IOB Terms of Reference

Inzicht in beleidsinvloed

Evaluatie van de EU-beleidsbeïnvloeding door Nederland in de periode 2016-2022

10 oktober 2022

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoud

1 Inleiding 4
1.1 Opzet van deze Terms of Reference 4
1.2 De context 6
2 Beleidsreconstructie 12
2.1 Het Nederlandse beleid voor beïnvloeding van EU-beleid 12
2.2 Acties en instrumenten 14
2.3 Middelen en actoren 19
3 Inzicht in Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding 20
3.1 Doelstellingen van dit onderzoek 20
3.2 Onderzoeksvragen 20
4 Afbakening 24
4.1 Tijdvak 24
4.2 Actoren 24
4.3 Fasen in de beleidscyclus 24
4.4 Casusselectie EU-dossiers 24
5 Methoden 28
5.1 Analytisch kader 28
5.2 Onderzoeksmethoden 28
5.3 Toegang tot bronnen voor documentenanalyse 32
5.4 Beperkingen 32
5.5 Ethische overwegingen 33
6 Mijlpalen 34
7 Producten 35
7.1 Risico's 35
8 Organisatie 36
8.1 Onderzoeksteam 36
8.2 Klankbordgroep 36
8.3 Referentiegroep 36
Annex - Kennisveld EU-studies met raakvlakken naar deze studie 38
Annex toelichting op potentiële selectie van casussen 41

Afkortingen en acroniemen

AI	Artificial Intelligence
BNC	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DIE	Directie Integratie Europa
DEU	Directie Europa
ECB	Europese Centrale Bank
ECFR	European Council on Foreign Relations
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EU	Europese Unie
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
PV EU	Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

1 Inleiding

1.1 Opzet van deze Terms of Reference

Nederland is vergeleken met grotere lidstaten zoals Frankrijk, Duitsland, Italië en Polen een relatief klein land binnen de Europese Unie (EU) van 27 lidstaten. Tegelijkertijd is Nederland vergeleken met de kleinste lidstaten als Malta en Luxemburg een grote lidstaat. Dit maakt dat over Nederland wel wordt gezegd dat het "te groot voor de kleinen en te klein voor de groten is".[1] Enerzijds is Nederland gesprekspartner voor deze twee groepen,[2] wat vanzelfsprekend voordelen met zich meebrengt, anderzijds is het voor de strategie van de Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding ook een uitdagende positie.

Over de meeste wetgeving binnen de EU wordt besloten met een gekwalificeerde meerderheid van landen en met medebesluitvorming door het Europees Parlement.[3] Hierbij hebben grotere lidstaten meer stemgewicht in de Raad en meer Europarlementariërs, waarmee ze de Europese besluitvorming soms naar hun hand kunnen zetten.[4] Zoals een diplomaat aangaf: "the reality is that the big member states (…) are more in the driving seat than the smaller member states (…) and their voice really counts, well unfortunately for smaller member states".[5] Formeel ligt dit anders in de Europese Raad, waarin de lidstaten in de regel beslissen op basis van consensus en iedere lidstaat een vetorecht heeft, tenzij in de Europese verdragen specifiek wordt aangegeven dat op een andere manier wordt gestemd.[6]

In de academische literatuur is er consensus dat kleine landen binnen de EU relatief minder 'machtsbronnen' zoals onderhandelingskracht of mankracht tot hun beschikking hebben. Dat maakt kleinere lidstaten, waaronder ook Nederland, afhankelijker van slimme organisatie, prioritering en overtuigingskracht; wie niet sterk is moet slim zijn.

In 2020 en 2021 heeft IOB onderzoek gedaan naar de coördinatie van het Nederlandse standpunt voor Europese onderhandelingen.[7] Hierbij is een coördinerende rol weggelegd voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), als formeel verantwoordelijke voor dit proces. Maar Europese coördinatie van de standpuntbepaling is natuurlijk geen doel op zich. Uiteindelijk wil Nederland, net zoals

[1] Interview met een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven in Brussel, gehouden op 27 oktober 2021.
[2] Ibid. In deze evaluatie zal IOB ingaan op in hoeverre Nederland ook daadwerkelijk deze rol van brug tussen beide groepen lidstaten vervult en of dit ook tot kansen in beleidsbeïnvloeding leidt of heeft geleid.
[3] Op onderwerpen die worden gezien als 'gevoelig', worden besluiten tussen de 27 landen genomen op basis van unanimiteit. Alle EU-lidstaten moeten het eens zijn, bijvoorbeeld over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, uitbreiding en financiën, anders komt er geen beleid. De lidstaten hebben ook unanimiteit nodig om een Commissievoorstel van tafel te kunnen krijgen. En bij procedurele besluiten en een verzoek aan de Europese Commissie om een onderzoek uit te voeren of een voorstel in te dienen, is een simpele meerderheid genoeg (14 lidstaten moeten dan 'voor' stemmen).
[4] Zie voor artikelen over de invloed van kleine staten op de EU: Howard Grøn, C. en A. Wivel (2011) 'Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy', *Journal of European Integration*, vol. 33(5), pp. 523-539; Panke, D. (2010) 'Small states In the European Union: structural disadvantages in EU policy-making and counter-strategies', *Journal of European Public Policy*, vol 17(6), pp. 799-817; Panke, D. (2012) 'Being small in a big union: punching above their weights? How small states prevailed in the vodka and the pesticide cases', *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 25(3), pp. 329-344.
[5] Zie Panke (2012), pp. 331.
[6] De lidstaten zijn niet alleen lid van de (Europese) Raad en de onderliggende gremia (werkgroepen, comité's en Coreper). Vertegenwoordigers van de lidstaten maken ook deel uit van de comitologiecomité's van de Europese Commissie, waarin afgeleide regelgeving – die de details van Europese wetgeving uitwerkt – wordt opgesteld. Tevens hebben zij zitting in expertgroepen van agentschappen, waarin (uitvoerende) besluiten worden geformuleerd. Deze comité's en expertgroepen vallen buiten het bestek van deze evaluatie: de focus ligt op de (voorwaarden voor) beïnvloeding van besluitvorming op het niveau van de (Europese) Raad.
[7] IOB (2020) 'Terms of Reference - Evaluatie Nationale Coordinatie van Nederlands EU Beleid', Terms of Reference – Evaluatie Nationale Coordinatie van Nederlands EU Beleid | Terms of reference | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) (iob-evaluatie.nl).

alle andere lidstaten, de totstandkoming van beleid beïnvloeden in de EU.[8] Dit roept een aantal vragen op. In hoeverre slaagt Nederland erin om, wanneer een Nederlandse positie is geformuleerd, deze ook succesvol uit te dragen in Brussel?[9] Wat maakt de beïnvloeding van Europees beleid tot een succes? En wat maakt dat de Nederlandse inzet niet behaald wordt?

Deze Terms of Reference voor een evaluatie van de beleidsbeïnvloeding in EU-kader door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken is opgesteld op basis van de inzichten die zijn opgedaan in een voorbereidend onderzoek. Dit bestond onder andere uit een analyse van relevante nota's, Kamerstukken en adviesrapporten. Ook is gebruik gemaakt van de eerdergenoemde IOB-evaluatie naar de EU-coördinatie van de standpuntbepaling en de vergelijkende studies daarover naar Duitsland, Frankrijk en Denemarken.[10] Daarnaast is een scan gemaakt van de wetenschappelijke literatuur over (Nederlandse) EU-beleidsbeïnvloeding en zijn zo'n 35 semi-gestructureerde interviews uitgevoerd met experts en betrokkenen bij de Nederlandse belangenbehartiging. Deze bronnen vormden de inspiratie voor het onderhavige voorstel voor de onderzoeksvragen en de methodologische opzet.

De drieledige hoofdvraag luidt: *(1) In hoeverre beschikte het ministerie van Buitenlandse Zaken[11] over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding van de beleidsagenda, beleidsvorming en/of besluitvorming in de Europese Unie, in de periode 2016-2022? (2) In hoeverre is er in een vijftal cases sprake geweest van invloed die kan worden toegeschreven aan Nederland, en welke andere externe factoren waren van invloed hierop? (3) Welke lessen zijn er te trekken voor de toekomst?*

Deze hoofdvraag wordt in deze ToR uitgewerkt in een aantal deelvragen.
Het onderzoek richt zich daarbij op (de voorwaarden[12] voor) effectieve EU-beleidsbeïnvloeding vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken, al wordt hierbij uiteraard ook de rol van de vakdepartementen betrokken), in een proces dat wordt gecontroleerd door het nationale parlement. Daarbij komen we uiteraard veel andere actoren tegen, zoals decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties, advies- en toezichtsorganen en niet-statelijke actoren zoals bedrijven, ngo’s en vakbonden. Waar hun acties verband houden met of een effect hebben op de EU-belangenbehartiging door de Rijksoverheid worden hun activiteiten in de analyse meegenomen.

Effectieve beïnvloeding van EU-beleid wordt in deze evaluatie gedefinieerd als het vermogen van Nederland om beleidsuitkomsten in de EU dichterbij het eigen 'ideale punt' te brengen.[13] Daarbij maken we onderscheid tussen de initiële Nederlandse positie over een voorstel en de eventuele aanpassingen tijdens het onderhandelingstraject. Lidstaten hebben er soms moeite mee transparant te zijn over dit soort aanpassingen. Maar de wil om van positie te veranderen is een centraal onderdeel van democratische besluitvorming, en het verklaren van zowel

[8] De afgelopen decennia is hier veel wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Een klassieke, vroege studie in dit verband is: Wallace, W. (1999) 'Small European States and European Policy–Making: Strategies, Roles, Possibilities. In between Autonomy and Influence: Small States and the European Union', *Arena Report*, vol. 1/99, pp. 11-26.
[9] Met ‘‘Brussel’’ wordt de Europese Unie aangeduid.
[10] Online te vinden via: Resultaten — EU-beleidscoördinatie in Duitsland, Denemarken en Frankrijk en lessen voor Nederland | Resultaten | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) (iob-evaluatie.nl)
[11] Onder het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt ook de inzet van de Nederlandse posten in EU-lidstaten en de PV EU verstaan.
[12] Deze evaluatie benadert de voorwaarden vanuit een capaciteitsvraagstuk. Welke capaciteiten relevant zijn en binnen de eigen invloedsfeer vallen, wordt deels bekeken vanuit wat bekend is in de literatuur (deductief), en deels uit een open manier van onderzoek doen (inductief).
[13] We volgen hierbij Dür et al., 2019; Klüver, 2013).

veranderingen van positie als compromissen die daar het gevolg van zijn, is een cruciaal element van verantwoording afleggen, aldus de Europese Ombudsman.[14]

Deze evaluatie dient, samen met de studie naar de coördinatie van het Nederlandse EU-beleid, als bouwsteen voor de periodieke rapportage van de Nederlandse inzet in de Europese Unie wat valt onder Artikel 3 'Effectieve Europese Samenwerking' in de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De afronding van de huidige evaluatie staat gepland voor medio 2023. De periodieke rapportage zal in 2024 worden afgerond.

1.2 De context

Invloed uitoefenen door lidstaat Nederland in de Europese Unie gebeurt vanzelfsprekend niet in een vacuüm. Recente ontwikkelingen binnen en buiten de EU moeten daarom in ogenschouw worden genomen bij een onderzoek naar het succes van beïnvloedingspogingen. In deze alinea worden een aantal factoren beschreven die, aldus de direct betrokkenen, waarnemers en academici, de beleidsbeïnvloeding van kleine landen in de Europese Unie gedurende de evaluatieperiode hebben bemoeilijkt. Het gaat dan om veranderende verhoudingen tussen de EU en de lidstaten, nieuwe Europese spelregels, de activiteit van parlementen in het kader van democratisering, het proces van gestage verdere Europeanisering van meer beleidsterreinen en het ontstane complexe speelveld waarin steeds wisselende coalities worden gevormd tussen eerst 28 en nu 27 lidstaten. Deze factoren, en wellicht onvoorziene factoren die naar boven komen tijdens de uitvoering van het onderzoek zullen worden meegenomen, indien deze van invloed zijn op de mate van Nederlandse EU-beïnvloeding.

1.2.1 Veranderende verhouding tussen de EU en de lidstaten

Een belangrijke drijfveer voor de institutionele structuur van de Europese samenwerking, die gestart is door Nederland en vijf andere Europese landen in de jaren vijftig, was dat kleine lidstaten baat zouden hebben bij een sterke neutrale instantie, verdragsbewaarder en penvoerder voor de lidstaten en bres tegen te grote invloed van de grote lidstaten.[15] De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS, 1951) en later de Europese Economische Gemeenschap (EEG, 1957)[16] omvatten daarom een initiërende en wetgevende Hoge Autoriteit, die later werd hernoemd als de Europese Commissie. Het was een bijzondere organisatie met een College en ambtenaren, die weliswaar nationale politici en ambtenaren kende, maar onafhankelijk was in zijn besluitvorming ('supranationaal', zoals later het Hof van Justitie dit kenschetste).

Tegelijkertijd werd een Raad van Ministers ingesteld, met een veto voor elk land, op voorstel van onder meer Nederland. Deze balans was nodig om te voorkomen dat de grotere landen de Commissie zouden gaan overheersen.[17]

Ten derde kende de institutionele structuur van Europese interstatelijke samenwerking een Gemeenschappelijke Vergadering van nationale volksvertegenwoordigers – dit werd later het Europees Parlement dat sinds 1979 direct wordt gekozen.[18]

---

[14] Europese Ombudsman, 2017, https://www.ombudsman.europa.eu/nl/recommendation/en/89518.
[15] Segers, M. (2019) *Reis naar het continent: Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden*. Prometheus: Amsterdam.
[16] Voor meer informatie over de geschiedenis van de EU, zie o.a. De geschiedenis van de EU (europa.eu) (laatst bezocht op 7 december 2021).
[17] Antola, E., en M. Lehtimäki (2001) *Small states in the EU.* Turku: Jean Monnet Centre of Excellence.
[18] Na de oprichting van de EEG en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie werd de Gemeenschappelijke Vergadering van de EGKS uitgebreid tot alle drie de gemeenschappen. In maart 1958

Deze institutionele structuur, gekenmerkt door de wens een balans te vinden tussen de grote en kleine lidstaten en tussen landen met uiteenlopende belangen, herkennen we in de huidige Europese Unie. Maar die balans werkte niet altijd. Zo laat onderzoek zien dat de Europese Commissie geen consistente vriend is geweest van kleine lidstaten.[19] Daarnaast heeft de Europese Commissie een sterker eigenstandig politiek profiel gekregen in de afgelopen jaren,[20] wat de balans tussen Brussel en de hoofdsteden heeft veranderd.

Ook worden, zeker in de laatste twee decennia, meer en meer politiek gevoelige beleidsterreinen gezien als 'Chefsache'. Steeds meer beleidsvoorstellen worden gedaan en uitonderhandeld in de EU-top-instelling die sinds de jaren zeventig gestaag aan macht won: de Europese Raad. Deze vergadering van 27 staatshoofden of regeringsleiders, de Voorzitter van de Europese Commissie en een eigen vaste voorzitter, is tegenwoordig bepalend in de Europese besluitvorming.[21] Drijvende kracht achter de verschuiving van de macht van de Commissie naar de Raad en daarmee de lidstaten was de ‘polycrisis’,[22] waarin van nationale politici in de Europese Raad acuut Europees politiek leiderschap werd gevraagd in de opeenvolgende krediet- en Eurocrises, de aangekondigde Brexit en de vluchtelingencrisis. Met de Coronacrisis en het conflict in Oekraïne is dit beeld van aanhoudend Europees topoverleg bestendigd.

De politisering van de Commissie en het toegenomen belang van de Europese Raad hebben het proces van Europese beleidsbeïnvloeding vanuit lidstaten veranderd. Om zaken op de agenda te krijgen, moeten lidstaten zich vaker richten op andere hoofdsteden en de Raad. Ook de veranderde rol van het Europees Parlement vraagt om een andere benadering, zoals de volgende paragraaf duidelijk maakt.

1.2.2 Nieuwe spelregels

Bovendien zijn de spelregels van Europese beleidsvorming in de loop der jaren veranderd. Als gevolg van de uitbreiding van het aantal lidstaten en beleidsterreinen wordt in de Raad van de Europese Unie steeds meer besloten met gewogen (gekwalificeerde) meerderheden.[23] In de Europese Raad wordt in de regel met consensus besloten.

Waar in de Europese Commissie elk land, klein of groot, één Eurocommissaris levert, en alle lidstaten in die zin dus gelijk zijn, wordt sinds het Verdrag van Lissabon (2009) het merendeel van de wetsvorming en wetswijzigingen besloten volgens de 'gewone

kwam deze vergadering voor het bijeen als de 'Europese Parlementaire Vergadering' en in maart 1962 werd de naam gewijzigd naar Europees Parlement (Het Europees Parlement: historische achtergrond | Infopagina's over de Europese Unie | Europees Parlement (europa.eu) (laatst bezocht op 7 december 2021).

[19] Bunse, Simone, Paul Magnette, and Kalypso Nicolaïdis. *Is the Commission the small member states' best friend?*. Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), 2005.

[20] Smeets, S. and D. Beach, (2021) 'It takes three to tango: New inter-institutional dynamics in managing migration reform’, *Journal of European Public Policy*, pp. 1-19; Zeitlin, J., Nicoli, F. en B. Laffan (2019), ‘Introduction: the European Union beyond the polycrisis? Integration and politicization in an age of shifting cleavages’, *Journal of European Public Policy*, vol. 26(7), pp. 963-976.

[21] van Middelaar, L. (2016) ‘The Return of Politics – The European Union after the crises in the eurozone and Ukraine’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 54(3), pp. 495-507; van Middelaar, L. (2018), ‘Brexit as the European Union’s “Machiavellian Moment”’, *Common Market Law Review*, vol. 55(2), pp. 3-28; van Middelaar, L. (2019), *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle: Agenda Publishing; Smeets, S. en D. Beach (2020a) ‘When success is an orphan: informal institutional governance and the EU–Turkey deal’, *West European Politics*, vol. 43(1), pp. 129-158; Smeets, S. en D. Beach (2020b) ‘Political and instrumental leadership in major EU reforms. The role and influence of the EU institutions in setting-up the Fiscal Compact’, *Journal of European Public Policy*, vol. 27(1), pp. 63-81; Smeets, S. en D. Beach (2020c) ‘Intergovernmentalism and its implications – new institutional leadership in major EU reforms’, *Journal of European Public Policy*, vol. 27(8), pp. 1137-1156.

[22] De term ‘polycrisis’ kwam in EU-kringen in zwang na introductie door o.a. Commissiepresident Juncker in 2016, maar zie ook: Zeitlin, J. en F. Nicoli (2021), *The EU beyond the polycrisis? Integration and politicization in an era of shifting cleavages*. Routledge: London.

[23] Ook de regels voor besluitvorming in comitologiecomité's gingen op de schop. Besluiten genomen in het kader van comitologie vallen buiten het bestek van deze evaluatie. Dit geldt ook voor (uitvoerende) besluiten door agentschappen.

wetgevingsprocedure' waarbij de Raad en het Europees Parlement tot een akkoord moeten komen.[24] Om wetgeving op EU-niveau in de Raad aan te nemen, moeten 15 van de 27 lidstaten voor een besluit stemmen, waarbij zij dan ook meer dan 65% van de EU-bevolking moeten vertegenwoordigen. Een blokkerende minderheid in de Raad telt minstens vier landen en 35% van de bevolking.

Grotere lidstaten kunnen vrij eenvoudig aan deze blokkerende minderheid komen,[25] maar voor kleinere landen zoals Nederland betekent dit dat zij met veel lidstaten een coalitie moet vormen. Door de Brexit "verliest Nederland niet alleen een overwegend gelijkgezinde partner binnen de Unie, maar verandert de machtspolitieke balans ook in het voordeel van de overgebleven grote lidstaten",[26] aldus de Minister van BZ. En ook in het Europees Parlement kan het voor kleinere lidstaten moeilijker zijn om wetgeving tegen te houden dan voor de grote lidstaten. Met het Verdrag van Lissabon zijn de zetels per land verdeeld op basis van bevolkingsgrootte, met een maximum van 751 zetels (waarvan één voor de voorzitter, die geen stemrecht heeft). Hoewel de zetels zo worden verdeeld dat vertegenwoordigers van kleine landen relatief minder inwoners per zetel vertegenwoordigen[27], blijft het feit wel dat er bijna 100 Duitse volksvertegenwoordigers zijn tegenover 6 voor Cyprus en 29 voor Nederland. Zelfs als de Nederlandse overheid er in slaagt alle Nederlandse parlementsleden te overtuigen van het eigen standpunt, dan heeft zij nog een grote hoeveelheid parlementsleden te gaan, voordat het besluit ook daadwerkelijk aangenomen (of geblokkeerd) kan worden. Tegelijkertijd zijn er ook voorbeelden te zien waarbij het belang van de politieke groep in het Europees Parlement zwaarder weegt dan de inzet van een nationaal kabinet.

Vroeger werd dooronderhandeld door alle landen samen, en dan weer met het Europees Parlement in commissies, en dan weer in de Raad. Dit was een samenspel, de zogenaamde tweede lezing die het wetgevende proces soms jaren deed duren. Maar in de EU-besluitvorming zijn in het afgelopen decennium zogenaamde ‘trilogen’ de norm geworden, als een manier waarop een EU met 27 lidstaten kan blijven functioneren. Bijna alle wetgevende dossiers worden afgerond met zo'n informeel overleg tussen delegaties van de Europese Commissie, het Parlement en de Raad. In zo’n vergadering wordt de gezamenlijke positie van de Raad door het roulerende voorzitterschap ingebracht, en wordt er vanuit het EP door de rapporteur onderhandeld. Er waren meer dan 350 trilogen in de vorige wetgevende periode (2014-2019). Per besluit, richtlijn of verordening waren dan zo'n vier besloten overleggen met de Europese Commissie nodig.[28]

Het ligt voor de hand dat, bij trilogen als onderhandelingsforum, de invloed van individuele lidstaten beperkt is – tenzij ze voorzitter zijn, zoals Nederland was in 2016. Het is voor de onderhandelaars in deze fase immers vertrouwen op de inbreng van het roulerende voorzitterschap achter gesloten deuren, waarna in de Raad wordt

[24] De gewone wetgevingsprocedure begint met een wetsvoorstel van de Europese Commissie, en bestaat uit maximaal drie 'leesronden'. In de eerste lezing onderzoeken het Parlement en de Raad het voorstel van de Commissie. Vervolgens stemt het Parlement (met gewone meerderheid) eerst over dit voorstel. Het kan het voorstel aannemen, afwijzen, maar ook amendementen aannemen. Hierna mag de Raad bepalen of zij het Parlement volgt. Als dit het geval is, is de wetgeving in de eerste ronde aangenomen. Als de Raad echter een andere positie heeft, is er nog een tweede lezing nodig. Hierbij hebben de Raad en het Parlement beperkte tijd om tot een positie te komen en is er in het Parlement een absolute meerderheid nodig om het voorstel af te wijzen of te amenderen. De derde fase van de gewone wetgevingsprocedure wordt ook wel 'verzoening' genoemd. Als de Raad in de tweede lezing niet mee kan gaan in de amendementen van het Parlement, dan starten er onderhandelingen tussen de twee instituties. Het doel van deze onderhandelingen is om tot een gemeenschappelijke tekst te komen, die zowel door het Parlement als de Raad kan worden onderschreven.
[25] Stemprocedures binnen de Raad | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl) (laatst bezocht 7 december 2021).
[26] Kst 21501-20-1413.
[27] TEU, article 14:2.
[28] Zie voor meer informatie over trilogen Triloog - Europa Nu (europa-nu.nl) (laatst bezocht op 20 december 2021) en het ‘Special issue on trilogues’ van Gijs Jan Brandsma, Justin Greenwood, Ariadna Ripoll Servent & Christilla Roederer-Rynning (2021), *Journal of European Public Policy*, 28:1, 1-9,

teruggekoppeld. Maar ook de rol van EP-rapporteur is belangrijker geworden omdat die de positie van het EP in kan brengen. Er is in de triloog-setting, die ook wel de 'fast track' wordt genoemd, sneller sprake van een informele uitruil van posities in de onderhandelingen dan in de openbare beleidsvorming (bijvoorbeeld in de vroegere tweede lezing van wetsvoorstellen), waarin langduriger over de weging van posities wordt overlegd.

Het beleid dat in het kader van de Europese Unie door 27 lidstaten wordt gevormd, is veelal bindend in de lidstaten. Het meest ingrijpend zijn de circa honderd voorstellen per jaar, die, eenmaal tot wetgeving onderhandeld, de Nederlandse wetgever, burgers en bedrijven binden (de zogenoemde 'directe werking'). Het gaat hier om een grondbeginsel van Europese integratie, dat ervoor zorgt dat bedrijven en consumenten in de hele EU met dezelfde regels te maken hebben. Het primaat van het Europese recht boven het nationale recht, een tweede grondbeginsel, wordt op het moment van schrijven door een (beperkte) groep gelijkgestemden ter discussie gesteld. De Poolse regering, maar ook de Franse presidentskandidaat Michel Barnier, hebben in 2021 hun twijfels uitgesproken over de voorrang van het Europese recht op het nationale recht.[29] Dit past binnen een bredere opkomst en ontwikkeling van 'Euroscepsis', ook in Nederland, zoals wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond en ook in het parlement kan worden gehoord.[30] Deze politieke en publieke discussie heeft zijn weerslag op het nationale Europabeleid.

1.2.3 Een nieuwe rol van nationale parlementen

De oorspronkelijke Europese beleidsvorming werd door de uitvoerende macht bepaald. In het begin van deze eeuw was er een reeks nationale referenda waarin EU-verdragsvernieuwingen door de kiezers werden weggestemd. Vervolgens is actief geïnvesteerd in democratische controle door het Europees Parlement en de nationale parlementen. In het Verdrag van Lissabon (2009) kregen nationale parlementen een formele rol in de besluitvorming op Europees niveau. Zo werd er een mechanisme ontwikkeld waarmee nationale parlementen aan de bel kunnen trekken wanneer ze menen dat een wetsvoorstel van de Commissie in strijd is met het principe van subsidiariteit en/of met het proportionaliteitsbeginsel (de zogenoemde kaartprocedure).[31] [32] Het Nederlandse parlement speelde een belangrijke rol in de totstandkoming van de kaartprocedure.[33] [34]

---

[29] Politico (2021) 'Presidential candidate Barnier wants to limit role of European courts', 10 September 2021, Presidential candidate Barnier wants to limit role of European courts – EURACTIV.com (last visited 11 November 2021); Politico (2021) 'Explained: What bombshell Polish court ruling means for EU', 8 October 2021, Explained: What bombshell Polish court ruling means for EU – POLITICO (last visited 11 November 2021).

[30] Zie bijvoorbeeld Vollaard, Hans. "Dutch Europhilia: A Deviation from a Long-standing Eurosceptic Tradition?." *Euroscepticisms*. Brill, 2020. 97-120.

[31] Het subsidiariteitsbeginsel moet garanderen dat besluiten op een zo laag mogelijk niveau (zo dicht mogelijk bij de burger) worden genomen. Een besluit mag alleen op Europees niveau genomen worden, als dat niet goed op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau kan gebeuren. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat Europese regelgeving niet verder mag gaan dan nodig is. (Verdrag van Lissabon vergroot rol van nationale parlementen in Europa - Europa Nu (europa-nu.nl) (laatstbezocht op 7 december 2021).

[32] Om een voorstel helemaal af te keuren is een meerderheid van 55 procent in de Raad nodig. Bij het Europees Parlement is een gewone meerderheid voldoende.

[33] NRC (2008), 'Oranje kaart' van Tweede Kamer blijft een kans maken, 9 mei 2008; NRC (2010) 'Nieuwe wapens geven Kamer meer grip op de EU', 14 januari 2010.

[34] De Commissie ontving in 2020 negen gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen, dat zijn er meer dan in 2019, toen er voor het eerst sinds de invoering van het subsidiariteitscontrolemechanisme geen enkel gemotiveerd advies was ontvangen.
De nationale parlementen hebben in 2020 255 adviezen aan de Commissie gericht. Dat zijn er meer dan in 2019 (159), maar minder dan in voorgaande jaren (576 in 2017 en 569 in 2018). Van die 255 adviezen hadden er 99 (39 %), inclusief de 9 gemotiveerde adviezen (3 %), betrekking op wetgevingsvoorstellen van de Commissie die onder het subsidiariteitscontrolemechanisme vallen. De overige 156 adviezen (61 %) hadden betrekking op niet-wetgevingsinitiatieven, zoals mededelingen, dan wel op initiatiefadviezen die niet direct betrekking hadden op een initiatief van de Commissie.
Zie: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-subsidiarity-proportionality-national-parliaments_nl.pdf

Naast deze directe betrokkenheid besluit de meerderheid van de Kamer op veel grotere schaal dan vroeger om de regering moties mee te geven bij de nationale standpuntbepaling. Dienden in de jaren '60 Tweede Kamerleden enkele tientallen moties per jaar in, in de jaren '80 waren dat er al honderden, en inmiddels zijn het er duizenden. Ter vergelijking, in de Duitse Bondsdag zijn dat er een paar honderd, terwijl die meer leden telt.[35] Dat betekent dat de regering zich rekenschap moet geven van de debatten die voorafgaand aan de EU-besluitvorming in het nationale parlement plaatsvinden. Daarmee is het nationale parlement een 'veto player' in de beïnvloeding, omdat nationaal politiek draagvlak voor Europese besluitvorming belangrijker is geworden.[36] Weliswaar is in Nederland geen sprake van een formeel mandaatsysteem, maar de uitgesproken opvattingen van de parlementariërs kunnen een rol spelen in de beïnvloedingsstrategie. Tegelijkertijd kan de regering het argument van parlementaire zorgen ook gebruiken in de onderhandelingen (ook wel aangeduid als het '*vinculo externo* argument').

Om te begrijpen hoe relevant het nationale parlement is voor de strategie van EU-beleidsbeïnvloeding is ook belangrijk te beseffen dat de regering de Nederlandse onderhandelingspositie op een aantal momenten gedurende het Europese beleidsproces (bij nieuwe voorstellen en voor Raadsvergaderingen) opschrijft in Kamerbrieven en in het openbaar in de Tweede Kamer bespreekt. Dit is in Europese context uniek, en deze openheid geeft andere lidstaten, via bijvoorbeeld de ambassades in Den Haag, inzicht in de Nederlandse inzet in de onderhandelingen.

1.2.4 Steeds meer Europese regels

Steeds meer beleidsterreinen hebben te maken met Europees beleid en Europese wet- en regelgeving. Denk hierbij aan de sociale pijler (door bijvoorbeeld een richtlijn over minimumlonen), belastingen, onderwijs (door bijvoorbeeld de wetgevende erkenning beroepskwalificaties) en het domein van de volksgezondheid (als gevolg van COVID-19). Dit geldt ook voor het veiligheidsdomein, met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, en het gebied van terrorismebestrijding en cybercrime. Dat betekent dat het speelveld van de beleidsbeïnvloeding is verruimd.

Niet alleen statelijke actoren zoals ministeries zijn actief in Europese belangenbehartiging. Ook toezichtorganisaties, inspecties, uitvoeringsorganisaties en bestuurlijke netwerken hebben in toenemende mate te maken met Europees beleid, en zij zijn nieuwe spelers in de beleidsbeïnvloeding.[37] Daarnaast proberen private actoren, zoals ngo's en vakbonden, Europees beleid te beïnvloeden. Soms is er sprake van een samenspel tussen private actoren en statelijke actoren.

1.2.5 Een groter speelveld

Internationale samenwerking werkt vaak op basis van intergouvernementele afspraken, waarbij elk land één stem en veto heeft.[38] De Europese Unie werkt anders, zoals hierboven al beschreven. Door het door de jaren heen steeds gebruikelijker worden van de meerderheidsbesluitvorming zijn voor elk Europees besluit coalities van lidstaten nodig. Daarbij geldt overigens dat het roulerende voorzitterschap in het

[35] Wolzak, Martine: Duizenden Kamermoties per jaar, voor de bühne (fd.nl), Financieel Dagblad, 19 oktober 2021.
[36] Concept uit Tsebelis, G. (1999) *Veto players*, Princeton: Princeton University Press, p. 593.
[37] Zie bijvoorbeeld de Europeanisering van het toezicht (Groenleer, MLP. (2014). De Europese dimensie van toezicht: De Europese dimensie van toezicht: verschillen in toezichtspraktijken, toenemende Europeanisering, en implicaties voor de Nederlandse toezichthouder. In F. Mertens, J. Scherpenisse, & M. van der Steen (Eds.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht:10 jaar Leeratelier* (pp. 119-134). NSOB.), en over bestuurlijke netwerken: Polman, Daniel. "Participation of Implementing Agencies in European Administrative Networks." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 58.4 (2020): 818-835.
[38] Denk bijvoorbeeld aan de klimaatonderhandelingen in het kader van de United Nations Framework Convention on Climate Change of de onderhandelingen in de Wereldhandelsorganisatie.

algemeen streeft naar consensus. In dat geval worden de verschillende standpunten van de lidstaten uitgeruild tot een eindcompromis.

Het is dus van belang met welke lidstaten wordt opgetrokken. Een belangrijke wijziging in het speelveld is de uitbreiding, in 2004, 2007 en 2013, tot 28 lidstaten, en de aankondiging van het vertrek van een grote lidstaat, het VK, in 2017.[39] De zogenoemde Brexit heeft zowel inhoudelijk als procesmatig gevolgen voor de Nederlandse inzet in de Europese Unie. Voor Nederland is een liberale vrijhandelsbondgenoot weggevallen waarmee op veel dossiers werd opgetrokken. Daarom kan het voor Nederland belangrijk zijn actief in te zetten op het uitwerken van bestaande allianties met gelijkgestemden (Benelux, Hanze, Noordse landen) maar ook nieuwe coalities te ontwikkelen met op het oog minder gelijkgestemde lidstaten. Hoewel in de praktijk weinig gestemd wordt als de voorzitter overeenstemming concludeert,[40] hangt de 'schaduw van de stem' altijd boven raadswerkgroepen.

Tot slot is een relevante ontwikkeling voor de beleidsbeïnvloeding in EU-kader de toegenomen samenwerking tussen EU-lidstaten buiten het Verdrag, leidende tot vormen van 'gedifferentieerde integratie' waarbij sommige lidstaten hechtere integratie nastreven dan andere. Voorbeelden hiervan zijn de defensiesamenwerking tussen Frankrijk en Duitsland, maar ook de coalitie van Nord Stream-landen op energiebeleid. Deze samenwerkingen hebben impact op de relatieve invloed van lidstaten. Immers, de institutionele structuur, inclusief de regels ten aanzien van de rechtsbasis en gezamenlijke besluitvorming, in het Verdrag geldt niet voor deze initiatieven. Dit kan effect hebben op de manier waarop lidstaten invloed kunnen uitoefenen op dit soort initiatieven. De Nederlandse beïnvloeding van vormen van gedifferentieerde integratie komt in deze evaluatie empirisch niet aan de orde.

[39] Op 23 juni 2016 vond het referendum plaats waarbij 51.9 procent van de Britten stemde voor uittreding uit de EU. Negen maanden later, op 29 maart 2017 stelt het VK Artikel 50 in werking, waarmee de onderhandelingen over de uittreding van start konden. Deze onderhandelingen werden gestart op 19 juni 2017. Ruim een jaar later, op 13 november 2018 bereikten de EU en het VK een voorlopig akkoord over de afspraken over de Brexit. Begin 2019 wees het Britse parlement het voorlopig akkoord echter af. waarna het VK uitstel over de Brexit heeft gevraagd. In januari 2020 stemde het Britse Lagerhuis in met de Brexit-wet die het vertrek van het VK uit de EU mogelijk maakt en eind december 2020 bereikten de EU en het VK een akkoord over een nieuw partnerschap. Op 1 januari 2021 ging de nieuwe relatie tussen de EU en het VK van start, zoals vastgelegd in het Brexit-akkoord.

[40] Zie ook Kamerstuk 35000 V nr 4 onder 2.9: "In de Raad van Ministers en de Europese Raad leidt het vetorecht er over het algemeen toe dat de lidstaten onderhandelen totdat een compromis is gevonden dat voor alle lidstaten aanvaardbaar is".

2 Beleidsreconstructie

In de beleidsreconstructie voor deze ToR gingen we op basis van overheidsdocumenten (nota's, Kamerstukken, adviesrapporten etc.) op zoek naar antwoorden op de vraag wat de doelen van de Nederlandse beïnvloeding van het EU-beleid zijn en welke acties en instrumenten daarvoor worden ingezet. We hebben hierbij gefocust op de te evalueren periode: 2016-2022. Dit is een periode waarin de Europese Unie werd geplaagd door meerdere crises, zoals in hoofdstuk 1 aangegeven. In diezelfde tijd werden op Europees niveau honderden voorstellen voor beleid uitonderhandeld.

2.1 Het Nederlandse beleid voor beïnvloeding van EU-beleid

Voor dit onderzoek heeft IOB een keuze moeten maken uit een groot aantal mogelijke invalshoeken. Het Nederlandse Europabeleid omvat immers een breed scala aan doelen, actoren, instrumenten en activiteiten. Deze evaluatie richt zich op (de *voorwaarden voor) succesvolle beïnvloedingsactiviteiten die worden ondernomen namens het ministerie van Buitenlandse Zaken, inclusief PV EU, als poging om Europees beleid zoveel mogelijk te laten overeenkomen met Nederlandse voorkeuren*.

Kortweg verwijst de term ‘beleidsinvloed’ naar het vermogen van actoren om beleidsuitkomsten dichterbij het eigen 'ideale punt' te brengen.[41] Kern van overheidsbeïnvloeding is een poging om besluitvormers te bewegen om bepaalde voorkeuren over te nemen, zodat deze zijn vertegenwoordigd in (wijzigingen van) beleidsvoorstellen. In de EU gaat het dan om beleidsvoorkeuren, vertaald in standpunten, die eerst nationaal worden bepaald,[42] en die vervolgens namens de Rijksoverheid met de andere lidstaten worden uit onderhandeld. In werkelijkheid is dit proces niet volgtijdelijk. Tijdens de onderhandelingen worden standpunten ook aangepast, zoals we in de IOB-studie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling hebben geconstateerd.

Wat zijn nu de specifieke doelstellingen van de Nederlandse EU-beïnvloeding? Dat is niet een op een te definiëren op basis van de beschikbare overheidsbronnen. We keken hierbij naar beleidsstukken van de overheid waaronder Kamerbrieven, nota’s en strategiestukken zoals de jaarlijkse 'Staat van de Europese Unie.' De volgende zaken vielen op.

2.1.1. Een definitie van ‘invloed’ ontbreekt in beleid

Om te beginnen blijkt, uit een eerste beleidsreconstructie die aan de basis ligt van deze Terms of Reference, dat het woord invloed in de beleidsdocumenten over het Nederlandse Europabeleid nergens expliciet wordt gedefinieerd. Er kan wel een reconstructie worden gemaakt van wat Nederlandse beleidsmakers met Europese invloed lijken te bedoelen.

Invloed wordt, opmakend uit de correspondentie met de Kamer, door de regering opgevat als het succesvol vertalen (of vertaald zijn) van de Nederlandse beleidsvoorkeuren in een Europees besluit. Dit is in lijn met hoe invloed wordt gezien in de academische literatuur, zoals hierboven beschreven.

Het zou vreemd zijn als de regio Rotterdam/Drechtsteden samen het Nederlandse overheidsbeleid kon bepalen.[43] Net zoals daar geen sprake van is, kan Nederland, een

[41] Dür et al., 2019; Klüver, 2013.
[42] Zie hiervoor de IOB-evaluatie over de coördinatie van het Nederlandse standpuntbepalingsproces (2021).
[43] Zoals opgemerkt door: Debat: 'De toekomst van Europa: welke rol speelt het nationale parlement?' - Montesquieu Instituut (montesquieu-instituut.nl)

land waarin 4% van de Europese bevolking woont, alle eigen standpunten realiseren in gezamenlijk EU-beleid. Elke brief over de kabinetsinzet naar het parlement dient daarom krachtens de informatieafspraken informatie te bevatten over het 'krachtenveld' van de onderhandelingen tussen de 27 lidstaten in de Raad en de rol en positie van het Europees Parlement.[44] In het wetsvoorstel van de VVD en de PvdA voor een Europawet uit 2017 werd voorgesteld om per aangenomen Europees besluit een analyse te sturen van de elementen uit het Nederlandse standpunt die al dan niet zijn overgenomen, het zogenaamde BEUC-fiche (beoordeling uitkomst EU onderhandelingen)[45]. Deze intiatiefwet haalde het niet, maar in het coalitieakkoord Rutte IV wordt weer een Europawet aangekondigd om de informatiepositie van het parlement in EU-zaken te verankeren met het vastleggen van de informatie-afspraken over Europese aangelegenheden.[46]

2.1.2. Concrete doelstellingen ontbreken in de beleidsstukken

Een tweede uitdaging is dat voor veel concrete Nederlandse interventies in EU-kader geen heldere doelstellingen zijn geformuleerd. Zo blijft bewust of onbewust onduidelijk wat het precieze oogmerk is van bepaald overheidsingrijpen, bijvoorbeeld een "streven naar meer transparantie" of "vergroening van het landbouwbeleid". Zo roept de inzet op meer transparantie de vraag op wanneer de EU transparant genoeg is. Wanneer zijn we als Nederland tevreden qua transparantie? 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.[47]

2.1.3. Heterogeniteit van het 'Nederlandse' standpunt

Een derde complicatie heeft te maken met de definitie van *'Nederlands'* succes. Door wie wordt welke actie namens lidstaat Nederland in de Europese Unie ondernomen en in hoeverre is er dan sprake van nationale beleidsbeïnvloeding of, alternatief, van de inbreng van deelbelangen? *In deze studie richten we ons primair op het ministerie van Buitenlandse Zaken inclusief de PV EU.* Daarbij zullen de activiteiten door andere ministeries en andere actoren (Nederlandse decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en private actoren) in de analyse worden meegenomen waar deze raken aan de pogingen en kanalen van overheidsbeïnvloeding.

In elk geval is het streven een "Nederlands" standpunt te formuleren over de eerste tekstversie van een Commissievoorstel (het BNC-fiche)[48] en voor de instructie van de minister in de Raden (en de premier in de Europese Raad). In het onderzoek naar de EU-coördinatie zagen we dat er in de standpuntbepaling sprake is van formele samenwerking tussen departementen binnen de Rijksoverheid, gecoördineerd door BZ. In het model van de standpuntbepaling zijn alle departementen altijd betrokken, en de drie koepels van medeoverheden (waterschappen, gemeenten en provincies) bij de eerste appreciatie van nieuwe Europese voorstellen. Bij de vaststelling van de instructie voor de Permanent Vertegenwoordiger bij de EU zijn de ministeries direct betrokken. Het parlement is betrokken bij de vaststelling van het Nederlandse standpunt op het niveau van de (Europese) Raad. In al deze gevallen gaat het om "het" Nederlandse standpunt.

[44] Hargitai, T.A. en H. Beun, ' Op tijd en op de hoogte ? een onderzoek naar de informatieafspraken in het Nederlandse Parlement, in druk: februari 2022.
[45] Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl) en Initiatiefwet Maij/Mulder over uitgebreidere toegang parlement tot EU-informatie | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl)
[46] Hoofdlijnennota is verzonden naar de Kamer in juni 2022. Daarin staat dat het wetsvoorstel naar verwachting in september 2023 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.
[47] Zie ook hoofdstuk 5 van deze ToR voor de gebruikte methoden en 5.3 voor de beperkingen van deze evaluatie.
[48] De afkorting staat voor Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Voor meer informatie, zie IOB (2021).

Tegelijk moet de term "Nederlands standpunt' worden gerelativeerd. Dat standpunt is om te beginnen een beoordeling voorafgaand aan overleg met de Europese instellingen: met de Commissie als penvoerder, met 26 onderhandelingspartners in de Raad of met het Europees Parlement. Een standpunt dat in de praktijk al snel achterhaald is in de gedetailleerde onderhandelingen per woord of alinea. De onderhandelaars zijn daarom gewend om regelmatig, soms meermalen per onderhandeling, terug te koppelen met 'Den Haag' en instructies waar nodig/mogelijk aan te passen.

In de standpuntbepaling wordt ervan uitgegaan dat alle stakeholders via hun ministeries de standpuntbepaling volgen en waar nodig proberen te beïnvloeden. Maar veel stakeholders zoeken ook hun eigen kanalen in Brussel. Vanuit het decentrale niveau telt het Huis van de Nederlandse provincies enkele tientallen provinciale lobbyisten, die hun tijd verdelen tussen de provincies en gemeenten in Nederland en de Europese kanalen. Onderwerpen van hun belangenbehartiging zijn bijvoorbeeld de Europese cohesiefondsen, duurzame energie en bossenstrategie. Zij richten zich op het volgen van de Raad - zowel via de Nederlandse onderhandelaars als die van andere lidstaten - en op de Europese Commissie en het Europees Parlement. Hierbij wordt in voorkomende gevallen afgestemd met de Nederlandse vertegenwoordigers in de Raadswerkgroepen van de departementen, maar ook autonoom opgetreden.

Hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers van uitvoeringsorganisaties zoals de Rijksdienst voor het Wegverkeer, die enerzijds via het verantwoordelijke departement Infrastructuur en Waterstaat (I&W) meespreken in de Nederlandse standpuntbepaling, en anderzijds sinds enkele jaren een eigen kantoor in Brussel bemensen en daarbij hun belangen direct bij de EU-wetgever onder de aandacht brengen.

Ten slotte hebben ook niet-statelijke actoren gebaseerd in Nederland, zoals bedrijven, ngo's en vakbonden, hun eigen belangen en vaak ook hun eigen beïnvloedingskanalen en -strategieën in Brussel. Soms pogen zij EU-beleid in wording zelfstandig te beïnvloeden; waar hun belangen samenvallen met die van de Rijksoverheid kan sprake zijn van een samenspel met die overheid.

Deze ontwikkelingen, in de literatuur 'bypassing' genoemd,[49] maken 'de beleidsbeïnvloeding' door ‘de lidstaat Nederland' een meerlagig proces.[50] De evaluatie zal hieraan vanzelfsprekend aandacht besteden.

2.2 Acties en instrumenten

De Tweede Kamer vroeg in 2018 aan het kabinet om na te (laten) gaan hoe effectief Nederland is binnen de Europese Unie. Daarvoor werd Instituut Clingendael gevraagd een korte scan te maken van Nederlandse beleidsbeïnvloeding. Deze is gepresenteerd aan de Kamer in een eindrapport aan de hand van twintig interviews onder de titel: ”Weinig empathisch, wel effectief”. In de antwoorden van de minister en in het onderzoek van Clingendael is veel te vinden over de impliciet gehanteerde beleidstheorie over beïnvloeding en de impliciete relevantie van instrumenten. De hier voorgestelde evaluatie bouwt voort op deze inzichten maar strekt qua reikwijdte en methodologie verder. Zo richt deze evaluatie zich niet alleen op percepties van invloed,

[49] E.g. Tatham, M. en M. Thau (2014) ‘The More the Merrier: Accounting for Regional Paradiplomats in Brussels’, *European Union Politics*, vol. 15(2), pp. 255–276; Beyers, J., Donas, T. en B. Fraussen (2015) 'No place like home? Explaining venue selection of regional offices in Brussels', *Journal of European Public Policy*, vol. 22(5), pp. 589-608; Tatham, M. (2016) *With, Without, or Against the State? How European Regions Play the Brussels Game*. Oxford: Oxford University Press; Bursens, P. en J. De Blauwer (2018) 'Choosing channels. Intra-state and extra-state strategies of Belgian subnational authorities in response to the European Semester', *Regional & Federal Studies*, vol. 28(5), pp. 597-616.
[50] Putnam, R. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games', *International organization*, vol. 42(3), pp. 427-460;

maar wordt ook gepoogd invloed te traceren op specifieke beleidsonderwerpen, en daaraan voorafgaand te analyseren in hoeverre aan de voorwaarden wordt voldaan om effectief invloed uit te oefenen.

In deze paragraaf wordt een aantal beïnvloedingsinstrumenten behandeld dat wordt toegepast in de verschillende fasen van het EU-beleidsproces: van agendering tot en met invoering van EU-besluiten.

Box 1. de 5 fasen van het beleidsproces
In de wetenschap wordt het beleidsproces vaak teruggebracht tot vijf stappen: agenda-setting, beleidsvorming, besluitvorming, implementatie en evaluatie.

1. Agenda-setting. Proberen de beleidsagenda te beïnvloeden van actoren: over welke onderwerpen zal worden gesproken en over welke onderwerpen niet?
2. Beleidsvorming. Hier wordt gekeken hoe onderwerpen die op de agenda staan vertaald kunnen worden in beleid en wordt ook gesproken over mogelijke alternatieven. Te denken valt aan de Commissie die op basis van de beleidsagenda een nieuwe richtlijn voorstelt.
3. Besluitvorming. De verschillende partijen in de EU moeten het eens worden (lidstaten, Commissie, Parlement).
4. Implementatie, de aangenomen nieuwe richtlijn moet bijvoorbeeld worden omgezet in nationale wetgeving en in de praktijk worden toegepast en gehandhaafd in de lidstaten.
5. Evaluatie. Kijken of de gestelde doelen bereikt zijn.

Dit IOB-onderzoek richt zich op de eerste drie fasen binnen het beleidsproces: agenda-setting, beleidsvorming en besluitvorming. De implementatiefase van beleid[1] en de evaluatiefase zullen niet worden meegenomen in dit onderzoek. Maar het is belangrijk om te realiseren dat de beleidsfasen in de praktijk niet onafhankelijk van elkaar stapsgewijs plaatsvinden. Vaak zijn dezelfde actoren betrokken in meerdere fasen. Denk aan een uitvoeringsorganisatie die actief is om nieuwe ideeën voor beter beleid bij de Europese Commissie te overleggen. Of het Europees Parlement dat formeel geen initiatiefrecht heeft maar wel inspirerend kan zijn voor nieuwe wetgeving.

2.2.1 Beïnvloedingsinstrumenten voor agendasetting en initiële beleidsvorming

Het kabinet stelt in verschillende Kamerbrieven dat in algemene zin geldt dat in de *beginfase* van het Europese beleidsvormingsproces de meeste invloed kan worden uitgeoefend.[51] Het grote voordeel van actieve belangenbehartiging in het begin van de beleidscyclus lijkt dat Nederland kan proberen onderwerpen op de agenda te zetten of juist van de Europese agenda af te houden. Met name dat laatste is interessant, omdat wetenschappelijke literatuur laat zien dat onderwerpen die eenmaal op de agenda staan, lastig zijn om eraf te krijgen.[52] Zodra een onderwerp op de Europese beleidsagenda staat, kan Nederland pogen invloed uit te oefenen op de initiële beleidsvorming tijdens de schrijffase van de Europese Commissie.

Of – en hoe – wordt gepoogd de Europese beleidsvorming in een vroeg stadium te beïnvloeden, berust in eerste instantie op de inschatting van het beleidsverantwoordelijke departement. De departementen anticiperen zelf op de – voor Nederland – belangrijke *consultaties die door de Europese Commissie* worden uitgeschreven en delen een lijst daarvan met het parlement. Ook nemen Nederlandse ambtenaren vanuit hun kennis van een beleidsdossier deel aan *relevante Europese congressen en bijeenkomsten (of organiseren deze) en aan expertgroepen georganiseerd door de Europese Commissie in de schrijffase*. Daarnaast dragen zij bij aan *impact assessments van de Commissie* om het Nederlandse beleid in een vroeg

[51] Hierbij moet worden opgemerkt dat er weinig wetenschappelijk onderzoek bestaat dat dit punt onderbouwt.
[52] Bunea, A. (2013) 'Issues, preferences and ties: determinants of interest groups' preference attainment in the EU environmental policy', *Journal of European Public Policy*, vol. 20(4), pp. 552-570; Carpenter, R. (2007) 'Setting the advocacy agenda: theorizing issue emergence and non-emergence in transnational advocacy networks', *International Studies Quarterly*, vol. 51(1), pp. 99-120; Carpenter, R. (2011) 'Vetting the advocacy agenda: network centrality and the paradox of weapon norms', *International Organization*, vol. 65(1), pp. 69-102; Pralle, S. (2006) 'Timing and sequence in agenda-setting and policy change: a comparative study of lawn care pesticide politics in Canada and the US', *Journal of European Public Policy*, vol. 13(7), pp. 987-1005.

stadium voor het voetlicht te brengen. En passant hebben Nederlandse professionals, bijvoorbeeld via de Permanente Vertegenwoordiging of de posten, intensief contact met Commissie, lidstaten, en andere belangrijke spelers op een dossier.[53]

Omdat de Europese Commissie zeer transparant werkt met online planningsoverzichten, zoals een jaarlijks Werkprogramma en een maandelijkse Lijst van Aankomende Voorstellen (LPP), is het voor de Nederlandse overheid goed mogelijk beleidsvoorstellen te volgen in de schrijffase. Ook concepten van wetgeving circuleren (informeel) in de praktijk tussen belangenbehartigers, zodat ambtenaren met een goed Europees netwerk zich goed op nieuwe teksten kunnen voorbereiden. Een belangrijk instrument om inzicht te hebben in de fase van agendasetting en de schrijffase is (effectief gebruik te maken van) de toegang tot Europese Commissie ambtenaren voor Nederlandse betrokkenen.

Het Nederlandse kabinet werkt aan een Actieplan voor de *personeelsvertegenwoordiging, strategische detacheringen en het bevorderen van Nederlanders bij de EU*; om het Nederlandse geluid ook binnen de EU-instellingen goed te borgen is daarbij expliciete aandacht voor de departementen die zich traditioneel minder richten op de EU.[54]

Zoals bleek uit de studie naar de standpuntbepaling binnen de Rijksoverheid is er in de voorfase geen sprake van gecoördineerde "Nederlandse' beïnvloeding. Geschreven *non-papers* worden sinds enige tijd wel structureel interdepartementaal geagendeerd.

2.2.2. Coalitievorming als beïnvloedingsinstrument voor beleidsvorming en onderhandelingen

Vanwege de meerderheidsbesluitvorming in de EU wordt in meerdere stukken van het Kabinet gehamerd op het belang van coalitievorming door Nederland om Europese inzet in de Raadsfase met 27 lidstaten te realiseren. Bijvoorbeeld in teksten als: “Om het verlies van het Verenigd Koninkrijk te compenseren en het eigen gewicht te vergroten investeert het kabinet daarom in meer gestructureerde coalitievorming met andere lidstaten. Goede betrekkingen met en kennis over lidstaten zijn onontbeerlijk voor een adequate beïnvloeding van het Europees besluitvormingsproces en het behalen van resultaten.”[55][56]

Coalitievorming is belangrijk omdat Nederland maar één van de 27 lidstaten is en in onderhandelingen over EU-beleid vaak met meerderheid wordt besloten of bepaalde wijzigingen of amendementen worden overgenomen. Het is voor Nederland dus zaak om op de juiste momenten, met de juiste lidstaten samen op te trekken. Maar hoe wordt nu bepaald met welke landen wordt opgetrokken? Daarbij speelt een aantal aspecten een rol. Te denken valt aan de mate van inhoudelijke congruentie, de geografische nabijheid, de persoonlijke relaties tussen de minister-president en andere regeringsleiders, maar ook de mate van activiteit in het diplomatieke verkeer. In dat laatste is Nederland succesvol, getuige de ECFR EU Coalition Explorer van 2020. Zo wordt Nederland na Duitsland en Frankrijk het meest gecontacteerd vanuit andere lidstaten in het kader van Europese verbindingen.[57]

Nederland doet via meerdere kanalen aan coalitievorming. Zo vervult de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie een cruciale rol in de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie. Zij is de spil in de informatiestromen van en

[53] Kamerstuk 35000 V nr. 4 onder 1.2
[54] Jaarplan DIE 2021
[55] Kamerstuk 35000 V nr. 4
[56] Nederland heeft zelf een stemgewicht van bijna 4%, maar Duitsland 18% en Frankrijk 15%. Zie; kabinetsreactie AIV advies ‘Coalitievorming na de Brexit’, Tweede Kamer der Staten Generaal, 21 501 – 20 nummer 1413
[57] ECFR (2020) EU Coalition Explorer – European Council on Foreign Relations (ecfr.eu) (laatst bezocht 9 december 2021).

naar de EU-instellingen en de permanente vertegenwoordigingen van andere lidstaten. De ruim 80 medewerkers hebben regelmatig contact met belanghebbenden en lobbyisten om informatie in te winnen of om Nederlandse stellingnames toe te lichten. Het contact met belanghebbenden komt op verschillende manieren tot stand. Soms maken deze zich actief kenbaar, al dan niet via de PV EU. Ook doet de overheid zelf onderzoek naar belangen van partijen die zich niet actief hebben laten horen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door stakeholderconferenties, maar ook via (externe) onderzoeken, of consultaties en evaluaties die de Europese Commissie uitvoert.

Niet alleen de PV EU is actief in coalitievorming. De bilaterale beïnvloedingsstrategie van DIE en DEU benadrukt de belangrijke rol van de ambassades in het invloed uitoefenen binnen de EU, door ze in te zetten op voor Nederland prioritaire dossiers.[58] Maar ook de vakministeries onderhouden actief relaties met collegaministeries in andere lidstaten.

Tegelijkertijd is er ook sprake van coalitievorming via de politieke lijnen, denk aan ministers van verschillende landen maar met dezelfde politieke achtergrond die elkaar vinden voor overleg en afstemming. Bij het Europees parlement speelt de politieke groep ook een belangrijke rol, al bij de toewijzing van een dossier aan een rapporteur.

2.2.3 Beïnvloedingsinstrumenten in EU-besluitvormingsfase

In deze paragraaf behandelen we drie aspecten van beleidsbeïnvloeding die naar voren komen in de beleidsstukken en literatuur.

Het eerste aspect is *wie* er aan politieke overleggen op EU-niveau deelneemt namens Nederland. In veel Kabinetsstukken wordt (impliciet) de link gelegd tussen wie Nederland vertegenwoordigt en de mogelijkheden voor beïnvloeding. Op kritische Kamervragen over ‘of bewindspersonen wel zelf naar Raden gaan’ heeft het kabinet de Kamer geantwoord: “Het streven van de bewindslieden is zoveel mogelijk deel te nemen aan de bijeenkomsten van de Raad, ook gezien het belang van de gesprekken die in de marge daarvan kunnen worden gevoerd.”[59] Daarnaast wordt senioriteit als mogelijke verklaring voor succesvolle beleidsbeïnvloeding gezien. Mark Rutte (VVD) is al een decennium Minister-President en 'weet hoe Europa werkt'.[60] Zoals eerder genoemd is het belang van de Europese Raad toegenomen op allerlei beleidsterrein. Bovendien vergaderen regeringsleiders steeds vaker zonder ambtelijke begeleiding, wat de persoonlijke dossierkennis en onderhandelingsvaardigheden op dit niveau van groter belang maken.[61] De Nederlandse premier speelt hier na het vertrek van Angela Merkel de rol van feitelijke nestor, nu de meest ervaren deelnemer Viktor Orban zichzelf buiten de discussie heeft geplaatst.[62]

In deze evaluatie kijken we ook naar de Nederlandse politieke vertegenwoordiging in de Raden van Ministers als voorwaarde voor effectieve beïnvloeding.[63] Er valt namelijk ook wat voor te zeggen dat de kans op invloed juist groter is op het moment dat bijvoorbeeld de permanent vertegenwoordiger bij de EU de plaats van de bewindspersoon inneemt. Deze diplomaat heeft immers de Europese dossierinhoud en weet hoe het beleids- en dus ook beïnvloedingsproces werkt in de EU.

Ten tweede wordt ook het roulerende voorzitterschap gezien als een invloedfactor in de besluitvormingsfase. In 2016 bekleedde Nederland voor de twaalfde keer het

[58] Kamerstuk 35000 V nr. 4 onder 1.5
[59] Kamerstuk 35000 V nr 4 onder 2.1, Cijfers voor de jaren 2014-2018 in Kamerstuk 35000 V nr. 4 annex 1.
[60] Mark Rutte: The Netherlands’ Mr. Normal – POLITICO
[61] Werts, Jan (2021), The European Council in an era of crisis, London: John Harper Publishing.
[62] van Middelaar, L. (2016); van Middelaar, L. (2018); van Middelaar, L. (2019); Smeets, S. en D. Beach (2020a); Smeets, S. en D. Beach (2020b); Smeets, S. en D. Beach (2020c).
[63] Hierbij zijn we ons ervan bewust dat bijna alle wetgeving al is uitonderhandeld vooraleer het stadium van de Raad zelf (ministerieel niveau) bereikt wordt.

voorzitterschap van alle Raadswerkgroepen, het ambassadeurscomité Coreper en de Raad van Ministers. Het voorzitterschap is lang gezien als een belangrijke agendavormer in de Europese Unie.[64] Het kabinet ziet dat ook zo, blijkens de evaluatie van het Nederlandse voorzitterschap: “Het voorzitterschap heeft aangetoond dat met een goede voorbereiding en proactieve aanpak Nederlandse belangen kunnen worden bevorderd en belangrijke resultaten voor Nederland kunnen worden geboekt." [65]

Toch is er discussie over hoe invloedrijk het voorzitterschap nu echt is. Sinds de invoering van 'vaste voorzitters' bij de Raad Buitenlandse Zaken (momenteel Josep Borrell),[66] de Eurogroep (momenteel Pascal Donohoe)[67] en de Europese Raad (momenteel Charles Michel)[68] hebben binnenslands bekendste ministers geen Europese voorzittersrol meer. Daardoor is het halfjaar aan de stuurstok volgens veel onderzoekers minder invloedrijk geworden om nationale invloed op de agenda uit te oefenen.[69]

Het Nederlandse voorzitterschap in 2016 gold dan wel weer als invloedrijk, volgens deze academische observatie.[70] Een van de rollen die het voorzitterschap blijkens de eerste voorbereidingsbrief aan het parlement op 30 januari 2015 op zich wilde nemen, was die van Nederland als betrouwbare en efficiënte bemiddelaar, die compromissen smeedt tussen de lidstaten en tussen Raad, Commissie en Europees Parlement. Het is interessant om te zien in hoeverre deze rolopvatting in de praktijk uitvoering heeft gekregen en of de tijdens het voorzitterschap ontstane kennis en netwerken van contacten, zowel in Brussel als in de hoofdsteden zijn beklijfd?[71]

Voor de beleidsinvloed van lidstaten is ten laatste de versterkte rol van het Europees Parlement van belang. Uit de vergelijkende landenstudie naar EU-coördinatie bleek al dat lidstaten op verschillende wijze de nationale betrekkingen met het direct gekozen Europees Parlement vormgeven. Nu deze instelling medewetgever is op een groot aantal beleidsterreinen, is het relevant om na te gaan hoe Nederland het Europees Parlement benut als 'invloedskanaal'. Er is bijvoorbeeld nog weinig bekend over de vraag hoe hoofdsteden invloed kunnen hebben op trilogen door middel van georganiseerde contacten met (schaduw-)rapporteurs vanuit de eigen, 'nationale' delegatie binnen het Europees parlement.[72] Maar dat de grotere rol van het Europees Parlement invloed heeft op de Nederlandse belangenbehartiging staat buiten kijf.

[64] Tallberg, J. (2003) 'The agenda-shaping powers of the EU Council presidency', Journal of European Public Policy, vol. 10(1), pp. 1-19.
[65] Kamerstuk 35000 V nr 4 onder 1.6
[66] Borrell is sinds december 2019 hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. De hoge vertegenwoordiger wordt bijgestaan door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). Borrell vertegenwoordigt de EU op het gebied van buitenlands en veiligheidsbeleid in contact met ministers van buitenlandse zaken.
[67] Deze Ierse minister van Financiën is sinds juli 2020 voorzitter van de Eurogroep, de groep van ministers van Financiën van de landen die de euro als nationale munteenheid hebben ingevoerd.
[68] Sinds december 2019 is Michel voorzitter van de Europese Raad. In die functie vertegenwoordigt hij ook de EU in contacten met regeringsleiders en staatshoofden van niet EU-landen.
[69] Sie Dhian Ho, M. en M. van Keulen (2004), 'The Dutch at the helm; Navigating at a rough sea', Notre Europe Research and European Issues no. 34(June), pp. 1-49.
[70] Schout, A. (2017) 'The Dutch EU Presidency: the continuing relevance of the rotating Presidency in a Political Union', Journal of *Common* Market Studies, vol. 55(1), pp. 54-63.
[71] Kamerstuk 35000 V nr 4 onder 1.6 en Kamerstuk 34139 nummer 1
[72] Lees bijvoorbeeld Delreux, T. en T. Laloux (2018) 'Concluding Early Agreements in the EU: A Double Principal-Agent Analysis of Trilogue Negotiations', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 56(2), pp. 300-317.

2.3 Middelen en actoren

Het moge duidelijk zijn dat de Nederlandse inzet in de EU niet enkel wordt gevormd en uitgevoerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Andere departementen en organisaties hebben hierin een belangrijke rol.

In deze evaluatie zullen we ons richten op de inzet van BZ als coördinator van het EU-beleid, de PV EU als uitvoerder en op de inzet van andere betrokkenen bij de geselecteerde case studies (zie sectie 4.3 voor de casusselectie). Binnen BZ is de Directie Integratie Europa (DIE) verantwoordelijk voor het EU-beleid.[73] Daarnaast is de Directie Europa (DEU) betrokken als het gaat om de bilaterale beïnvloedingsstrategie.[74] Maar ook andere directies zijn hierbij betrokken, zodra hun onderwerp op de Europese agenda staat. De PV EU, bestaande uit ambtenaren van vrijwel alle ministeries en andere onderdelen van de Nederlandse overheid, lobbyt en onderhandelt namens Nederland in de EU.

De belangrijkste financiële middelen bestaan uit de inzet van personeel, reiskosten en de organisatie van evenementen. Onder personele inzet vallen (beleids)medewerkers op het departement, op de PV EU en de Nederlandse posten in de EU, maar ook detachering van Nederlanders bij de EU-instellingen.

[73] Daarnaast is de Directie Internationale Marktordening en Handelspolitiek (IMH) vertegenwoordiger namens het vakdepartement in de coördinatie van de EU-standpuntbepaling.

[74] Zie voor eerder onderzoek naar de Nederlandse multi-bi benadering: IOB (2014) 'Strategie bij benadering - Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)', http://archief.iob-evaluatie.nl/publications/strategie-bij-benadering-%E2%80%93-nederlandse-coalitievorming-en-de-multi-bi-benadering-het.html.

3 Inzicht in Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding

3.1 Doelstellingen van dit onderzoek

Het onderzoek heeft als doel leren onder de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en verantwoording over het beleid richting het Nederlands parlement.

1. Met de analyse van de voorwaarden voor, of andersgezegd de capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken om Europees beleid te beïnvloeden gedurende het Europese beleidsproces, worden inzichten verzameld die ten dienste staan aan Nederlandse beleidsmakers, volksvertegenwoordigers, maar ook georganiseerde belangen en burgers die met dit proces te maken hebben. Op basis van die inzichten formuleert IOB lessen die (toekomstige) beleidsmakers handvatten kunnen bieden om de processen en resultaten van het EU-beïnvloedingsbeleid te verbeteren.

2. Met deze evaluatie wordt een bijdrage geleverd aan de verantwoording van beleidsmakers en politici over gemaakte keuzes in het Europabeleid.

3.2 Onderzoeksvragen

De drieledige hoofdvraag luidt: *(1) In hoeverre beschikte het ministerie van Buitenlandse Zaken*[75] *over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding van de beleidsagenda, beleidsvorming en/of besluitvorming in de Europese Unie, in de periode 2016-2022? (2) In hoeverre is er in een vijftal cases sprake geweest van invloed die kan worden toegeschreven aan Nederland, en welke andere externe factoren waren van invloed hierop? (3) Welke lessen zijn er te trekken voor de toekomst?*

Hierbij zijn de volgende onderliggende evaluatievragen geformuleerd:

1a) Wat was het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de beïnvloeding van het Europees beleidsproces? Hoe heeft zich dat ontwikkeld in de periode 2016-2022, hoe verhield dit zich tot het beleid van andere ministeries en wat betekende dat voor de verschillende fases van agendasetting, beleidsvorming en/of besluitvorming in de Europese Unie? Wat waren hierbij de aannames?

1b) In hoeverre beschikte het ministerie van Buitenlandse Zaken over de voorwaarden voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding?

2) Wat is de huidige status van de vijf gekozen cases? Welke stappen in het EU-beleidsproces hebben de vijf dossiers doorgemaakt? Wat waren de grootste gamechangers per case? Hoe kenmerkte de bijdrage van Nederland zich m.b.t de ontwikkelingen in het proces en de huidige status? Welke invloed kan mogelijk worden toegeschreven aan Nederland? En welke andere externe factoren hebben hier invloed op gehad.

3) Welke lessen kunnen worden getrokken en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ter verbetering van de beleidsbeïnvloeding door het ministerie van Buitenlandse Zaken in EU-verband?

[75] Onder het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt ook de inzet van de Nederlandse posten in EU-lidstaten en de PV EU verstaan.

3.2.1 Uitleg bij de onderzoeksvragen

Een aantal elementen van deze onderzoeksvragen moet worden toegelicht.

Ad evaluatievraag 1a - 'beleidsfasen'

In de wetenschap wordt het beleidsproces vaak teruggebracht tot vijf stappen: agenda-setting, beleidsvorming, besluitvorming, implementatie en evaluatie (zie Box 1 in par. 2.2).[76] Dit IOB-onderzoek richt zich op de eerste drie fasen. Omdat de Algemene Rekenkamer op dit moment onderzoek doet naar de uitvoering van EU-regelgeving in Nederland, wordt de implementatiefase van beleid niet in deze IOB-evaluatie meegenomen.[77] Voor zover beschikbaar zullen andere evaluaties, die relevant zijn voor deze evaluatie wel worden meegenomen.

Het is belangrijk te beseffen dat de beleidsfasen in de praktijk niet onafhankelijk van elkaar stapsgewijs plaatsvinden. Vaak zijn dezelfde actoren betrokken in meerdere fasen. Denk aan een uitvoeringsorganisatie die actief is om nieuwe ideeën voor beter beleid bij de Europese Commissie te overleggen. Of het Europees Parlement dat formeel geen initiatiefrecht heeft, maar steeds vaker gebruik maakt van de mogelijkheid een initiatiefverslag op te stellen (225 VWEU) met het verzoek een wetgevingsvoorstel in te dienen.

Ad evaluatievraag 1b - 'capaciteit'

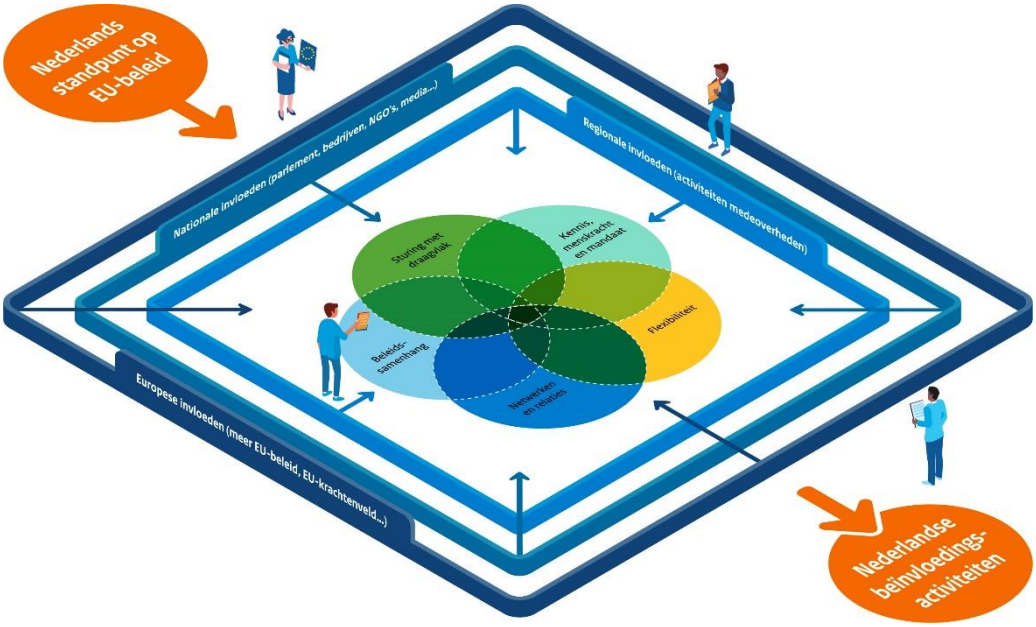
Om te onderzoeken in hoeverre het ministerie van Buitenlandse Zaken over de organisatorische capaciteit beschikt die nodig is als voorwaarde voor effectieve beïnvloeding van het EU-beleid, zullen we gebruik maken van het zogenoemde '5C-model'. Volgens dit model zijn organisaties te begrijpen als *systemen*, bestaande uit verschillende actoren. De assumptie is dat de mate waarin een organisatie een doel kan bereiken afhankelijk is van de mate van aanwezigheid van vijf (*kern)capaciteiten* ('de 5 Cs'). De IOB-evaluatie over de EU-coördinatie, waarin dit model ook is toegepast,[78] benoemt deze als volgt: (1) netwerken en relaties, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang, (4) sturing met draagvlak, en (5) flexibiliteit. Deze kerncapaciteiten hangen met elkaar samen, dus verandering in de ene capaciteit heeft gevolgen voor de ontwikkeling van de andere capaciteiten. Externe actoren en factoren beïnvloeden het systeem. Figuur 1 laat dit zien.

[76] Zie voor meer informatie: Laswell, H. (1956) *The decision process: seven categories of functional analysis*, College Park: University of Maryland; de Leon, P. (1999) 'The stages approach to the policy process: what has it done? Where is it going?' In P. Sabatier (ed.) *Theories of the policy process*, Boulder: Westvier Press, pp. 19-34; Capano G., Pritoni A. (2020) 'Policy Cycle' In P. Harris, A. Bitonti, C. Fleisher, A. Skorkjær Binderkrantz (eds.) *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, London: Palgrave Macmillan.

[77] Zie voor meer informatie: Uitvoering EU-regelgeving in Nederland | Actueel | Algemene Rekenkamer (laatst bezocht op 9 december 2021).

[78] Het model is allereerst toegepast in IOB (2011) *Synthesis report of the evaluation of Dutch support to capacity development.* Resultaten — Evaluatie van de Nederlandse steun voor capaciteitsversterking | Resultaten | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) (iob-evaluatie.nl)

Figuur 1 Het 5C-model [zoals toegepast in de IOB-evaluatie over de EU-coördinatie]



Het 5C-model kan ook worden toegepast om de beïnvloedingscapaciteit van (niet-) statelijke actoren te bestuderen.[79] Tabel 1 werkt de 5Cs uit voor de voorliggende evaluatie en noemt ook een aantal externe actoren en factoren die het systeem beïnvloeden. Veel van de in de tabel genoemde organisatorische vereisten, lezen we terug in de literatuur die het vermogen om effectief te beïnvloeden door (niet-) statelijke actoren probeert te verklaren. Uit het onderzoek kunnen mogelijk ook andere capaciteiten naar voren komen, die zullen meegenomen worden in de analyse.

Tabel 1 Het 5C-model toegepast op deze evaluatie[80]

	Capaciteit	Organisatorische vereisten
Voorwaarden voor beleidsbeïnvloeding **Factoren <u>binnen</u> de eigen invloedsfeer**	**C1: Netwerken en relaties**	- 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) - persoonlijke eigenschappen van onderhandelaars (ambtenaren en bewindspersonen (BWP) - mate van totaaldiplomatie (BWPs aanwezig op raden, informele contacten met instellingen en hoofdsteden) - coalitievorming met andere lidstaten (op inhoud / op relatie contacten/ pragmatisch/ constructief/ op winnende meerderheden of blokkerende minderheden) - beleid op gewenst imago en reputatie

[79] Kamstra (2017), Dialogue and Dissent Theory of Change 2.0 - Supporting civil society's political role, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, The Hague. Het model wordt toegepast in de lopende IOB-evaluatie over klimaatdiplomatie.

[80] De voorwaarden voor succesvolle beïnvloeding uit de literatuur zijn geordend in het 5C-model. Bronnen die zijn benut zijn: Baumgartner, F.R., J.M. Berry, M. Hojnacki, D.C. Kimball en B.L. Leech (2009) *'Lobbying and policy change: who wins, who loses, and why*, Chicago: The University of Chicago Press; Bunea (2013); Carpenter (2007, 2011); Dür, A., P. Bernhagen en D. Marshall (2015). 'Interest group success in the European Union: when (and why) does business lose?', *Comparative Political Studies*, 48(8): 951-983; Murdie, A. and S. Webeck (2015) 'Responding to the call: human security INGOs and countries with a history of civil war', *International Political Science Review*, 36(1): 3-19; Pralle (2006).

	C2: Kennis, menskracht en mandaat	- EU-kennis van ambtenaren in Den Haag, PV EU, Nlse EU-posten, en BWPs (over beleidsinhoud, besluitvormingsproces en netwerken) - voldoende fte en budget - toereikend mandaat van bij de beïnvloeding betrokken statelijke actoren (inzet van BWOs: stas of minister of MP/ of juist PV EU)
	C3: Beleids-samenhang	- 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 - een uitgeschreven lobbystrategie op individuele dossiers met SMART-doelen en een heldere boodschap - duidelijkheid over de rol van betrokken actoren - eenstemmigheid op het Europese speelveld (met één stem standpunt uitdragen)
	C4: Sturing met draagvlak	- vroegtijdige politieke sturing op voor Nederland belangrijke dossiers - proactieve inzet op (prioritaire) dossiers - overzicht van en regie op activiteiten van bij de beïnvloeding betrokken actoren door BZ - roulerend VZ Europese Raad van ministers
	C5: Flexibiliteit	- doorlopende reflectie op het Europese krachtenveld - het vermogen om standpunten en (onderhandelings)strategieën aan te passen aan verander(en)de omstandigheden, stemgedrag
Factoren <u>buiten</u> de eigen directe invloedsfeer	**Externe factoren** - de mate van *salience* van een onderwerp - regionale factoren zoals de activiteiten van gemeenten en provincies in Brussel - nationale factoren zoals publieke opinie, bedrijven, maatschappelijke organisaties en parlement[81] - Internationale en europese factoren zoals binnenlandse politiek in de verschillende lidstaten, mondiale geopolitieke spanningen, conflicten, natuurrampen, crises etc.	

[81] Bedrijven en maatschappelijke organisaties beperken zich niet persé tot het nationale niveau.

4 Afbakening

4.1 Tijdvak

Deze evaluatie richt zich op de periode 2016-2022, in lijn met de Periodieke Rapportage 'Effectieve Europese Samenwerking', die gepland staat voor 2024. Recente ontwikkelingen zullen, voor zover mogelijk, meegenomen worden. Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Raad van Ministers in 2016 valt in de evaluatieperiode, maar zal niet als zodanig een separaat object van analyse zijn, maar waar relevant wordt het meegenomen in de case studies. IOB kan niet garanderen dat ontwikkelingen die zich voordoen aan het eind van de onderzoeksperiode ook in het finale rapport worden opgenomen.

4.2 Actoren

Omdat IOB de onafhankelijke evaluatiedienst is van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, focust deze evaluatie op het EU-beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken en daarbinnen de pogingen tot beleidsbeïnvloeding op het speelveld van de Europese Unie. Maar deze focus is geen tunnelvisie. Naast de ambtenaren, diplomaten en politici die in de EU actief zijn namens het Ministerie van Buitenlandse Zaken werken alle ministeries, veel gemeenten en provincies, maar ook overheidsorganisaties zoals uitvoerings- en toezichtorganen als belangenbehartigers in de Europese Unie. Uit het EU-coördinatierapport bleek dat dit een groot aantal belanghebbenden is, en dat de overheid in de formele standpuntbepaling streeft naar inclusiviteit. Waar deze actoren zich namens Nederland in de Europese Unie positioneren, wordt ook hun handelen meegenomen in de evaluatie. Daarnaast proberen veel niet-statelijke actoren (Ngo’s, vakbonden, bedrijven en maatschappelijke organisaties) hun doelstellingen te realiseren op Europees niveau. Waar Nederland met deze actoren heeft samengewerkt, dan wel waar deze samenwerking voor de Nederlandse beïnvloeding voor de hand lag maar niet is gebeurd, zullen ook zij mee worden genomen in de analyse van beleidsbeïnvloeding.[82]

4.3 Fasen in de beleidscyclus

Zoals al eerder beschreven, richt deze evaluatie zich op de eerste drie fasen van de beleidscyclus: agenda-setting, beleidsvorming en besluitvorming.

4.4 Casusselectie EU-dossiers

EU-beleid omvat een breed scala aan beleidsterreinen; van handel en investeringen tot migratie, veiligheid en klimaat. En binnen deze beleidsterreinen speelt op dagelijkse basis een enorme hoeveelheid aan onderwerpen waarover onderhandeld wordt. Het kan hierbij gaan om onderwerpen die nog op de agenda moeten komen, dus waar lidstaten, zoals Nederland, of bijvoorbeeld de Europese Commissie proberen iedereen te overtuigen dat de EU hier aandacht aan moet besteden. Een voorbeeld hiervan is hoogwaterbescherming - een thema dat Nederland zeer aangaat maar andere lidstaten minder. Maar het kan ook gaan om onderwerpen waarover al jaren onderhandeld wordt, zoals de vraag naar de vergroening van het Gemeenschappelijk

[82] Te denken valt aan de Nederlandse overheid die actief een coalitie bouwt met niet-statelijke actoren om de eigen posities naar voren te brengen. Zie bijvoorbeeld Lucas et al. (2019) voor een analyse van de relaties tussen beleidsmedewerkers en lobbyisten bij internationale conferenties.

Landbouwbeleid en onder welke voorwaarden particuliere boseigenaren gesubsidieerd mogen worden.[83]

Omdat het onmogelijk is om het gehele Nederlandse EU-beleid te evalueren, worden in deze evaluatie een aantal case studies gedaan, waarbij niet alleen naar wetgevingsdossiers wordt gekeken, maar juist ook naar beleidsdossiers. Hieronder wordt de keuze voor de casussen toegelicht; eerst worden de gebruikte criteria gepresenteerd en daarna de gekozen EU-dossiers.

Op basis van een aantal criteria en met het oog op de haalbaarheid, wordt in deze ToR voorgesteld om vijf casestudies uit te voeren met als doel de diepte-analyse van Nederlandse beleidsbeïnvloeding mogelijk te maken. IOB zal een case uitvoeren. Drie cases zullen worden uitbesteed. De periode van uitvoering is oktober 2022 tot en met februari 2023. Hieronder lichten we de criteria voor de selectie van cases en een voorlopige voorkeur voor cases toe.

4.4.1 Gebruikte criteria voor de keuze van EU-dossiers

Het belangrijkste criterium bij de keuze van de casestudies was dat die een onderwerp moesten betreffen waar Nederland (het Rijk) zich in (een deel van) de periode van 2016-2022 in EU-kader hard voor heeft ingezet. Hier is de redenatie dat als we ergens invloed van Nederland zouden kunnen vaststellen, dan toch op de onderwerpen waarop hard gewerkt is. Hiermee zijn het dus allemaal onderwerpen die voor Nederland van (groot) belang zijn geweest in de onderzoeksperiode.

Natuurlijk kan ook op onderwerpen waarop Nederland niet heeft ingezet, resultaat behaald zijn, simpelweg omdat het voorstel van de Commissie en de positie van het merendeel van de lidstaten in lijn was met wat Nederland wilde bereiken. Zo heeft Nederland weinig hoeven doen om (al dan niet toevallig) toch de gewenste uitkomst te bereiken. Maar in deze evaluatie willen we een stap verdergaan en vaststellen in hoeverre Nederlandse acties hebben bijgedragen aan het bereiken van het gewenste eindresultaat. Daarmee hopen we ook inzicht te geven in welke acties werken en waarop Nederland in de toekomst zou kunnen inzetten. Hierbij is het wel van belang op te merken dat de cases niet representatief zullen zijn, maar illustratief.

Om te bepalen op welke onderwerpen de afgelopen jaren hard is ingezet, heeft IOB verkennende gesprekken gevoerd met medewerkers op de permanente vertegenwoordiging in Brussel, beleidsmedewerkers bij BZ en enkele ministeries, externe experts (waaronder public affairs professionals), vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Uit deze gesprekken is een breed scala aan onderwerpen naar voren gekomen, al werden in veel van de gesprekken dezelfde onderwerpen genoemd.

Naar deze lijst met mogelijke case studies heeft IOB vervolgens gekeken aan de hand van de volgende criteria:

I. *de mate van effectieve beïnvloeding*

Op basis van de gesprekken met beleidsmedewerkers en externe experts en desk research hebben we vastgesteld in hoeverre de 'uitkomst' grofweg in lijn was met de Nederlandse inzet. Omdat het doel van deze evaluatie is het afleggen van verantwoording, maar zeker ook het leren van eerdere acties, is het belangrijk om niet enkel naar de succesverhalen te kijken. Daarom hebben we cases uitgekozen die

[83]Bosbouwstrategie van de EU, COM(2021)527 en de Volkskrant (2021) 'Akkoord over nieuwe verdeling landbouwsubsidies, de vraag is alleen hoe groen ze zijn', 25 juni 2021, https://www.volkskrant.nl/economie/akkoord-over-nieuwe-verdeling-landbouwsubsidies-de-vraag-is-alleen-hoe-groen-ze-zijn~b280bd81/.

kunnen worden gezien als een succes, maar ook cases waarbij niet de gehele beleidsinzet is behaald.[84]

II. de fase in de beleidscyclus

Het is belangrijk om qua case studies onderwerpen te hebben die de gehele beleidscyclus beslaan. Het zou immers zo kunnen zijn dat Nederland heel goed is in onderwerpen op de kaart zetten in de EU, maar er vervolgens niet in slaagt om deze onderwerpen te (laten) vertalen naar beleid. Dat zouden we niet kunnen aantonen als we enkel case studies nemen die spelen in de fase van agenda-setting. Vandaar dat IOB in de selectie van onderwerpen ook heeft gekozen voor cases die in de daaropvolgende fasen van het beleidsproces zitten. Het gaat dan om de fasen van de beleidsvorming (het schrijfproces van de Commissie) en de besluitvorming op ambtelijk en politiek niveau in de (Europese) Raad, vaak samen met het EP.

III. het beleidsterrein

Voor slechts een deel van de inzet in de EU is het ministerie van BZ inhoudelijk verantwoordelijk; veel is de verantwoordelijkheid van de vakdepartementen. Daarbij heeft BZ wel een coördinerende rol in de interdepartementale standpuntbepaling van EU-voorstellen, vanaf de publicatie daarvan tot en met de besluitvorming in de Raad.[85] Het is daarom voor deze evaluatie belangrijk om niet alleen naar cases te kijken die de volledige verantwoordelijkheid zijn van BZ, maar ook naar onderwerpen waar BZ enkel coördineert. Daarnaast helpt de diversiteit aan beleidsterreinen om conclusies te trekken die breder gaan dan een bepaald DG (van de EC), al is IOB zich er terdege van bewust dat de evaluatie slechts een beperkt aantal casestudies behelst.[86]

IV. de coalities die Nederland gevormd heeft op dit onderwerp

Coalities smeden is van cruciaal belang om invloed uit te oefenen in de EU. Hierbij is het voor deze evaluatie interessant of het behalen van de Nederlandse inzet ook te verklaren valt door het type coalitie dat Nederland is aangegaan. Helpt het bijvoorbeeld om coalities aan te gaan met de 'usual suspects', of is het belangrijk om juist nieuwe bondgenoten te zoeken? En in hoeverre zijn de (bestuurlijke, diplomatieke) capaciteit en het stemgewicht van landen waarmee Nederland een coalitie vormt van belang? Door case studies te kiezen waarbij diverse coalities zijn gesmeed, is het mogelijk om naar de rol van deze coalitiepartners te kijken.

V. de mate van salience[87]

Niet alle onderwerpen krijgen evenveel aandacht van andere actoren dan de nationale regeringen. Zo is het Europees Parlement op sommige dossiers erg vocaal en actief geweest en op andere niet, hebben sommige dossiers veel aandacht gekregen van het bedrijfsleven en/of maatschappelijk middenveld en andere minder, en kregen sommige dossiers volop media-aandacht, terwijl anderen in de luwte besloten werden. Een hoge mate van salience indiceert dat er sprake is van veel politieke relevantie, het onderwerp hoge prioriteit heeft of er veel belang aan wordt gehecht. Uit onderzoek

[84] Zo wordt een mogelijke *confirmation bias* voorkomen. Als IOB enkel casussen zou kiezen waarop de Nederlandse beleidsinzet wordt behaald, zou dit kunnen leiden tot de conclusie dat de gebruikte strategieën door Nederland uitermate succesvol zijn. Juist door het analyseren van een casus waarbij de Nederlandse beleidsinzet niet is behaald, probeert IOB inzicht te verschaffen in mogelijke verklaringen hiervoor, inclusief de gebruikte strategieën. (Voor meer informatie, zie: Leuffen, D. (2007) 'Case selection and selection bias in small-n research', in Gschwend, T. en F. Schimmelfennig (eds) *Research Design in Political Science*, London: Palgrave Macmillan, pp. 145-160).

[85] Voor meer informatie over de rol van BZ bij de standpuntbepaling, zie IOB (2021).

[86] Zie sectie 5.3 voor meer uitleg over de beperkingen.

[87] Het belang dat wordt gehecht aan een bepaald onderwerp. Zie voor meer informatie bijvoorbeeld J. Dennison (2019) 'A review of public issue salience: concepts, determinants and effects on voting', Political Studies Review, vol. 17(4), pp. 436-446; C. Wlezien (2005) 'On the salience of political issues: the problem with 'most important problem', *Electoral Studies*, vol. 24(4), pp. 555-579.

blijkt dat de mate van salience andere strategieën vereist en het dus uitmaakt voor het behalen van de gewenste beleidsinzet.[88] Daarom kiezen we voor dossiers met verscheidene maten van salience.

4.4.2 De gekozen EU-dossiers

Op basis van de vorige criteria komen we tot de volgende vijf cases.

Tabel 2 Casestudie selectie

Dossier als case-studie	**Fase in de beleidscyclus**	**Beleidsterrein**	**vir**	**Salience**
Herziening Comitologie-verordening (COM(2017)085)	Agenda-setting, beleidsvorming, besluitvorming	BZ	Samen met Oostenrijk, Denemarken en Zweden	Gemiddeld
MFK-rechtsstaat Of: 'rechtstatelijkheids-verordening 220/2092	Besluitvorming	FIN, BZ	Rol weggelegd voor EP	Hoog
Strategisch Kompas	Agenda-setting, beleidsvorming, besluitvorming	BZ, DEF	Ntb	Gemiddeld
Verordening 883 over gelijke behandeling werkenden	Beleidsvorming, besluitvorming	SZW	Samen met Oostenrijk, Denemarken Zweden	Gemiddeld veel aandacht in EP
CBAM, koolstofheffing Onderdeel Greendeal	Agenda-setting, beleidsvorming, besluitvorming	FIN	ntb	Gemiddeld veel aandacht in EP

In bovenstaande tabel staat uitgelegd hoe deze mogelijke casestudies 'scoren' op de selectiecriteria die zijn gehanteerd. Het is hierbij belangrijk om te beseffen dat deze tabel is ingevuld op basis van een dertigtal verkennende gesprekken over Nederlandse beleidsbeïnvloeding in de EU. Uiteraard is meer onderzoek nodig om met zekerheid iets te kunnen zeggen over bijvoorbeeld de salience, de coalitievorming en de mate waarin Nederland gewenste resultaten heeft behaald op dit dossier. Bovenstaande tabel is dus slechts een eerste stap en de conclusies in het uiteindelijke rapport kunnen afwijken van deze voorlopige inschatting. In de bijlage worden de mogelijke casussen nader toegelicht.

[88] De Bruycker, I. (2019) 'Blessing or curse for advocacy? How news media attention helps advocacy groups to achieve their policy goals', *Political Communication*, vol. 36(1), pp. 103-126; De Bruycker, I. and J. Beyers (2019) 'Lobbying strategies and success: inside and outside lobbying in European Union legislative politics', *European Political Science Review*, vol. 11(1), pp. 57-74; Stevens, F. and De Bruycker, I. (2020) 'Influence, affluence and media salience: Economic resources and lobbying influence in the European Union', *European Union Politics*, vol. 21(4), pp. 728–750.

5 Methoden

5.1 Analytisch kader

In de evaluatie van de coördinatie van het Nederlandse Europabeleid heeft IOB het zogenoemde '5C-model' gebruikt als analytisch kader. Volgens dit model, dat ook in eerdere rapporten is toegepast door IOB, zijn organisaties en netwerken te begrijpen als *systemen*, bestaande uit verschillende actoren die met elkaar interacteren. In het geval van het EU-coördinatiesysteem hebben we het dan bijvoorbeeld over de ministeries en medeoverheden die betrokken zijn bij de standpuntbepaling.

Op basis van de wetenschappelijke en grijze literatuur lijkt dit 5C-model zich goed te lenen om beleidsbeïnvloeding door Nederland in de EU te analyseren en bevindingen van deze evaluatie op een heldere manier te structureren Het 5C-model behelst vijf soort capaciteiten die volgens de wetenschappelijke literatuur belangrijke voorwaarden zijn voor effectieve beleidsbeinvloeding. Het gaat dus om aspecten die binnen de eigen invloedssfeer vallen. Het 5C-model wordt daarom bij deze evaluatie als lens gebruikt om beleidsbeïnvloeding door Nederland in de EU te analyseren. De vijf capaciteiten, aangeduid in deze ToR als voorwaarden voor effectieve beleidsbeinvloeding, zijn: (1) netwerken en relaties, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang, (4) sturing met draagvlak, en (5) flexibiliteit. Met het kiezen van hetzelfde analysekader borgen we de consistentie tussen het rapport over de EU-coördinatie en het rapport over de beïnvloeding van het EU-beleid.

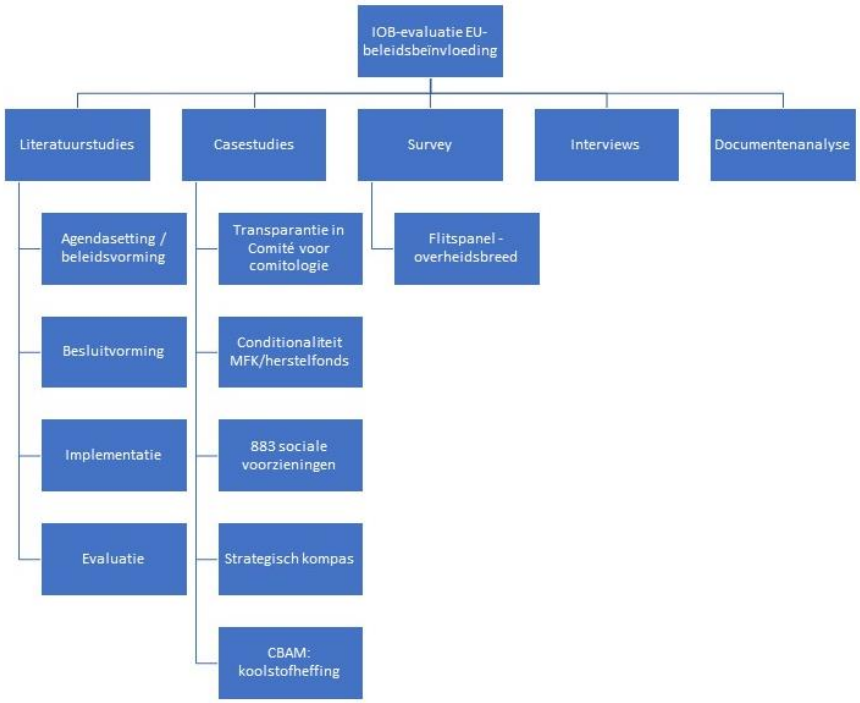
Duidelijk is dat het systeem van de EU-beïnvloeding voor een en hetzelfde dossier verschilt van het systeem dat relevant is voor de EU-standpuntbepaling. Zo zijn alle ministeries betrokken bij de initiële kabinetsreactie op een Commissievoorstel, maar zijn niet al deze ministeries ook betrokken bij beïnvloedingspogingen in Brussel en in de hoofdsteden. Tegelijkertijd kunnen in de beïnvloedingsfase actoren betrokken zijn die geen deel uitmaken van het standpuntbepalingssysteem.

5.2 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van verschillende methoden en technieken voor het meten van de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding van het EU-beleid en waar mogelijk wordt gekeken of de Nederlandse acties hebben bijgedragen aan de beoogde doelstellingen (contributie). Het onderzoek bekijkt de voorwaarden voor Nederlandse beïnvloeding en eventuele toegeschreven invloed van Nederland op het EU-beleid via vijf case studies -zoals hierboven al beschreven- aangevuld met literatuuronderzoek, survey onder ambtenaren, semi-gestructureerde interviews[89] en een documentenanalyse. De laatste twee worden ook toegepast binnen de case studies, maar dan specifiek gericht op de case. Hieronder wordt de methodologische opzet nader uitgewerkt.

Figuur 2 Methodologische opzet

[89] Gelet op het brede speelveld aan actoren zullen de percepties van de verschillende groepen actoren systematisch verzameld worden. Het betreft hier onder meer de blik van andere lidstaten, beleidsbeïnvloeders zelf, ambassades, het Nederlands parlement, de medeoverheden (gemeenten, provincies en waterschappen), niet-statelijke actoren (public affairs, ngo's, bedrijfsleven).



Tabel 3 Evaluatiematrix

Vragen	**Methoden**
1a) Wat was het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor beleidsbeïnvloeding in EU-kader? Hoe heeft zich dat ontwikkeld in de periode 2016-2022, hoe verhield dit zich tot het beleid van andere ministeries en wat betekende dat voor de verschillende fases van agendasetting, beleidsvorming en/of besluitvorming in de Europese Unie? Wat waren hierbij de aannames?	Literatuurstudie, documentenanalyse (beleidsdocumenten, kamerbrieven etc.), semi-gestructureerde interviews; survey.
1b) In hoeverre beschikte het ministerie van Buitenlandse Zaken over de voorwaarden voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding?	Literatuurstudie, casestudies, documentenanalyse (beleidsdocumenten, kamerbrieven etc., semi-gestructureerde interviews; focusgroepen; survey.
2) Wat is de huidige status van de vijf gekozen cases? Welke stappen in het EU-beleidsproces hebben de vijf dossiers doorgemaakt? Wat waren de grootste gamechangers per case? Hoe kenmerkte de bijdrage van Nederland zich m.b.t. de ontwikkelingen in het proces en de huidige status? Welke invloed kan mogelijk worden toegeschreven aan Nederland? En welke andere externe factoren hebben hier invloed op gehad?	Case studies, documentenanalyse (beleidsdocumenten, kamerbrieven etc.), semi-gestructureerde interviews; focusgroepen

5.2.1 Case studies

Process tracing
Voor de case studies zal gebruik worden gemaakt van process tracing. Deze methode probeert te achterhalen welke stappen en capaciteiten hebben gezorgd voor de

gewenste uitkomst of juist de afwezigheid hiervan.[90] Met process tracing analyseren we dus de Nederlandse beleidsinzet, op welke manieren Nederland heeft geprobeerd deze inzet in Brussel gerealiseerd te krijgen (met wie hebben beleidsmakers en diplomaten bijvoorbeeld contact opgenomen en hoe is hierop gereageerd?) en in hoeverre de beleidsuitkomsten in lijn zijn met wat Nederland wilde.

Bij deze methode maken we gebruik van semi-gestructureerde interviews met betrokkenen en documentanalyse. We zijn ons bewust van de mogelijke valkuilen van process tracing, zoals het over- of onderschatten van de uitgeoefende invloed.[91] Daarom zal niet alleen gesproken worden met Nederlandse beleidsmakers en diplomaten, maar ook met medewerkers van de Europese Commissie en het Parlement, vertegenwoordigers van andere lidstaten (zowel niet coalitiegenoten en coalitiegenoten) en andere relevante actoren (zoals vertegenwoordigers van belangenorganisaties of bedrijven), en zullen de uitspraken naast de geanalyseerde documenten (beleidsdocumenten en literatuur) gelegd worden.

Eigen perceptie van invloed
In de interviews met Nederlandse betrokkenen die nodig zijn om het invloedsproces te traceren op de onderzochte cases, zal ook gevraagd worden naar de zelf waargenomen invloed.[92] Hoeveel invloed denken de betrokken Nederlandse beleidsmakers te hebben gehad op het dossier uit de cases studies? Wat maakt dat Nederland volgens de betrokkenen op deze onderwerpen de eigen inzet wel of niet heeft behaald? En welke rol speelden de gebruikte strategieën hierbij?

Percepties van derden op de invloed van Nederland
Naast de percepties van Nederlandse betrokkenen zal ook gevraagd worden naar de percepties van dossierverantwoordelijken van andere EU-lidstaten, zowel gelijk- als niet gelijkgezinden, EU-instellingen, belanghebbende maatschappelijke actoren en onafhankelijke kennisinstellingen.

Op deze manier is IOB in staat om de zelf waargenomen invloed en de invloed waargenomen door anderen te leggen naast de inzichten die verkregen zijn door documentenanalyse middels process tracing.

5.2.2 Literatuur state of the art

Omdat een methodologisch nadeel van case studies is dat het exemplarisch is, wordt ook ander onderzoek gebruikt om nader inzicht te krijgen in (de voorwaarden voor) Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.

IOB zal gebruik maken van eerder afgerond onderzoek en literatuur naar voorwaarden voor effectieve beïnvloeding en de toegeschreven invloed van Nederland in EU-verband.[93] Hoe invloedrijk denken anderen (lidstaten en experts) dat Nederland is? En wat typeert de Nederlandse beïnvloedingsstijl? Welke capaciteiten blijken belangrijk?

---

[90] George, A. en A. Bennett (2005) *Case studies and theory development In the social sciences*. Cambridge Massachusetts: MIT Press.
[91] Voor een discussie van de mogelijke valkuilen, zie bijvoorbeeld Dür, A. (2008) 'Measuring interest group influence in the EU: a note on methodology', *European Union Politics*, vol. 9(4), pp. 559–576; Lowery, D. (2013) 'Lobbying influence: meaning, measurement and missing', *Interest Groups & Advocacy*, vol. 2(1), pp. 1-26.
[92] Ook bij deze methode is IOB zich bewust van de mogelijke valkuilen (Dür, 2008), maar is IOB ervan overtuigd dat door triangulatie van de verschillende methoden van het meten van invloed, het juist een zo compleet mogelijk beeld geeft.
[93] Binnen de studies naar belangengroepen wordt deze methode regelmatig gebruikt. Zie bijvoorbeeld Binderkrantz, A.S. and A. Rasmussen (2015) 'Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union', *Journal of European Public Policy*, vol. 22(4), pp. 552-569. Hierbij zijn we ons natuurlijk bewust van de mogelijke valkuilen van deze methode, zoals de kans op strategische antwoorden en een gebrek aan volledige informatie dat het voor respondenten lastig maakt om invloed goed in te schatten (Dür (2008); Pedersen, H.H. (2013) 'Is measuring interest group influence a mission impossible? The case of interest group influence in the Danish parliament', *Interest Groups & Advocacy*, vol. 2(1), pp. 27–47).

IOB laat onderzoekers een literatuurstudie per fase in de beleidscyclus verrichten van de academische inzichten (academische, peer reviewed journals; (hoofdstukken in) handboeken; en beleidsrapporten van denktanks). De te onderzoeken periode beslaat 2016-2022. De volgende deelvragen zullen aan de orde worden gesteld:

1. Welke bevindingen in de literatuur over de fase beleidsagendering en beleidsvorming (Commissie-fase)/ onderhandelingen en besluitvorming (EP en Raad) /implementatie en evaluatie van EU beleid zijn relevant voor een evaluatie van het Nederlandse EU beleid ? Maw wat leert ons de onderzochte literatuur?
2. Welke inhoudelijke EU-dossiers zijn empirisch onderzocht op de invloed van lidstaten op het EU-beleidsproces, bijvoorbeeld via case-studies?
3. Zijn er inzichten over EU-beleidsbeïnvloeding die specifiek lidstaat Nederland betreffen en welke zijn dit?

Juist door het combineren van empirisch onderzoek en literatuur wordt getracht een zo compleet mogelijk beeld te geven van de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding, de toegeschreven invloed van Nederland en verklaringen hiervoor.

5.2.3 Semi-gestructureerde interviews en documentenanalyse

In aanvulling op de case studies die de diepte in gaan (verticaal) en de state of the art uit de literatuur worden ook semi-gestructureerde interviews gehouden met professionals uit het brede scala aan actoren die een (in)directe rol vervullen in dit beleidsproces (horizontaal): ambtenaren, diplomaten en politici die in de EU actief zijn namens de rijksoverheid (inclusief ambassades), medeoverheden, maar ook het Nederlands parlement, en niet-statelijke actoren zoals public affairs professionals, ngo’s, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Tot slot zal er ook gekeken worden naar gesprekken met of focus groepen bestaande uit experts en/of diplomaten van andere landen om zo te kunnen leren van hun *best practices*. Al deze interviews dragen bij aan het beter kunnen generaliseren van bevindingen over de voorwaarden voor effectieve beleidsbeïnvloeding en om aanvullende inzichten te verkrijgen in de toegeschreven invloed en succesvolle en minder succesvolle strategieën van Nederland. In de planning is rekening gehouden met eventuele verdiepende interviews.

Tot slot zullen de relevante beleidsdocumenten- en verslagen worden verzameld met hetzelfde doeleinde zoals hierboven voor de interviews is beschreven.

5.2.4 Survey onder Nederlandse overheidsprofessionals m.b.v. Flitspanel

Het Rijk is niet de enige nationale actor die probeert EU-beleid te beïnvloeden. Medeoverheden (waterschappen, provincies en gemeenten) hebben vaak hun eigen lobbypraktijken. Om ook inzicht te verkrijgen in het nationale speelveld waarin het ministerie van Buitenlandse Zaken zich beweegt, wordt een survey onder Nederlandse overheidsprofessionals uitgezet. Vragen die hierbij centraal staan zijn: in hoeverre is de EU dimensie relevant voor de werkzaamheden van de ambtenaren (hoeveel en welk soort EU werk doen zij?)

In de tweede helft van november 2022 wordt als dataverzameling voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een uitvraag in het zogenaamde Flitspanel. Het flitspanel is een initiatief van het ministerie van Binnenlandse Zaken waar beleidsvragen door een survey kunnen worden getoetst bij respondenten in de (semi-)publieke sector. Door inzet van het respondentenbestand van het Flitspanel in het onderzoek, kan inzichtelijk worden gemaakt welke overheidsprofessionals in Nederland te maken hebben met welk type Europese werkzaamheden. Dit is een vervolg op de surveys die in 2007 en 2015 door prof. dr. Caspar van den Berg en prof. dr. Ellen Mastenbroek zijn uitgezet bij het Flitspanel/Personeelsonderzoek Rijk POMO over Europese werkzaamheden van Nederlandse ambtenaren. De survey die in november 2022 wordt uitgezet zal in grote

lijnen dezelfde vragen stellen zodat er een uniek empirisch en longitudinaal perspectief ontstaat op de inzet van Nederlandse werknemers in de publieke sector op EU-terrein.

Uit het respondentenbestand is gekozen voor de volgende doelgroepen van ambtenaren, die werkzaam zijn binnen de volgende onderdelen binnen de publieke sector: kerndepartementen (exclusief Defensie); uitvoeringsorganisaties/ agentschappen; zelfstandige bestuursorganen; Hoog College van Staat; rijksinspecties; rijk overig; rechterlijke macht; gemeenten; provincies; waterschappen; gemeenschappelijke regelingen; defensie; wetenschappelijk onderwijs.

Op dit moment behoren ongeveer 4.600 Flitspanelleden tot de doelgroep. Uitgaande van een responspercentage van 30%-40% verwachten wij een respons van 1.380-1.840 respondenten te kunnen realiseren met het Flitspanel. Dit percentage is een indicatie van de te verwachten respons, maar biedt geen garantie op een bepaalde hoogte van de respons.

5.3 Toegang tot bronnen voor documentenanalyse

Conform het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 mei 2019, nr. MinBuZa.2019.3926-31, dient IOB volledig en ongehinderd toegang te ontvangen tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken. Dit geldt voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar EU-beleidsbeïnvloeding vindt breder plaats: door alle ministeries, maar ook decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties. De toegang tot bronnen bij deze betrokken organisaties zal besproken moeten worden, mogelijk door een officieel verzoek.

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

5.4 Beperkingen

In deze evaluatie wordt een aantal casestudies behandeld. Deze casestudies zijn gekozen aan de hand van de hierboven geschreven criteria. Uiteraard is IOB zich er van bewust dat met de keuze van een beperkt aantal beleidsissues geen generieke uitspraken kunnen worden gedaan over beleidsbeïnvloeding door alle actoren die handelen namens lidstaat Nederland op alle terreinen van het Europese beleid. Daarnaast is het mogelijk dat het resultaat deels wordt verklaard door factoren die buiten de beïnvloedingssfeer van Nederland liggen. Dit kwam al naar voren in de paragrafen 3.2 en 5.1: denk hierbij aan de afhankelijkheid van initiatieven van de Commissie (zo heeft de Europese Commissie op sommige beleidsterreinen exclusieve competentie, waardoor enkel zij beleid kan initiëren), de opstelling van andere lidstaten en het Europees Parlement.

De overige beperkingen hebben te maken met de toegang tot bronnen en informatie. Zoals ook beschreven staat in het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken over de vaststelling van de onderzoekstaak van IOB, heeft IOB "volledig en ongehinderd toegang (…) tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken. Bovendien staat het onderzoekers van of namens IOB vrij gericht naar informatie te vragen via interviews met betrokken spelers en belanghebbenden, onder wie de betrokken beleidsambtenaren".[94] Dit betekent dat het voor IOB mogelijk is om interne beraadslagingen over de beïnvloeding op BZ-dossiers niet alleen in kaart te brengen op basis van interviews, maar dit ook te trianguleren met bronnenonderzoek.

[94] MinBuZa.2019.3926-31.

Wanneer dossiers echter niet (volledig) onder BZ vallen, heeft IOB deze informatiepositie niet. Dit betekent dat IOB dan afhankelijk is van de bereidwilligheid van betrokkenen om informatie met IOB te delen.

Daarbij speelt ook het vraagstuk van de gepercipieerde onafhankelijkheid van IOB als onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Wanneer wordt gevraagd naar een appreciatie van de prestatie van Nederlandse diplomaten of beleidsbeïnvloeders, is het van belang ons te realiseren dat niet alle (buitenlandse) respondenten bereid zullen zijn hieraan mee te werken.

Aangezien een zo volledig mogelijk beeld van de ingenomen posities en gedane activiteiten (toegepaste strategieën) essentieel is voor het goed toepassen van process-tracing past hier de opmerking dat het team in staat is om documenten in het Nederlands, Engels, Frans en Duits te analyseren. Voor overige toegang zal vertaling of ondersteuning worden gezocht.

5.5 Ethische overwegingen

Datagebruik
Interviews zullen geanonimiseerd worden gebruikt, en de verslagen zullen in concept worden voorgelegd aan de respondenten. Bij het inhuren van gastonderzoekers zal een separaat protocol worden opgesteld over het omgaan met (tussentijdse) onderzoeksgegevens en producten.

Dataprotectie
Bij de verwerking van persoonsgegevens wordt voldaan aan de AVG.

6 Mijlpalen

Hieronder staat een concept-tijdsplanning met de volgende mijlpalen:

Tabel 4 Mijlpalen

Onderdeel	Datum
• Eerste bijeenkomst referentiegroep	Februari 2022
• Feedback referentiegroep verwerken[95]	Maart-juli 2022
• Interviews generiek met PV EU; categorie belanghebbenden	Maart-juli 2022
• literatuurscan voor analytisch raamwerk	April-juni 2022
• Contract met ICTU over survey flitspanel	Juni 2022
• ToR versie 2 naar referentiegroep	Augustus 2022
• werving consultants case studies	Maart-augustus 2022
• call for researchers literature review en case studies	Juli 2022
• logistiek voorbereiden voor interviews case study najaar • maxqda inrichten voor process tracing	Juli -september 2022
• Documentenanalyse	Augustus 2022 -jan 2023
• Verwerken commentaar op ToR en vaststelling ToR	Sept 2022
• IOB case study	Sept 2022-feb 2023
• Contractering en uitvoering onderzoekers case studies	Sept 2022-feb 2023
• Contractering en uitvoering literatuurreview	Sept 2022-feb 2023
• Uitvoering en analyse ICTU-flitspanel survey	Nov-dec 2022
• Interviews ambassades, BZ, rijksoverheid, decentraal, EU-instellingen	Jan – februari 2023
• Schrijven eerste opzet rapport	Maart 2023
• Eventueel verdiepende interviews toegeschreven invloed	April 2023
• Terugkoppeling eerste bevindingen aan betrokken directie(s) / PV EU	April 2023
• extra interviews en documentanalyse voor aanscherpen bevindingen	Mei 2023
• Conceptrapport gereed voor referentiegroep	juni 2023
• Tweede bijeenkomst referentiegroep	Juni/juli 2023
• Verwerken feedback referentiegroep; vaststelling rapport	Juli-september 2023
• Rapport aanbieden parlement	Q3/4

[95] In maart 2022 leek het erop dat we de ToR zouden afronden na verwerking van commentaar van de referentiegroep, maar door onvoorziene personele omstandigheden is vertraging ontstaan, waardoor de oorspronkelijke planning wezenlijk is veranderd, en IOB heeft gezocht naar samenwerking met derden om de methodologische opzet te realiseren.

7 Producten

De evaluatie voorziet de oplevering van de volgende producten:

Tabel 5 IOB Producten

Product	Taal
Eindrapport in pdf	Nederlands
Managementsamenvatting	Nederlands/Engels

Uitgangspunt van het onderzoek is dat wetenschappelijk geborgde resultaten moeten dienen voor het verantwoorden van eerder beleid en het leren door de bij de EU-beleidsbeïnvloeding betrokken coördinerende- en beleidsdirecties bij de Rijksoverheid, in het bijzonder het ministerie van Buitenlandse Zaken. Omdat er over het thema beleidsbeïnvloeding veel wetenschappelijke literatuur bestaat die in de werkpraktijk onbekend blijkt, ziet IOB het als haar taak om in het kader van deze beleidsbeïnvloeding deze informatie te ontsluiten en het gesprek hierover in de beleidspraktijk te entameren.

Naast de IOB-producten zullen de voorziene papers en case studies door derden uitgevoerd bij voldoende kwaliteit op de site van IOB worden geplaatst. Een conferentie wordt overwogen waarin de community van onderzoekers en beleidsmedewerkers die actief zijn op EU-beleid bij elkaar worden gebracht.Teneinde de inzichten en resultaten te verspreiden, wordt ook overwogen deze op een toegankelijke wijze te communiceren naar een breder publiek. De Europese invloed van Nederland is immers een zaak van vele deelbelangen en betrokkenen. In nauw overleg met de communicatieadviseur van IOB zullen hiertoe gedurende het onderzoek geëigende producten en kanalen worden overwogen.

7.1 Risico's

Bij de evaluatie wordt rekening gehouden met de volgende risico's:

Tabel 6 Risico’s bij de uitvoering van deze evaluatie

Beschrijving	Impact	Kans	Mitigatie	Risico na mitigatie
Betrokkenen delen niet alle benodigde informatie met IOB	Groot	Gemiddeld	Duidelijk uitleggen wat de positie van IOB is (onafhankelijke evaluatiedienst), zoveel mogelijk verschillende betrokkenen interviewen en alle respondenten blijven anoniem	Gemiddeld
Benodigde informatie is niet beschikbaar in talen die het team beheerst	Klein	Groot	Indien noodzakelijk zal IOB vertalers inschakelen	Klein
Reisverbod i.v.m. uitbraak virus	Klein	Gemiddeld	Veldbezoek vervangen door online interviews	Klein
Uitval teamleden en/of (gast-) onderzoekers	Groot	Gemiddeld	Heldere planning en taakverdeling in duo's voor achtervang, post capaciteit onvoorzien	gemiddeld

8 Organisatie

8.1 Onderzoeksteam

De evaluatie wordt uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB opereert onafhankelijk van de beleidsdirecties en heeft een eigenstandige positie binnen BZ.

Het onderzoeksteam bestaat uit de volgende onderzoekers.

Tabel 7 Onderzoeksteam

Naam	**Rol**
Kirsten Lucas	Projectleider, contactpersoon ism Rafaëla Feddes
Mendeltje van Keulen	Onderzoeker (parttime)
Josine Polak	Onderzoeker (t/m april 2022)
Rafaëla Feddes	Projectleider, contactpersoon
Michelle Homans	Onderzoeker per half juli 2022

Naast het IOB-onderzoeksteam is gekozen voor het gericht betrekken van kennis die aanwezig is in het academische netwerk van EU-onderzoekers bij Nederlandse universiteiten, hogescholen en kennisinstellingen op het terrein van bestuurskunde, beleidswetenschap, politicologie, netwerkanalyse en Europese studies. Afgevaardigden uit deze sector zullen bijdragen aan: a) uitvoering van case studies; b) analyse van literatuur op voorwaarden voor effectieve beïnvloeding per beleidsfase; c) analyse van longitudinale data van de survey.

8.2 Klankbordgroep

De intercollegiale toetsing wordt gedaan door de volgende IOB-stafleden:

Tabel 8 Klankbordgroep

Naam
Johanneke de Hoogh
Jelmer Kamstra
Bas Limonard
Martin van Vliet
Arjan Schuthof (voorzitter)

8.3 Referentiegroep

De evaluatie wordt begeleid en op kwaliteit getoetst door een referentiegroep met de volgende leden:

Tabel 9 Leden van de referentiegroep

Naam	**Functie/organisatie**	**Rol in referentiegroep**
Arjan Schuthof	Clustermanager BZ, Directie IOB	Voorzitter
Robert Farla	BZ-directie DIE	Strategisch kennisadviseur Europese Zaken
Taco Stoppels	BZ-directie DEU	Hoofd DEU West en opsteller werkplan voor de posten
Meyndert van der Kolk	PV EU	Assistent plv. ambassadeur 'Mertens'
Peter Bursens	Hoogleraar Universiteit Antwerpen	Expertisegebied Europeanisering, nationaal Europabeleid en democratische legitimiteit in de EU
Caelesta Braun	Hoogleraar Universiteit Leiden	Expertisegebied belangenbehartiging, publieke besluitvorming en toezicht
Marjolijn Bulk	FNV	EU-liaison tussen FNV NL en Brussel

Annex - Kennisveld EU-studies met raakvlakken naar deze studie

	Onderzoeks-thema	**Relevantie voor evaluatie NL EU beleid**	**Contact-persoon**	**Must-reads/kernbegrippen**
Radboud Universiteit - EUropal	Chefsache	Rol van de minister-president in beïnvloeding	Dr. Sandrino Smeets	Chefsache
	EU-implementatie	Verbinding 'taking and shaping' . Wij richten ons op ' shaping' maar dat doen actoren vaak vanwege ' taking'	Prof. dr. Ellen Mastenbroek	Mastenbroek, E. (2017). Meer dan de som der delen? Beschouwingen over de implementatie en evaluatie van Europese regelgeving (2017, September 15). Nijmegen: Radboud Universiteit
Universiteit van Amsterdam	Europese communicatie	Europa in nieuwsmedia; als verklarende incentive voor gedrag politici / ambtenaren	Prof. dr. Claes de Vreese	Special issue over verkiezingen Europees Parlement Introduction to the special issue: No longer second-order? Explaining the European Parliament elections of 2019 - Katjana Gattermann, Claes H de Vreese, Wouter van der Brug, 2021 (sagepub.com)
VU	Europese politiek	Rol van nationale parlementen in EU-beïnvloeding	Prof. dr. Ben Crum	Multilevel parliamentary field
RUG	Instituut voor Geschiedenis	geschiedenis Nederlands Europabeleid sinds WO II	Prof. Harryvan en Van der Harst	Het Europese integratiebeleid van de Nederlandse regering, 1945-2017 | Internationale Spectator 2 – 2017 (rug.nl)
Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael	Europees energie- en milieubeleid	NLse invloed op energie/milieubeleid EU	Dr. Louise van Schaik	COP26: een booster voor klimaatsamenwerking | Clingendael Spectator
	Brexit	NLse invloed op Brexit beleid	Dr. Rem Korteweg	
Dienst Analyse en Onderzoek Tweede Kamer	Zetten onderzoek uit voor Europese kennisagenda	Transparantie als kennisthema	Dr. Gerry van de Kamp-Alons, kenniscoördinator Europese Zaken	Kennisagenda 2021 | Tweede Kamer der Staten-Generaal
AIV	EU adviezen Commissie Europese Integratie CEI	Geopolitiek energietransitie	Prof. Luuk van Middelaar	AIV-werkprogramma 2022-2024 | Werkprogramma | Adviesraad Internationale Vraagstukken
Algemene Rekenkamer	Problemen uitvoering EU-beleid Nederlandse beinvloeding van de inkoop van COVID vaccins	Implementatie Beïnvloeding beleidsvorming en besluitvorming	Dr. Peter van Roozendaal	Coronavaccins | Actueel | Algemene Rekenkamer
De Haagse Hogeschool – lectoraat Changing role of Europe	EU impact als thema op div overheidsniveaus (gemeente, ministerie,	EU impact en Hongarije als case-studie ; Parlementaire EU-Informatievoorziening	Dr. Tibor Hargitai	

	internationale organisatie)	in vergelijkend perspectief		
	Vestiging EU agentschappen: waar en waarom?	Lokale en nationale lobby voor EU agentschappen als beïnvloedings-strategie/instrument	Rosa Groen	
Universiteit Maastricht	Nederland in de EU		Prof. Dr. Mathieu Segers	
Universiteit Leiden – Faculteit Den Haag	Stakeholders en public affairs in EU context	Transparantie en lobbyen	prof. dr. Caelesta Braun (in referentiegroep)	Caelesta Braun en Bert Fraussen in het NRC over het onzichtbare gedeelte achter openbare agenda's - Universiteit Leiden
	Europeanisering van beleid en toezicht	NL uitvoering en toezicht van AFM en DNB en EU	prof. dr. Kutsal Yesilkagit	De grenzeloze staat: 33_000538 Oratie Yesilkagit.indd (bestuurskunde.nl)
	Nationale parlementen	Discours analyse parlementaire debatten over de EU in Italië en NL	Dr. Rik de Ruiter	Smeets S. & Ruiter R. de (2019), Scrutiny by means of debate: the Dutch parliamentary debate about the Banking Union, *Acta Politica* 54(4): 564–583.
Universiteit Helsinki	Europese studies	Transparantie-casuïstiek	Dr. Maarten Hillebrandt	Transparantie in de EU-raad, in: Bestuurskunde, nr 1 2019: Boom bestuurskunde tijdschriften
Universiteit Utrecht - USBO	Europees beleid	Leiderschap in de Europese raad	prof. dr. Femke van Esch	Femke van Esch benoemd tot hoogleraar European Governance and Leadership of the European Union - Nieuws - Universiteit Utrecht (uu.nl)
	Comitologie en trilogen	Hoe NL de verschillende fasen in comitologie beïnvloedt	Dr. Gijs Jan Brandsma	Brandsma, G.J. & Blom-Hansen, J. (2017). Controlling the EU executive? The politics of delegation in the European Union. Oxford: Oxford University Press
	Agenda-setting in de EU en hoe binnen de Commissie wordt gecoördineerd	Beïnvloeding in de agenderende fase	Dr. Sebastiaan Princen	'Het moet van Brussel' - oratie 2014 'The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policy-Making' (co-auteur, 2008) en Patterns of coordination in the European Commission: an analysis of interservice consultations aroun (tandfonline.com)
	Euroskepcis en Europa op lokaal niveau		Dr. Hans Vollaard	Vollaard, J. P. (2020). Dutch Europhilia: A Deviation from a Long-standing Eurosceptic Tradition? In M. Gilbert, & D. Pasquinucci (Eds.), *Euroscepticisms: The Historical Roots of a Political Challenge* (pp. 97–120). (European Studies; Vol. 36). Brill. https://doi.org/10.1163/9789004421257_007
Onderzoeksjournalistiek platform Follow the Money	Belangenbehartiging door NLse ambtenaren en bedrijven	Lobby-strategieën	Peter Teffer, Lise Witteman	Boeken 'Sluiproute Brussel' (2021) en 'Het lijkt hier Washington wel' (2019)
Universiteit Rotterdam	Belangenbehartiging door Nederland	Lobby-strategieën	Prof. Dr. Rinus van Schendelen	Boek 'Beïnvloeding in Nederland en Europa – achter de schermen van belangengroepen' (2017)

Annex - Toelichting op potentiële selectie van casussen

Transparantie
Mede door de inzet van de Tweede Kamer en verschillende moties, maar ook het eigenstandige optreden van het parlement in EU-verband zet het Kabinet in op meer transparantie van – en democratische en legitieme besluitvorming in Brussel, ook voor besluiten die in comitologieverband worden genomen. Hier gaat het om uitvoeringsbesluiten. In een State of the Union toespraak in 2016 zei Juncker dat er er meer politieke transparantie moest komen, meer verantwoordingsplicht en meer betrokkenheid van de lidstaten bij politiek gevoelige uitvoeringsbesluiten. In 2017 komt de herziening Comitologie- verordening (COM(2017)085), een voorstel van de Commissie over de comitologie-procedure om de bredere politieke verantwoordelijkheid en eigenaarschap van lidstaten over politiek gevoelige uitvoeringshandelingen te verzekeren. Deze case is interessant omdat het belang van de Europese comitologie alleen maar is toegenomen (overregulering van de interne markt, clingendael 2019), terwijl tegelijkertijd de duizenden gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die de Commissie elk jaar vaststelt onder de radar blijven. Wat zichtbaar is, is de wetgeving die door het EP en de Raad op voorstel van de Commissie wordt vastgesteld.

Rechtsstatelijkheid: voorwaardelijkheidsmechanisme (verordening 2020/2092)
Met het Europees Herstelfonds wil de Europese Unie de economische klap van de uitbraak van het COVID-19-virus opvangen. Het Herstelfonds heeft een omvang van 750 miljard euro, bestaande uit 390 miljard aan subsidies en 360 miljard aan leningen. Nederland heeft bij de totstandkoming van de Herstelfaciliteit RRF ingezet op 'wisselgeld'in de vorm van een rechtsstatelijkheidsverordening.

Lidstaten krijgen deze subsidies en leningen alleen wanneer ze voldoen aan een aantal voorwaarden (conditionaliteit). Het geld moet gebruikt worden voor 'verstandige hervormingen' met nadruk op duurzaamheid en digitale ontwikkeling. Lidstaten moeten hun plannen ter goedkeuring voorleggen aan de Commissie en de andere lidstaten. Nadat de Commissie heeft ingestemd met het hervormingsplan van een lidstaat, wordt de aanvraag doorverwezen naar de Raad, waar de lidstaten het laatste oordeel geven. De stemming hierover vindt plaats op basis van gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De EC kan korten op subsidies, maar alleen als financiële belangen van EU in het geding zijn.

Deze casus is interessant omdat Nederland een belangrijke rol heeft gespeeld in de totstandkoming van de verordening, na hoog-politieke onderhandelingen en juridische toetsing. Het onderwerp speelde op hoog politiek niveau (Chefsache) maar moest vervolgens worden uitgewerkt tussen de Raad en het EP. Ook hier speelde Nederland een actieve rol, vanwege de politieke relevantie van het thema rechtsstatelijkheid. Europees Parlement had een belangrijke rol na de inwerkingtreding op 1 januari 2021 in de discussie over de status van de rechtsstaat in Hongarije en Polen met de Commissie en de Raad.

Strategisch kompas
De eerste versie van het strategisch kompas werd in november 2021 ingediend ten behoeve van de richting van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. Het stuk was gebaseerd op de allereerste dreigingsanalyse waaraan de inlichtingendiensten van alle 27 EU-lidstaten hebben bijgedragen, en op een gestructureerde dialoog tussen de EU-lidstaten, de EU-instellingen en deskundigen. In februari en maart 2022 werden volgende versies besproken in RBZ-kader om in de tekst rekening te houden met het debat tussen de lidstaten, het defensie- en ruimtevaartpakket van de Commissie van 15 februari en de jongste internationale ontwikkelingen, vooral de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne. In maart is het beklonken in de Europese Raad.

Deze case is interessant omdat bij dit proces de diplomatieke diensten van de lidstaten de 'penvoerder' waren. De buitenlanddienst van de EU wordt bemensd door Europese Commissie ambtenaren en diplomaten. Nederland heeft ingezet op een aantal strategische detacheringen in deze organisatie. Er is sprake van nauwe afstemming met de NAVO - voor Nederland een relevant punt waar lidstaten verschillend in staan.

Onderhandelingen over de herziening van verordening 2004/883 over de gelijke behandeling van werkenden
Nederland verzet zich tegen 'lex loci laboris' (verzekerd zijn in het land waar je werkt in plaats van waar je woont). In het begin van de discussies na het Commissievoorstel en de Raadsbehandeling leek Nederland te verliezen op alle fronten, maar de afgelopen jaren is Nederland erin geslaagd om de onderhandelingen succesvol vast te zetten (al zijn ze niet officieel stopgezet).

Deze casus is interessant omdat er veel aandacht voor is vanuit het Europees Parlement en omdat de Nederlandse inzet gericht is op het behouden van de status quo.[96] In deze casus, die inhoudelijk wordt getrokken vanuit het ministerie van SZW, is Frankrijk een belangrijke tegenstander. Nederland heeft echter met Denemarken, Oostenrijk en Zweden een blokkerende minderheid in de Raad (en deze coalitie is de afgelopen jaren uitgebreid) die in december 2021 opnieuw werd bestendigd. Het is de vraag of dit dossier opnieuw zal worden geagendeerd door het Franse Voorzitterschap.

Wat deze casus ook interessant maakt, is dat de Europese Commissie tijdens het Nederlandse voorzitterschap schreef aan een herziening van deze wetgeving en vlak daarna, in december 2016, met een voorstel kwam. Het is de vraag in hoeverre Nederland het voorzitterschap heeft kunnen gebruiken om invloed uit te oefenen. Deze casus bestrijkt de eerste drie fasen in de beleidscyclus: agenderen, beleidsvorming en besluitvorming.

[96] Uit lobby-literatuur blijkt dat het gemakkelijker is om de status quo te verdedigen, dan om de status quo te veranderen (i.e. Baumgartner et al. (2009)). We hebben geen reden aan te nemen dat dit anders is voor lidstaten dan voor niet-statelijke actoren.