN, D., KUDRNA, Z. & DEGNER, H. 2019. Analysing European Union decision-making during the Eurozone crisis with new data. *European Union Politics*, 20, 3-23.
- WEBB, M. & KREPPPEL, A. 2021. The European Parliament's role as an informal EU agenda setter: The influence of own initiative reports. *Public Administration*, 99, 304-320.
- WRR 2007. *Europa in Nederland*, Amsterdam University Press.
- WURZEL, R. K., LIEFFERINK, D. & DI LULLO, M. 2019. The European Council, the Council and the Member States: changing environmental leadership dynamics in the European Union. *Environmental Politics*, 28, 248-270.
- YESILKAGIT, A., GEUIJEN, C., PRINCEN, S. & MASTENBROEK, E. 2008. Ambtenaren in transnationale overheidsnetwerken: De politieke aansturing van Haagse ambtenaren in Europese beleidsprocessen. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 35, 13-25.
- ZHANG, L. & WANG, P. N. 2022. Public Attitude and Opinion Leaders: Mapping Chinese Discussion of EU's Energy Role on Social Media. *Jcms-Journal of Common Market Studies*, 60, 1777-1796.



## Bijlage 1: Het 5C-model toegepast op deze evaluatie

	Capaciteit	Organisatorische vereisten
<b>Voorwaarden voor beleids-beïnvloeding</b>  <b>Factoren <u>binnen</u> de eigen invloedsfeer</b>	<b>C1: Netwerken en relaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- netwerken: opbouw en behoud van contacten binnen Den Haag, met andere lidstaten, Nlse EU-posten, met de EU-instellingen en met andere relevante (niet-) statelijke actoren (e.g. denktanks, belangenorganisaties, MEPs, bedrijven)</li> <li>- persoonlijke eigenschappen van onderhandelaars (ambtenaren en bewindspersonen (BWP))</li> <li>- mate van totaaldiplomatie (BWPs 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>
	<b>C2: Kennis, menskracht en mandaat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- EU-kennis van ambtenaren in Den Haag, PV EU, Nlse EU-posten, en BWPs (over beleidsinhoud, besluitvormingsproces en netwerken)</li> <li>- voldoende fte en budget</li> <li>- toereikend mandaat van bij de beïnvloeding betrokken statelijke actoren (inzet van BWOs: staatssecretaris of minister of MP/ of juist PV EU)</li> </ul>
	<b>C3: Beleids-samenhang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- een 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 en implementatie</li> <li>- een uitgeschreven lobbystrategie 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>
	<b>C4: Sturing met draagvlak</b>	<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 beïnvloeding betrokken actoren door BZ</li> <li>- roulerend VZ Europese Raad van ministers</li> </ul>
	<b>C5: Flexibiliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- doorlopende reflectie op het Europese krachtenveld</li> <li>- het vermogen om standpunten en (onderhandelings)strategieën aan te passen aan verander(en)de omstandigheden, stemgedrag</li> </ul>
<b>Factoren <u>buiten</u> de eigen directe invloedsfeer</b>	<b>Externe factoren</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- de mate van <i>saliency</i> van 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>1</sup></li> <li>- Internationale en Europese factoren zoals binnenlandse politiek in de verschillende lidstaten, mondiale geopolitieke spanningen, conflicten, natuurrampen, crises etc.</li> </ul>	

<sup>1</sup> Bedrijven en maatschappelijke organisaties beperken zich niet persé tot het nationale niveau.

## Bijlage 2: Methode

### Methodologie

In een eerste fase is een quick scan gemaakt. Daarbij is naar artikelen en webcontent gezocht door middel van kernwoorden in Google Scholar (bron 1), Web of Science (bron 2), Google.nl (t.b.v. grijze literatuur) (bron 3) en een aantal onderliggende websites van Overheid.nl (dit om relevante overheidsdocumenten in beeld te brengen) (bron 4).

De gevonden documenten zijn vervolgens gefilterd en samengevat in enkele zinnen. Ook is aangegeven welke documenten een meer gedetailleerde bestudering nodig hadden.

Tijdens de tweede fase zijn alle artikelen in een eerste verband gebracht en vervolgens verrijkt met inhoudelijke bevindingen van de artikelen die in meer detail gelezen zijn.

### Type documenten

- Wetenschappelijke artikelen uit *peer reviewed journals*
- Hoofdstukken uit wetenschappelijke boeken
- Beleidsrapporten
- Rapporten van denktanks (Clingendael bijvoorbeeld)
- Bachelor en master theses

### Analyse

- Inhoudsanalyse door middel van een open codering (begrippen, concepten, actoren)
- Analyse aan de hand van het 5C model
- Synthesen van de voorwaarden van beïnvloeding van de Europese beleidsagenda door de lidstaten - in het bijzonder van Nederland

### Type literature review:

Beschrijvend van aard: "A descriptive review examines the state of the literature as it pertains to a specific research question, topical area, or concept. (...) descriptive reviews do not aim to expand upon the literature, but rather provide an account of the state of the literature at the time of the review." (Xiao, Y., & Watson, M. (2019). Guidance on conducting a systematic literature review. *Journal of planning education and research*, 39(1), 93-112.)

**Periode:** 2016-2022

Gekozen is om het onderzoek steeds in 2 delen uit te voeren.

2019-2022

2016-2018

#### Taal:

Bij Bronnen 1,2,3 is zowel met Engeltalige als Nederlandstalige begrippen gezocht. Bron 4 alleen Nederlandstalige begrippen. Bron 2 leverde in het Nederlands overigens geen hits op.

#### Kernwoorden:

- EU-agendasetting
- EU-agendavorming Nederland
- Impact member states Eu agenda setting
- Impact lidstaten op EU-agenda
- Influence Netherlands European Union EU-agenda setting
- Invloed Nederland op Europese agenda
- Extra bij bron 4: EU/ Europa/ Europese unie
- ➔ Er is ter controle ook met "" gezocht

#### Overzicht zoekgeschiedenis

- ➔ alle bronnen en zoekcombinatie zijn telkens minimaal 30 treffers bekeken.
- ➔ in totaal zijn **31 zoekopdrachten** uitgevoerd:
  - bron 1: 12 keer: 2 tijdsvakken, 3 kernbegrippen en 2 talen
  - bron 2: 6 keer: 2 tijdsvakken, 3 kernbegrippen
  - bron 3: 3 keer: 1 tijdvak, 3 kernbegrippen
  - bron 4: 10 keer: 8 adviesinstituties en 2 onderdelen bij beleidsvorming
- ➔ totaal 1012 treffers bekeken
- ➔ daarvan zijn er 199 abstracts gelezen en verwerkt in de studie
- ➔ 43 stukken van deze 199 zijn integraal gelezen

	Bron 1	Bron 2	Bron 3	Bron 4	Totalen
Bekeken treffers	480	142	90	300	1012
1e ronde: Geselecteerd	235	64	38	11	348
2e ronde: abstract gelezen/ Gedownload	130	37	22	10	199