**USBO Advies**

**Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschappen, Universiteit Utrecht**

# IOB-evaluatie Nederlandse EU-beïnvloeding

Deelstudie beleidsontwikkelingen wetgevingstransparantie in de Raad van de EU

**Dr. Maarten Hillebrandt**

**Dr. Alexander Hoppe**

**Lennard Hartman (ondersteunende taken)**

juli 2023

**1. Aanleiding, belang en centrale vraag 6**

**2. Reconstructie van de Nederlandse inzet op EU-beleidsbeïnvloeding t.a.v. de onderhandelingen over een besluit tot aanpassing van de Raadspraktijken m.b.t. wetgevingstransparantie 8**
2.1 De beleidsuitkomst 9
2.2 Het proces van beleidsvoorbereiding en -onderhandelingen 11
2.3 De Nederlandse inzet in de beleidsvoorbereidende en -onderhandelingsfase 20

**3. Resultaat 24**
3.1 Eerste beoordelingscriterium 24
3.2 Tweede beoordelingscriterium 26
3.3 Derde beoordelingscriterium 28
3.4 Vierde beoordelingscriterium 30

**4. Capaciteitsanalyse: voorwaarden voor effectieve beleidsbeïnvloeding 32**
4.1 Voorwaarden voor beleidsbeïnvloeding: factoren binnen de eigen invloedsfeer 32
4.2 Voorwaarden voor beleidsbeïnvloeding: factoren buiten de eigen directe invloedsfeer 49
4.3 Eigen perceptie van Nederlandse invloed op het beleid 51

**5. Conclusies en aanbevelingen 55**

**Bijlagen 59**
Bijlage I
Methodologie 59

Bijlage II
Bronnenoverzicht 61

Bijlage III
Gebruikte vragenlijst 66

Bijlage IV
Tijdlijn proces 68

Bijlage V
Afkortingenlijst 71

# 1. Aanleiding, belang en centrale vraag

Deze deelstudie gaat in op de Nederlandse inzet bij voorstellen van opeenvolgende Raadsvoorzitterschappen vanaf 2016 tot medio 2020 ter uitbreiding van de transparantie van wetgevingsprocessen binnen de Raad. Onder het Duitse Raadsvoorzitterschap van najaar 2020 culmineerde de interne Raadsdiscussie in een voorstel voor aanpassing van enkele interne werkpraktijken dat werd vastgelegd in Raadsdocument 9493/20 (8 juli 2020) en vervolgens bekrachtigd door het Comité van permanente vertegenwoordigers (14 juli 2020).

Deze deelstudie maakt onderdeel uit van een bredere studie die beoogt de effectiviteit van de beïnvloeding van EU-beleid door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 2016-2022 in kaart te brengen. Het doel van de uit te voeren deelstudie is om zicht te krijgen op de beleidsbeïnvloeding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op de comitologie-verordening in het genoemde tijdsvak, en daarbij tentatieve aanbevelingen voor verbetering aan te dragen. Leidend in deze opzet is de academische definitie van beleidsbeïnvloeding als “het vermogen van actoren om beleidsuitkomsten dichterbij het eigen 'ideale punt' te brengen”, waarbij op strategische wijze pogingen worden gedaan om besluitvormers te bewegen om bepaalde voorkeuren over te nemen. Evenwel dienen bij de vaststelbaarheid van dergelijke beleidsbeïnvloeding methodologische en conceptuele beperkingen in acht te worden genomen.

De drieledige hoofdvraag luidt als volgt:

(I) In hoeverre beschikte het Ministerie van Buitenlandse Zaken in het te bestuderen tijdsvak (2016-2020 en waar relevant, de periode daarna) over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding van de beleidsagenda, beleidsvorming en/of besluitvorming met betrekking tot vergroting van de transparantie van wetgevingsprocessen in de Raad?

(II) Welke factoren verklaren de resultaten in termen van de mate van succesvolle beleidsbeïnvloeding door het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de bestudeerde casus?

(III) Welke conclusies en lessen zijn er voor de toekomst te trekken met betrekking tot de vormgeving van een doelmatige Nederlandse beleidsinzet op het dossier van de transparantie van wetgevingsprocessen in de Raad?

Hierbij zijn de volgende onderliggende evaluatievragen geformuleerd:

(1) Wat was in het te bestuderen tijdvak (2016-2020) het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor beleidsbeïnvloeding op dit dossier? Hoe heeft dit beleid zich ontwikkeld vanaf de agenderingsfase tot het moment waarop Coreper het voorstel van het Duitse voorzitterschap bekrachtigde, hoe verhield dit zich, voor zover van toepassing, tot het beleid van andere ministeries, en wat betekende dat voor de verschillende fases van agendasetting, beleidsvorming en/of besluitvorming? Wat waren hierbij de aannames?

(2) In hoeverre beschikte het ministerie van Buitenlandse Zaken over de capaciteiten die bepalend zijn voor het vermogen tot effectieve en efficiënte EU-beleidsbeïnvloeding op dit dossier?

(3) In hoeverre was er sprake van resultaat, dat wil zeggen: in hoeverre werden Nederlandse standpunten gereflecteerd in nieuw EU-beleid? Welke voorwaarden waren onmisbaar voor het realiseren van het resultaat? Welke externe factoren verklaren de mate van beïnvloedingssucces?

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

De deelstudie is gegund aan USBO Advies, de onderzoek- en adviesafdeling van het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschappen van de Universiteit Utrecht. Het onderzoek werd uitgevoerd door dr. Maarten Hillebrandt en dr. Alexander Hoppe, beiden universitair docent verbonden aan het departement Bestuurs- en Organisatiewetenschappen. Zij werden in hun onderzoekswerkzaamheden kundig ondersteund door student-assistenten Dani Goossen (opstart project) en Lennard Hartman (verder verloop project). Alle onderzoekswerkzaamheden werden uitgevoerd in de periode februari tot en met juli 2023. Een eerdere conceptversie werd aan de directie IOB, evenals het bij het geëvalueerde dossier betrokken ambtelijke team van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ter reactie voorgelegd. De volledige inhoud inclusief fouten en onvolkomenheden komt voor rekening van de auteurs.

Utrecht, 13 juli 2023

# 2. Reconstructie van de Nederlandse inzet

## op EU-beleidsbeïnvloeding t.a.v. de onderhandelingen over een besluit tot aanpassing van de Raadspraktijken m.b.t. wetgevingstransparantie

In deze sectie staan de Nederlandse inzet op het beleidsproces centraal. De te beantwoorden deelvraag is: Wat was in het te bestuderen tijdvak het beleid van ministerie van Buitenlandse Zaken voor beleidsbeïnvloeding op het dossier van wetgevingstransparantie? Deze vraag beantwoorden we in een aantal stappen. Allereerst wordt het uiteindelijk bereikte resultaat uitgebreid besproken. In het geval van dit dossier betrof dat een voorstel van het Duitse voorzitterschap, bekrachtigd door Coreper II, voor een aantal wijzigingen in de interne werkprocedures betreffende de transparantie van de wetgevingsprocedure in de Raad. In een volgende stap geven we een feitelijke beschrijving we het proces van beleidsvoorbereiding en -beïnvloeding dat daaraan ten grondslag lag. Daarbij geven we een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen, bijeenkomsten, onderhandelingsthema's, en onderhandelingsposities door de tijd heen. Vervolgens gaan we specifiek in op de Nederlandse onderhandelingsinzet, waarbij we een kort beschrijvend overzicht geven van de activiteiten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken ondernam om deze inzet te verwezenlijken. In sectie 3 analyseren we vervolgens in detail hoe in deze activiteiten bepaalde beleidsbeïnvloedingscapaciteiten benut werden.

## 2.1 DE BELEIDSUITKOMST

Bij het beschrijven van de Nederlandse beleidsbeïnvloeding achten wij het opportuun om allereerst het door de Raad bereikte eindresultaat gedetailleerd uiteen te zetten. Op die manier kan de Nederlandse inzet nauwgezet tegen het bereikte resultaat afgezet worden.

Op 8 juli 2020, enkele dagen na aanvang van het Duitse voorzitterschap van de Raad, verspreidde het voorzitterschap binnen het comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) een document, dat voorzag in een aantal wijzigingen in de interne werkprocedures betreffende de transparantie van de wetgevingsprocedure in de Raad, getiteld 'Het versterken van wetgevingstransparantie'.[1] In dit document werd voorgesteld een aantal documenttypen behorend tot de wetgevings- en trilogenprocedure (eerder) openbaar te maken. Volgens het voorstel maakt de Raad de volgende documenten onmiddellijk na circulering openbaar:

- Het Raadsdocument met het voorstel van de Europese Commissie, in lijn met de huidige praktijk;
- De agenda van de raadswerkgroepen waar een wetgevingsdossier is geagendeerd, in lijn met de huidige praktijk;
- Voortgangsrapportages voorgelegd aan de Raad en ook andere documenten gerelateerd aan wetgevingsdossiers die op de agenda van de Raad staan, in lijn met de huidige praktijk;
- Voortgangsrapportages voorgelegd aan Coreper, mits Coreper geen bezwaar maakt tegen de openbaarmaking hiervan;
- Initiële mandaten van de Raad voor triloogonderhandelingen, zowel vastgesteld op Raadsniveau middels een algemene oriëntatie als ook initiële mandaten die door Coreper zijn vastgesteld;
- Vierkolommentabellen[1] met de oorspronkelijke standpunten van de EU-instellingen (zonder compromisvoorstellen) bij verspreiding;
- De definitieve positie van de Raad, die het eindresultaat van de triloogonderhandelingen weergeeft, na goedkeuring van Coreper;
- Aanbiedingsbrieven aan het Europees Parlement en de bijbehorende bijlagen;
- Documenten gerelateerd aan stadium van aanname van een wetgevingsdossier, waaronder de goedkeuring en afwijzing van de positie van het Europees Parlement in de eerste lezing, de Raadspositie in de eerste lezing, motiveringen,

[1] Raadsdocument 9493/20 d.d. 8 juli 2020.

en goedkeuring of afwijzing van amendementen van het Europees Parlement in de tweede lezing.[2]

Het voorstel omvatte daarnaast een communicatiebeleid dat ziet op actieve communicatie (onder meer via sociale media-kanalen) over de stand van wetgevingsonderhandelingen, inclusief tijdens het stadium van de triloog-onderhandelingen tussen de Raad, het Europees Parlement, en de Commissie. Tenslotte was een clausule opgenomen die ziet op monitoring van de uitwerking van de voorgestelde maatregelen, met de mogelijkheid voor Coreper om 'indien gepast' het beleid in de toekomst wederom te heroverwegen 'ter waarborging van de wetgevingstransparantie'.[3]

Het voorstel van het Duitse voorzitterschap werd op 14 juli 2020 in Coreper door de lidstaten goedgekeurd.

Het aannemen van het Duitse voorstel vormde de eerste formele politieke beweging op het dossier van de Raads(wetgevings)transparantie sinds het Verdrag van Lissabon, dat op 1 December 2009 in werking trad. Daarin werd destijds het recht van openbare toegang tot EU-documenten uitgebreid van de drie kerninstellingen naar alle 'instellingen, organen en instanties van de Unie'.[4] Sedertdien vonden er weliswaar enkele beleidsverschuiving plaats, maar was dit steeds het gevolg van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU, waarop de Raad, veelal op basis van advies van zijn Juridische Dienst, reageerde met een herziening van de interpretatie van de toegang tot documenten-wet (Verordening 1049/2001). Deze herzieningen leidden, gezien hun vaak defensieve karakter, doorgaans niet onomstotelijk tot een uitbreiding van de Raads(wetgevings)transparantie. Een sprekend voorbeeld hiervan was het besluit in 2014, van Coreper, om in het licht van de *Access Info Europe*-zaak voortaan directe verwijzingen naar lidstaten bij amendements-voorstellen in de regel weg te laten.[5]

Een aantal van de in het Duitse voorzitterschapsvoorstel vastgelegde maatregelen waren reeds bestaande praktijk in de Raad; enkele anderen vormen de standaardisering van op verschillende beleidsterreinen verschillend ingevulde openbaarmakingsnormen, waarbij het Duitse voorstel de meest transparantie-vriendelijke praktijk tot algemene norm verklaarde. Deze de facto uitbreiding van het recht op directe toegang tot

---

[2] https://open.overheid.nl/repository/ronl-4ce036f8-d615-4da0-8f1a-6f6583c1bbc0/1/pdf/verslag-vc-van-de-leden-van-de-raad-algemene-zaken-van-15-juli-2020.pdf

[3] Vertalingen van de auteurs op basis van het Engelstalige voorstel van het Duitse voorzitterschap. In het hieropvolgende worden alle documenten naar het Nederlands vertaald, waarbij steeds terugverwezen wordt naar het oorspronkelijke document.

[4] VWEU, artikel 15(3)

[5] General Secretariat of the Council, Drafting of documents relating to legislative activities, 8622/1/14 REV 1, 13 May 2014; Coreper, Summary of Meeting, 9900/14, 5 June 2014.

wetgevingsdocumenten heeft met name betrekking op de trilogen-onderhandelingsfase. Volgens de nieuwe afspraken worden onder meer alle onderhandelings-mandaten van de Raad aan het voorzitterschap, initiële tekstuele posities van de drie instellingen, tekstuele eindresultaten van onderhandelingen, en toelichtingen daarbij in principe direct bij vaststelling openbaar gemaakt.

Sinds het aannemen door Coreper II van het Duitse voorzitterschapsvoorstel zijn er op het terrein van de wetgevingstransparantie geen formele stappen meer gezet. Wel ontstond in de periode erna een brede discussie over de verhouding van mobiele telefoon-berichten van EU-vertegenwoordigers tot de toegang tot documentenwet (Verordening 1049/2001). In verband met een gerelateerd toegang tot documenten-verzoek formuleerde de Juridische Dienst van de Raad op dit verzoek een met juridisch argumenten omklede afwijzing dat door een meerderheid van de Raad werd bekrachtigd.[6] Deze discussie duurt echter nog voort, hetgeen onder ander blijkt uit aanbevelingen van de Europese Ombudsman die de Raad naast zich neer heeft gelegd,[7] en een daarop volgend lijst met aanbevelingen in deze richting, waar de Raad niet op heeft gereageerd.[8]

## 2.2 HET PROCES VAN DE BELEIDSVOORBEREIDING EN -ONDERHANDELINGEN

In deze subsectie gaan we nader in op de (politieke) dynamiek van de beleidsvoorbereiding en -onderhandelingen in de formele overlegorganen van de Raad. Het formele startpunt van het dossier werd gevormd door een notitie van het Raadssecretariaat, in juli 2018, bijna op de dag af twee jaar voordat Coreper II het eindresultaat bekrachtigde.[9] Dit resultaat had de vorm van een beleidsdocument zonder een vaste juridische figuur (zoals bijvoorbeeld een Raadsbesluit). Aangezien het een kwestie aangaande de interne organisatie van de Raad betrof, werd het besluit formeel bij meerderheid genomen. In de praktijk werd de beslissing echter op basis van consensus bekrachtigd.

[6] Raad, confirmatief verzoek nr. 39/c/01/19, 14580/19, 28 november 2019.
[7] Cover note bij brief van de Europese Ombudsman, betreffende klacht 1219/2020/MIG, 12368/20, 30 oktober 2020.
[8] Europese Ombudsman, The recording of text and instant messages sent/received by staff members in their professional capacity – Practical recommendations for the EU administration, 14 juli 2022.
[9] Raadssecretariaat, Legislative transparency, 11099/18, 13 juli 2018; het eindresultaat werd op 14 juli 2020 door Coreper II aangenomen.

Gedurende de gehele beleidsvoorbereidende fase vonden de onderhandelingen binnen de Raad voornamelijk plaats in de Antici +1 groep,[10] met minder grote frequentie op ambassadeursniveau (Coreper II),[11] en éénmaal (voor zover kon worden vastgesteld) op ministerieel niveau in de Raad Algemene Zaken.[12] De Raadswerkgroep Informatie werd meermaals over het verloop van het beleidsvormingsproces ingelicht, maar was zelf niet direct betrokken.[13] Buiten de formele overleggremia pleegde het Raadssecretariaat, zoals gebruikelijk, regelmatig (voor)overleg met de verschillende voorzitterschappen, en andere lidstaten (waaronder Nederland). Daarnaast was er bi- en multilateraal tussen lidstaten op het niveau van de permanente vertegenwoordigingen en de hoofdsteden. In Bijlage 4 wordt een overzicht gegeven van alle formele Raadsbijeenkomsten waarin over het voorstel werd gesproken en onderhandeld, en de stukken die daaraan ten grondslag lagen.

Zoals hierboven aangegeven werd de notitie van het Raadssecretariaat die de aanzet gaf tot een formele aanpassing van het interne beleid op toegang tot wetgevingsdocumenten ingegeven door de gevoelde noodzaak om te reageren op een jurisprudentiële ontwikkeling.[14] Vanaf maart 2018 was duidelijk dat volgens het Gerecht toegang tot zogenaamde 'vierkolommendocumenten' (waarin het verloop van triloog-onderhandelingen in meerdere versies wordt bijgehouden) niet langer pas na afloop van de onderhandelingen openbaar gemaakt mocht worden op basis van een algemeen geformuleerd belang van de bescherming van het besluitvormingsproces.[15] Daarnaast sloot de Europese Ombudsman in mei een zelf-geïnitieerd onderzoek af naar de administratieve organisatie van de transparantie van het Raadswetgevingsproces, waarin ze het gebrek aan systematische registratie van de posities van lidstaten tijdens wetgevingsonderhandelingen, en het brede gebruik van het zogenaamde 'limite'-label (een informele niet-openbaarmakingsclassificering) bekritiseerde, en de Raad opriep om wetgevingsdocumenten in principe proactief openbaar te maken.[16]

---

[10] De Antici-groep bestaat uit de assistenten van de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten. In een plus-één samenstelling voegt één juridische adviseur per lidstaat zich bij dit overleg.
[11] In Coreper II komen de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten bijeen. Zij hebben een ambassadeurstitel en leiden tevens de permanente vertegenwoordiging bij de Europese Unie van hun lidstaat. Coreper I bestaat uit de plaatsvervangend permanent vertegenwoordigers.
[12] In deze Raadssamenstelling komen de ministers van Europese/buitenlandse zaken bijeen. De Raad Algemene Zaken gaat over horizontale beleidsterreinen, waaronder institutionele aangelegenheden.
[13] In deze Raadswerkgroep hebben de lidstaatvertegenwoordigers voor communicatie- en informatiebeleid zitting. Deze hebben soms Brussel, soms hun hoofdstad als standplaats.
[14] Interview respondent 3.
[15] General Court of the EU, arrest T-540/15, De Capitani v Europees Parlement, 22 maart 2018.
[16] Special Report of the European Ombudsman in strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process, 16 mei 2018.

In de notitie van het Raadssecretariaat en zijn mondelinge toelichting hierop werd deze context aangehaald als reden tot een spoedige grondige herziening van het interne beleid omtrent het opstellen, categoriseren, en openbaar maken van wetgevingsdocumenten. Het Raadssecretariaat stelde dat het transparantiebeleid in een defensieve en verliezende positie terecht was gekomen. Hierdoor was modernisering en systematisering op korte termijn noodzakelijk geworden, omdat anders andere partijen zoals het Europees Parlement en het Hof van Justitie de beleidsopties van de Raad zouden vernauwen en daarmee de facto de transparantiepraktijk zouden gaan dicteren. Als mogelijke oplossing stelde het Raadssecretariaat een 'mijlpaal'-systeem voor om tegemoet te komen aan de toenemende roep om meer proactieve wetgevingstransparantie. In dit systeem zou bij het bereiken van bepaalde momenten ('mijlpalen') in het wetgevingsproces standaard een document worden opgesteld dat in principe proactief openbaar gemaakt zou worden. Hiernaast waren rationalisering en standaardisering van het documentatieproces, evenals het behouden van flexibiliteit middels een ingebouwde mogelijkheid voor Coreper om in bijzondere gevallen openbaarmaking te voorkomen sleutelbegrippen.[17]

[17] Raadsdocument 9493/20 d.d. 9 juli 2020.

# Achtergrond van het beleid

**De brief, het rapport, en het arrest**

Het initiëren van een discussie over het herzien van de wetgevingstransparantie-praktijken door het Raadssecretariaat moeten worden bezien tegen de achtergrond van enkele belangrijke gebeurtenissen buiten de Raad die hier kort aan vooraf gingen. Allereerst stuurde de Conferentie van Parlementaire Commissies in Europese Zaken (COSAC) op **20 december 2017** een **brief** naar de voorzitters van de Europese Raad, de Raad, de Commissie, en de Eurogroep.[1] Deze brief, die was ondertekend door een ruime meerderheid van de (en later zelfs alle) voorzitters van vaste commissies Europese Zaken van nationale parlementaire kamers, riep de voorzitters op snel werk te maken van een tekort aan transparantie, waarbij wetgevingstransparantie in de Raad bovenaan de lijst stond. De initiatoren/voortrekkers van deze brief (Omtzigt, Leijten, Van Roijen, Azmani, Van Apeldoorn) waren leden van de Kamercommissies Europese Zaken in de Nederlandse Staten-Generaal. Op **9 februari 2018** sloot de Europese Ombudsman een eigen-initiatiefonderzoek af naar de administratieve invulling door de Raad van de documentatie van het wetgevingsproces, in het bijzonder met het oog op het beginsel van wetgevings-transparantie. De Raad had bij het opstarten van dit onderzoek ernstige vragentekens gezet bij het mandaat van de Ombudsman om dit onderzoek uit te voeren, maar werkte er uiteindelijk toch aan mee.

Het rapport concludeerde dat er sprake was van wanbeheer, en schreef hier vervolgens een **Speciaal Rapport** over aan het Europees Parlement. Op **19 februari 2018** organiseerden de Kamerleden Omtzigt en Leijten samen met de Europese Ombudsman en organisaties uit het maatschappelijk middenveld een bijeenkomst in Brussel over het gebrek aan wetgevingstransparantie. Op **22 maart 2018** deed het Gerecht van de EU **uitspraak** in de zaak *De Capitani v Europees Parlement*. De Capitani, een voormalig secretaris van de Burgerrechtencommissie in het Europees Parlement (LIBE) het had deze zaak op principiële gronden aangespannen om bezwaar te maken tegen de weigering van het Parlement om bepaalde door hem opgevraagde zogenaamde vierkolommen-documenten openbaar te maken. In deze vierkolommen-documenten houden de deelnemende partijen aan triloog (een informeel doch universeel ingezette onderhandelingsfiguur waarbinnen onderhandelaars van het Europees Parlement, de Raad, en de Commissie, proberen achter gesloten tot een compromistekst in eerst lezing te komen) de stand van de onderhandelingen bij.

Halverwege 2018 zat de Raad met deze snel opeenvolgende gebeurtenissen flink in de knoop. Het had de reactietermijn van drie maanden die de Europese Ombudsman had gesteld laten verstrijken, slaagde er intern niet in een passende reactie op de COSAC-brief af te stemmen, en zag na het De Capitani-arrest een golf toegang tot vierkolommen-documentenverzoeken op zich afkomen die het na dit arrest nauwelijks nog legaal kon weigeren.

Vanaf het begin was het duidelijk dat de lidstaten sterk verdeeld waren over dit voorstel, of zelfs maar over de noodzaak van een systematische herziening van de transparantiepraktijken. Met name Frankrijk en Hongarije trokken de noodzaak van de hele exercitie in twijfel.[18] Desalniettemin besloten de ambassadeurs de nadere uitwerking van het voorstel bij de assistenten in Antici +1-formaat te beleggen. Tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap in de tweede helft van 2018 werden daarop drie Antici +1-vergaderingen over het onderwerp gehouden. Als aanpak gebruikte het voorzitterschap een 'stap-voor-stapbenadering'. Deze kwam erop neer dat het enerzijds probeerde vaart in de besprekingen te houden en stagnatie te voorkomen (daarmee tegemoetkomend aan de wensen van een pro-transparantiegroep van lidstaten), en anderzijds ruimte inlaste voor het zorgvuldig doornemen van het plan en zijn precieze en specifieke implicaties (op voorspraak van een grotere groep sceptische en terughoudende lidstaten). Dit gebeurde onder andere aan de hand van door het Raadssecretariaat opgestelde uiteenzetting van het juridisch kader en relevante jurisprudentie,[19] recente document- en openbaarmakingsstatistieken,[20] en informatie over de huidige uitvoeringspraktijk met betrekking tot wetgevingstransparantie.[21] Tegen de achtergrond van dit overzicht werden voorstellen voor specifieke 'mijlpaal-documenten' gepresenteerd,[22] die later dat jaar tevens in een 'case study' van een fictief wetgevingsproces nader werden uitgewerkt.[23] Ook werd er een vragenlijst gecirculeerd waarin lidstaten werden verzocht per documenttype hun transparantievoorkeur aan te geven.[24] Tegen het eind van het jaar hadden verschillende lidstaten deze vragenlijst nog niet ingevuld. Tevens gaf het Raadssecretariaat aan niet voornemens te zijn alle antwoorden op de vragenlijsten onder de lidstaten te verspreiden.[25]

In dit stadium was het dominante idee om in verschillende stadia van een wetgevingsproces verslagen van de stand van zaken op te stellen en, bij afwezigheid van een juridisch gemotiveerd protest, direct na behandeling in de eerstvolgende Coreper-vergadering het limite-label van deze documenten te verwijderen en de documenten

---

[18] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern, EU Coreper II – CRPII d.d. 18 juli 2018 - deelverslag legislative transparency: 'The start of a beginning', 19 juli 2018.
[19] Raadssecretariaat, ongenummerd document, Legislative Transparency- Legal framework, 6 september 2018.
[20] Raadssecretariaat, ongenummerd document, GSC Number of Coreper mandates-GAs period July 2017 - July 2018, 6 september 2018.
[21] Raadssecretariaat, ongenummerd document, Current practice on access to documents at the GSC, 4 september 2018.
[22] Raadssecretariaat, ongenummerd document, Legislative transparency, milestone documents, current practice, 6 september 2018.
[23] Raadssecretariaat, ongenummerd document, Case study, 10 december 2018.
[24] Raadssecretariaat, ongenummerd document, Legislative transparency – questionnaire, 4 september 2018.
[25] Rijks-Intern verslag, Europa – Antici +1 d.d. 4 december: Legislative transparency: 'Weer terug bij af?', 4 december 2018.

openbaar te maken.[26] Een groep van kleine pro-transparante lidstaten, bestaande uit Nederland, Finland, Zweden, Denemarken, Estland, en Ierland, toonde zich, met enkele kanttekening, positief over deze denkrichting. Frankrijk en Hongarije stelden zich zeer afwijzend op over de voorstellen. Een grote meerderheid van lidstaten, waaronder Duitsland, toonde zich echter ambivalenter en had vooral veel vragen over feitelijke onduidelijkheden.[27]

In januari 2019 nam het Europees Parlement een zeer scherp bewoorde resolutie aan waarin het de gebrekkige transparantie van het Raadswetgevingsproces betreurde en verschillende praktijken, waaronder het brede gebruik van het limite-label bekritiseerde.[28] Dit wekte de sterke ergernis van Frankrijk, dat reeds zeer afwijzend tegenover de hele exercitie stond.[29] Het binnenkomende Roemeense voorzitterschap liet gedurende de eerste maanden de discussie vrijwel geheel liggen. Eind maart circuleerde het Raadsvoorzitterschap een nieuwe notitie waaruit bleek dat het eerste voorstel, ook na de besprekingen in Antici +1-setting van het najaar 2018, op te weinig steun kon rekenen. Het voorstel van het Raadssecretariaat was nu om een uitgeklede versie van het 'mijlpaal'-concept aan de lidstaten voor te leggen.[30] Het krachtenveld leek in de tussentijd niet sterk te zijn veranderd, al hadden Polen en Italië zich duidelijker aan de kant van Frankrijk en Hongarije geschaard. Opvallend bleef de onuitgesprokenheid van Duitsland, dat zich zowel aansloot bij het uitgesproken gevoel van urgentie, als het standpunt aanhing dat het om complexe en gevoelige materie ging die zorgvuldigheid vereiste.[31] Bij gebrek aan consensus –zelfs over de politieke (on)haalbaarheid van het eerste voorstel van het Raadssecretariaat– werd uiteindelijk besloten om de materie verder te bespreken; al blijkt uit de gedachtewisseling dat de lidstaten daarbij zeer uiteenlopende denkrichtingen hanteerden.[32]

---

[26] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern verslag, Europa – Antici +1 d.d. 4 december: Legislative transparency: 'Weer terug bij af?', 4 december 2018.
[27] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern, Europa - EU - Raadswerkgroep - Verslag Antici +1 - 11 oktober 2018 - Wetgevingstransparantie: 'Consistency, coherence &coordination', 12 oktober 2018.
[28] European Parliament resolution on the Ombudsman's strategic inquiry OI/2/2017 on the transparency of legislative discussions in the preparatory bodies of the Council of the EU (https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2096(INI)), 17 januari 2019.
[29] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern verslag, Europa - EU - COREPER II - Coreper II d.d. 25 januari 2019 -deelverslag- artikel 40 onderhandelingen, 29 januari 2019.
[30] Raadsdocument 7888/19, Legislative transparency, 26 maart 2019.
[31] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 2 mei 2019, 30 april 2019.
[32] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern, Europa - EU - COREPER2 - Deelverslag Coreper II - 2 mei 2019 -wetgevingstransparantie, 3 mei 2019.

Twee nieuwe notities van het Raadssecretariaat stippelden daarop een nieuw voorgesteld pad vooruit voor.[33] Deze omvatten voor het eerst een concreet tekstueel voorstel waarin een nieuwe regel (met uitzonderingen) voor het opstellen van triloog-onderhandelingsmandaten voor het Raadsvoorzitterschap in de vorm van een 'algemene oriëntatie', alsmede een aantal documenttypen die (onder voorbehoud) proactief openbaargemaakt zouden kunnen worden.[34] De 'mijlpaal'-benadering werd omgewerkt tot een 'targeted publication approach', waarbij de tweede in essentie als een uitgeklede versie van de eerste kon worden beschouwd.[35] De bespreking van het voorstel binnen Coreper II leidde bijna tot een compromis. Frankrijk gaf aan dat het voorstel niet ver verwijderd lag van een akkoord, terwijl een aantal landen waaronder Duitsland stelde dat het voorstel een goede balans biedt tussen de verschillende lidstaatposities. De pro-transparantiegroep van lidstaten kondigde echter aan een recent afgerond non-paper over het vraagstuk tijdens de volgende Raad Algemene Zaken te zullen presenteren. Daarnaast werd gesteld dat er meer tijd nodig zou zijn om het voorstel nader uit te werken, waarbij het uitgangspunt zou moeten zijn dat proactieve openbaarmakingspraktijk niet nog verder zou mogen worden uitgekleed. Uiteindelijk ontstond er nog een verhitte discussie over een paragraaf die zag op het aanzwengelen van een overleg tussen de instellingen over het uniformiseren van openbaarmaking van triloog-gerelateerde documenten, waar zowel Frankrijk als Hongarije zich faliekant tegen uitspraken.[36]

Tijdens de Raad Algemene Zaken presenteerde de Nederlandse minister van buitenlandse zaken namens de pro-transparantiegroep van lidstaten het aangekondigde non-paper.[37] Het paper sprak zich uit voor een proactieve houding tegenover transparantie, waarbij uniformisering, het publiceren van mijlpalen, transparantere trilogen, en een regelmatige herziening van limite-documenten voorop zouden staan. Daarnaast stelden de ondertekenaars zich op het standpunt dat er spoedig werk gemaakt moest worden met het in 2016 aangekondigde interinstitutionele online wetgevingsobservatorium[38] en de 'Lissabonisering' van Verordening 1049/2001 betreffende openbare toegang tot documenten. De notitie benoemde eveneens de

[33] Raadsdocument 9319/19, Legislative transparency - examination of options, 15 mei 2019; Raadsdocument10126/19, Legislative transparency approach, 7 juni 2019.
[34] Raadsdocument10126/19, Legislative transparency approach, 7 juni 2019.
[35] Raadsdocument 9319/19, Legislative transparency - examination of options, 15 mei 2019
[36] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern, Europa - EU – COREPER II - Deelverslag Coreper II - 12 juni 2019 -wetgevingstransparantie, 13 juni 2019.
[37] Estland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Slovenië en Zweden, Non-paper: Increasing transparency and accountability: The key to a better functioning of the Union', 11 juni 2019. Denemarken kon het paper niet mee-ondertekenen vanwege coalitieonderhandelingen, terwijl Finland zich van ondertekening weerhield in verband met het overnemen van het Raadsvoorzitterschap in luttele weken.
[38] Interinstitutional Agreement on Better Law-Making, 13 april 2016, deel V, punt 27.

nieuwe Strategische Agenda 2019-2024 van de Europese Raad. Dit document, dat daags na de bijeenkomst werd gepubliceerd, benoemde transparantie van de eigen instellingen als speerpunt.[39] Na deze uitgesproken interventie ter verdediging van de pro-transparante positie in de onderhandelingen werd er in de eerstvolgende Antici +1-bijeenkomst geen vooruitgang meer geboekt.[40]

Het binnenkomende Finse voorzitterschap pakte de discussie anders aan. Kort na de zomer kondigde het een binnen de discretie van het voorzitterschap vallend experiment. Tijdens deze 'pilot' zou het voorzitterschap in het geval van wetgevingsdocumenten de proactieve openbaarmakings-mogelijkheden breed gaan benutten. Dit omvatte onder meer het publiceren van voortgangsverslagen die aan het Coreper waren voorgelegd, het initiële triloogonderhandelingsmandaat van de Raad, en vierkolommen-documenten met weglating van de voorgestelde compromisvoorstellen.[41] Het beoogde doel zou daarbij zijn om meer ervaring op te doen met bredere proactieve openbaarmaking met inachtneming van een inspraakmogelijkheid voor Coreper, die de basis zou kunnen vormen van een voortzetting van de gestrande beleidsdiscussie.[42] Daarnaast organiseerde het voorzitterschap samen met de Universiteit van Helsinki eind september een seminar, waar de instellingen in samenspraak met academici en vertegenwoordigers van organisaties uit het maatschappelijk middenveld de opties voor de toekomst van EU-transparantie verkenden.[43]

De lancering van de 'Finse pilot' leidde binnen de technische Raadswerkgroep Informatie direct tot grote vragen en zorgen. Maar liefst 16 lidstaten –een ongebruikelijk groot aantal– interveniëren in de discussie om hun steun of zorgen uit te spreken, en het Finse voorzitterschap aan te sporen het plan eerst aan Coreper voor te leggen. De Juridische Dienst van de Raad onderstreepte echter dat het Finse voorzitterschap met zijn voorstellen binnen zijn prerogatieven blijft, en de voorstellen temporeel slechts van tijdelijk aard zijn.[44] Ook binnen Coreper werd het voorstel door de 'sceptische' lidstaten (Frankrijk, Polen, Hongarije, Italië, en Griekenland) zeer indringend bekritiseerd. Naast de pro-transparentiegroep sprak een aantal 'twijfelende lidstaten', waaronder Duitsland, Bulgarije, Kroatië echter hun steun uit voor het initiatief. Ook de Juridische Dienst ondersteunde nogmaals de juridische onderbouwing van het Finse plan. Ondanks de

---

[39] Europese Raad, A new strategic agenda, 2019-2024, 21 juni 2019, p. 7.
[40] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructie Antici 25 juni 2019, 24 juni 2019.
[41] Raadsdocument 11999/19, Openness and Transparency - Finland's Presidency of the Council of the European Union, 6 september 2019.
[42] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Europa - EU - Raadswerkgroep - Verslag WPI van 9 september2019, 11 september 2019.
[43] Raadsdocument 12876/19, Presidency Report on the seminar on the future of EU transparency - 24 september 2019, 9 oktober 2019.
[44] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Europa - EU - Raadswerkgroep - Verslag WPI van 9 september2019, 11 september 2019.

expliciete tegenstand van het sceptische kamp gaf het Finse voorzitterschap daarop aan het plan te zullen doorzetten.[45]

Met het Finse pilot-project viel het vergaderingsregime rondom het thema vrijwel geheel stil. In december presenteerde het voorzitterschap de bevindingen van het pilot-project met een 15 pagina's tellend rapport.[46] Daarin stelde het vast een consensueel gedragen experiment te hebben uitgevoerd, waarop het voorzitterschap noch het Raadssecretariaat signalen hadden opgevangen van negatieve neveneffecten op de besluitvormingsefficiëntie. Aangezien de wetgevingscyclus, gezien de aanvang van de nieuwe legislatuur van het Europees Parlement echter maar op halve kracht had gefunctioneerd, achtte het Finse voorzitterschap het aan te bevelen dat er met een voortzetting van het pilot door het volgende voorzitterschap meer ervaring met proactieve openbaarmaking zou worden opgedaan.[47] In Coreper werd het rapport met instemming en zonder grote weerstand ontvangen, en zegde Duitsland toe het pilot tijdens zijn voorzitterschap vanaf juli 2020 te willen voorzetten. Met verdere expliciete oproepen van Denemarken en Nederland werd er daarmee een sterk appèl gedaan op het aanvangende Kroatische voorzitterschap.[48] Tijdens de eerste bijeenkomst van de Raadswerkgroep Informatie in 2020 zegde het Kroatisch voorzitterschap uiteindelijk toe de pilot voort te zullen zetten.[49]

Tijdens het Kroatische voorzitterschap werden er verder geen vergaderingen over het thema wetgevingstransparantie belegd. Ondertussen steeg het aantal ondertekenaars van het non-paper van de pro-transparantiegroep van lidstaten; na een update in januari hadden zich 10 lidstaten aangesloten.[50]

Op 8 juli, een week na aanvang van het Duitse voorzitterschap, werd een nieuw, door het voorzitterschap gedragen compromisvoorstel voor uitbreiding van

---

[45] Ministerie van Buitenlandse Zaken,Rijks-Intern - Europa - EU - COREPER2 - Deelverslag CRP II d.d. 19 september2019; transparantie, 23 september 2019.
[46] Raadsdocument 14856/19, Openness and Transparency during Finland's Presidency of the Council of the European Union - Presidency Report, 13 december 2019.
[47] Raadsdocument 14856/19, Openness and Transparency during Finland's Presidency of the Council of the European Union - Presidency Report, 13 december 2019, p. 10.
[48] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern - Europa – Coreper 2 deelverslag – Wetgevingstransparantie- terugkoppeling FIN VZ schap transparantie pilot d.d. 18 december 2019, 18 december 2019.
[49] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern - Europa - EU - Raadswerkgroep - RWG Informatie d.d. 31 januari2020- onderdeel transparantie; Raadsdocument 5909/20, Working Party on Information Outcome of Proceedings, 7 februari 2020.
[50] België, Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Letland, Luxemburg, Nederland, Slovenië en Zweden, Non-paper: Increasing transparency and accountability: The key to a better functioning of the Union', januari 2020. Voor een analyse van de rol van dit non-paper hieronder subsectie 4.3.1, onder het lemma 'Netwerken met lidstaten'.

wetgevingstransparantie gecirculeerd.[51] Het voorstel refereerde aan de ervaring opgedaan middels het 'Finse pilot', voortgezet door het Kroatische voorzitterschap. Dit voorstel werd zes dagen later in Coreper II aangenomen. Een dag later nam de Raad Algemene Zaken formeel kennis van dit besluit.[52]

## 2.3 DE NEDERLANDSE INZET IN DE BELEISVOORBEREIDENDE EN -ONDERHANDELINGSFASE

In deze subsectie beschrijven we de Nederlandse positie en inzet tijdens het hierboven beschreven beleidsproces. Voor wat betreft de inhoudelijke beleidsdoelstellingen en salience kan worden geconstateerd dat Nederlands zich al vanaf het prille begin van de Raadstransparantiediscussie (begin jaren 1990) in het kamp bevond van de lidstaten die (wetgevings)transparantie in de Raad wilden vergroten.[53] Recenter op de in deze studie geanalyseerde periode was Nederland mede-opsteller geweest van een ander non-paper dat qua ondertekenaars sterk overeenkwam met het non-paper van 2019, en dat reeds veel van de in het latere non-paper vertolkte standpunten te berde bracht.[54] Nederland volgde samen met deze pro-transparantiegroep van lidstaten (die intern bekend stond als 'like-minded group', of LMG) de uitvoering van het toegang tot documentenbeleid binnen de Raad op de voet en tekende veelvuldig bezwaar aan tegen weigeringen die het ongegrond achtte. Ook de Nederlandse parlementaire context was alert op het thema EU-transparantie. Het thema kwam jaarlijks ter sprake in het EU-informatieoverleg tussen de Minister van Buitenlandse Zaken en de Vaste Kamercommissie Europese Zaken,[55] terwijl in aanloop naar de COSAC-bijeenkomst van november 2017 de Nederlandse delegatie een rapport voorbereidde over de gebrekkige transparantie van EU-instellingen, met name de Raad.[56] Eerder dat jaar had de Tweede Kamer al druk op de regering uitgeoefend door de Parlementair Advocaat onderzoek te laten doen naar de rechtmatigheid van het limite-predicaat, waarop deze tot de conclusie kwam dat dit label

---

[51] Raadsdocument 9493/20 d.d. 9 juli 2020; zie sectie 2.1.
[52] https://open.overheid.nl/repository/ronl-4ce036f8-d615-4da0-8f1a-6f6583c1bbc0/1/pdf/verslag-vc-van-de-leden-van-de-raad-algemene-zaken-van-15-juli-2020.pdf
[53] M. Hillebrandt, D. Curtin and A. Meijer (2014), Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis, *European Law Journal* 20(1), 1-20.
M. Hillebrandt (2018), Twenty-five years of access to documents in the Council of the EU: Ever-greater transparency?, *Politique européenne* 61(3), 142-173.
[54] Denemarken, Estland, Finland, Nederland, Slovenië, Zweden, Non-paper 'Enhancing transparency in the EU, 17 april 2015.
[55] Zie bijvoorbeeld Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Afspraken EU-informatievoorziening, 17 januari 2018.
[56] Staten-Generaal, Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens, Paper from the Dutch COSAC delegation on EU transparency, to be presented at the COSAC panel 'Bring Europe closer to its citizens', Tallinn 26-28 november 2019.

onverenigbaar was met Verordening 1049/2001.[57] De Tweede Kamer zag er daarmee scherp op toe dat de minister van Buitenlandse Zaken alles in het werk stelde om de transparantie van Raadsbesluitvorming te bevorderen.[58] Bij aanvang van de beleidsonderhandelingen in juli 2018 zat Nederland dus gemotiveerd, principieel, en door het eigen parlement gecontroleerd in de discussie.

Tegelijkertijd ging Nederland ook met een realistisch oog voor het krachtenveld de onderhandelingen in. Terwijl de algemene gewenste beleidsrichting voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken steeds duidelijk was, en er middels het non-paper van 2015 een wensenlijst was neergelegd, constateerden de betrokken ambtenaren ook dat het om een weerbarstig, gepolariseerd beleidsthema ging met ingegraven posities. Het voorstel van het Raadssecretariaat werd herhaaldelijk gekarakteriseerd als het 'gezochte haakje' waarmee Nederland het langetermijndoel –een moderner Raadstransparantiebeleid– verder kon bevorderen.[59] Meermaals tijdens het onderhandelingsproces maakten de ambtsberichten de inschatting dat met de voorstellen van het Raadssecretariaat en de steun van de Juridische Dienst de race nog niet gelopen was.[60] De specifieke beleidsinzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verwerd daarmee pragmatisch: de beleidsdiscussie moest niet stilvallen zonder resultaat,[61] leiden tot een bevestiging van de status quo,[62] of zich ontwikkelen in een door Frankrijk aangegeven protectieve richting.[63] Daarnaast moest ervoor worden gewaakt dat het bereikte resultaat weliswaar in de juiste richting ging, maar qua ambitie door een ondergrens zou zakken.[64] Een gebrek aan ambitie en daadkracht zou volgens Nederland ook voor de beeldvorming naar buiten toe negatief zijn.[65]

Dat gezegd hebbende stond het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet onverdeeld positief tegenover elke vorm van uitbreiding van directe openbaarmaking. Zo stelde het Ministerie zich in bilateraal contact met het Finse Ministerie van Justitie op het standpunt dat zogenaamde 'reports of progress' van wetgevingsonderhandelingen aan Coreper altijd openbaar konden worden gemaakt, mits ze standpunten van lidstaten niet bij naam

---

[57] Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2016-2017, 22112-nr.2321, Brief van de parlementair advocaat, 6 maart 2017.
[58] Interview respondent 5.
[59] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructie Coreper nr. 2680, 18 juli 2018; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 2 mei 2019, 30 april 2019.
[60] Bijvoorbeeld, Minister van Buitenlandse Zaken, Brief aan Eerste Kamer inzake wetgevingstransparantie, 21 januari 2019.
[61] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructie Coreper nr. 2680, 18 juli 2018.
[62] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 2 mei 2019, 30 april 2019.
[63] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 12 juni 2019, 11 juni 2019.
[64] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructie Antici 25 juni 2019, 24 juni 2019.
[65] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern - Europa – Coreper 2 deelverslag – Wetgevingstransparantie- terugkoppeling FIN VZ schap transparantie pilot d.d. 18 december 2019, 18 december 2019.

zouden benoemen. Daarnaast werd het idee van openbaarmaking van het onderhandelingsmandaat van de Raad omschreven als 'delicaat', in verband met het negatieve effect dat dit op de onderhandelingspositie van de Raad zou hebben. Tenslotte zou het volgens het Ministerie volstaan als bij triloog-onderhandelingen slechts de naam van de delegatieleiders van de respectieve instellingen openbaar zouden worden gemaakt.[66] Ook in de officiële reactie op de vragenlijst van het Raadssecretariaat gaf Nederland aan dat in het stadium van onderhandelingen in de Raadswerkgroepen de 'space to think' aan de kern van het proces zou moeten liggen.[67] Anderzijds zette Nederland zich in voor een standaardisering en rationalisering van het limite-label, waarbij een kortere toepassing, automatisch vervalmoment, en tussentijdse monitoring als elementen werden genoemd.[68]

Op het organisationele niveau is het wetgevingstransparantiedossier als relatief eenvoudig te omschrijven. De gehele positiebepaling op dit beleid vind plaats binnen het departement. Daarbij bestond er een samenspel tussen de Directie Integratie Europa (DIE) en de Directie Juridische Zaken/Europees Recht (DJZ/ER) in Den Haag, en de permanente vertegenwoordiging (met name de liaison voor Antici en Juridische en Institutionele Zaken, ofwel JIZ) in Brussel. Buiten de betrokkenen op deze posities hadden andere departementen of medeoverheden in de praktijk geen praktische rol van betekenis bij de beleidsbepaling op dit dossier.[69] Zoals aangegeven zat de Tweede Kamer stevig in het dossier, hoewel het aantal formele overlegmomenten beperkt bleef tot een enkele brief en een technische briefing achter gesloten deur.[70] Het maatschappelijk middenveld was, zonder een directe rol in de onderhandelingen te spelen, van enige invloed als achtergrondfactor. Kritische rapporten van NGO's als Transparency International en Access Info Europe werden in een vergadering aangehaald als voorbeelden van externe kritiek op de bestaande Raadstransparantiepraktijk.[71] Binnen de driehoek DIE – DJZ/ER – JIZ was de taakverdeling klassiek: DIE bepaalde het beleid en stelde de instructies op, waarbij de penvoerder het voortouw had, en de clustercoördinator meekeek, en de medewerker DJZ/ER de instructies op juridische aspecten toetste.[72] Binnen de permanente vertegenwoordiging fungeerde de

[66] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document, Legislative transparency – comments by the Finnish delegation – Dutch response, 12 december 2018.
[67] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Legislative transparency – Questionnaire –Response of the Netherlands, 28 januari 2019.
[68] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Legislative transparency – Questionnaire –Response of the Netherlands, 28 januari 2019; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document, 17 januari 2019.
[69] Interview respondent 5.
[70] Ministerie van Buitenlandse Zaken, intern ongenummerd, Technische briefing Vaste Kamercommissie EUZA – 3 juni 2019, 31 mei 2019.
[71] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-intern – Europa – Verslag Antici+1 – 4 september 2018 – legislatieve transparantie, 6 september 2018.
[72] Interview respondent 6; Interview respondent 10; interview respondent 4.

medewerker JIZ als beleidsvoortrekker, met zitting in de RWI, en frequente deelname aan de Antici +1-vergaderingen en de relevante Coreper II-vergaderingen. Daarnaast was de medewerker instrumenteel in het onderhouden van bilaterale contacten met de tegenhangers in de andere PV's, met medewerkers van het Raadssecretariaat, waaronder de Juridische Dienst, en met strategische institutionele spelers als het kabinet van de Europese Ombudsman.[73] Ook was er regelmatig contact met verschillende hoofdsteden, waarbij dan DIE (Den Haag) het voortouw nam.[74]

[73] Interview respondent 1; Interview respondent 5.
[74] Interview respondent 6.

# 3. Resultaat

In deze sectie analyseren wij de mate waarin het uiteindelijke besluit aangaande wetgevingstransparantie in Coreper II aansluit op de Nederlandse beleidsinzet. In welke mate is de Nederlandse inzet op het geanalyseerde beleidsdossier omgezet in een gewenst resultaat?

Waar in sectie twee het formele beleidsproces en de Nederlandse inzet daarop nauwgezet in kaart zijn gebracht, richt deze sectie zich op een vergelijking tussen de Nederlandse inzet en het behaalde resultaat. We stellen dat, op het geanalyseerde beleidsterrein, dit begrip op meerdere manieren geoperationaliseerd kan worden, hetgeen leidt tot verschillende conclusies. Specifiek constateren we vier varianten van het beoordelen van resultaat: (1) het behaalde eindresultaat langs de lat van de meest concrete formulering van het gewenste resultaat; (2) het behaalde eindresultaat langs de lat van de aangegeven beleidsessentialia; (3) het behaalde eindresultaat langs de lat van de gewenste beleidsrichting; (4) het behaalde eindresultaat langs de lat van de perceptie van andere beleidsactoren van het Nederlandse handelen.

Vanzelfsprekend is de vraag van succesvolle beleidsbeïnvloeding intrinsiek verbonden aan de (gepercipieerde) directe invloed van het Nederlandse handelen op dit beleidsterrein. Waar deze invloed niet geobserveerd kan worden, kan immers niet gesproken worden van *succesvol* handelen, maar eerder van (tenminste gedeeltelijk) 'toeval' of 'geluk'. Deze sectie richt zich evenwel specifiek en enkel op de beoordeling van het beleidsresultaat langs de lat van de beleidsinzet van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zonder daar direct een oordeel van verdienste aan te verbinden. In de volgende sectie gaan wij nader in op de herleidbaarheid van de mate van het behaalde eindresultaat tot specifieke capaciteitsfactoren, alsmede factoren die buiten het handelingsbereik van het Ministerie van Buitenlandse Zaken lagen. `

## 3.1 EERSTE BEOORDELINGSCRITERIUM: HET BEHAALDE EINDRESULTAAT LANGS DE LAT VAN EEN CONCRETE FORMULERING VAN HET GEWENSTE RESULTAAT

De meeste precieze uiting van het door Nederland gewenste resultaat in het beleidsproces is terug te vinden in twee beleidsdocumenten die in een relatief vroeg stadium van de beleidsonderhandelingen werden opgesteld. Gedoeld wordt op de Nederlandse reactie op het voorstel van het Raadssecretariaat voor een 'mijlpaal'-systeem van juli 2018, zoals geformuleerd in een gedachtewisseling per email met het

Finse Ministerie van Justitie (december 2018),[75] en de formele Nederlandse reactie op een vragenlijst van het Raadssecretariaat (januari 2019).[76] Op enkele details na bestaat er weinig discrepantie tussen de met een partner-lidstaat gedeelde positie en de daarna formeel geuite positie.[77] Op basis van een lezing van beide documenten valt een grote afstand op te merken tussen de oorspronkelijke inzet en het uiteindelijk in de Raad overeengekomen eindresultaat.
Het uiteindelijke voorstel van het Duitse voorzitterschap dat werd aangenomen behelsde namelijk zowel in vorm als inhoud een aanzienlijke afzwakking van het eerste, grotendeels door Nederland gesteunde, voorstel van het Raadssecretariaat.

Dit criterium legt de lat echter hoog. Het is gebruikelijk bij Raadsonderhandelingen, waaraan 27 lidstaten deelnemen,[78] dat een lidstaat niet de volledige inzet binnensleept. Daarnaast is duidelijk dat Nederland in het geanalyseerde beleidsproces in een zeer gepolariseerd veld opereerde. Ook de pro-transparante groep van lidstaten gaf hier in hun interne uitwisseling vanaf het eerste moment blijk van, een factor die hun eerste inzet mede lijkt te hebben bepaald.[79] Bovendien kwam het oorspronkelijke voorstel van het Raadssecretariaat en niet van een lidstaat, bijvoorbeeld het voorzitterschap. De hoeveelheid politiek draagvlak voor het voorstel en het verdere proces bleef daarmee enige tijd ongewis.[80] In het bijzonder Duitsland hield zich, in de ogen van meerdere observanten, lange tijd op de vlakte. Meerdere (waaronder niet-Nederlandse) respondenten gaven aan dat Duitse steun voor een voorstel onontbeerlijk werd geacht voor het bereiken van enig resultaat, gezien het gezag van deze lidstaat binnen de Raad.[81]

Uiteindelijk kan de voltooiing van het proces als significant resultaat op zich worden aangemerkt. Eerder had de Raad op een zwaarder en verdragsrechtelijk dringender

---

[75] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document, Legislative transparency – comments by the Finnish delegation – Dutch response, 12 december 2018.
[76] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Legislative transparency – Milestone document – Comments NL, 11 januari 2019.
Overigens is laatstgenoemde ook niet verder verspreid. Het Raadssecretariaat koos ervoor om de inhoudelijke reacties van de lidstaten op het voorstel niet te circuleren. Nederland was vermoedelijk al van deze keuze op de hoogte op het moment dat het de eigen input verstuurde.
[77] Eén geval van verschuiving in de positie betreft verslagen van lopende discussies in de Raadswerkgroepen of Coreper. In dat geval veranderde Nederland zijn standpunt van 'openbaar in alle gevallen' (met bepaalde voorwaarden over de inhoud van het document) naar 'openbaarmaking beoordelen van geval tot geval'.
[78] Het Verenigd Koninkrijk trad officieel per 1 februari 2020 uit en was dus voor een aanzienlijk deel van de onderhandelingen lid van de Raad. Uit de beleidsreconstructie blijkt echter dat de Britse regering in de onderhandelingen reeds geen rol van betekenis meer speelde.
[79] Inter alia, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern, EU Coreper II – CRPII d.d. 18 juli 2018 - deelverslag legislative transparency: 'The start of a beginning', 19 juli 2018; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document, Legislative transparency – comments by the Finnish delegation – Dutch response, 12 december 2018.
[80] Interview respondent 3.
[81] Interview respondent 1; interview respondent 5; interview respondent 7.

transparantiedossier (namelijk de 'Lissabonisering' van Verordening 1049/2001 betreffende toegang tot documenten) ook niet tot een werkbare consensus kunnen komen, waarna het dossier meer dan een decennium in een toestand van bevroren patstelling verkeerde, alvorens het door de Commissie Von der Leyen werd ingetrokken.[82] Op te merken valt verder dat het Duitse voorstel zoals het werd openbaargemaakt zeer voortvarend en zonder verdere afzwakking is aangenomen. Dit gegeven lijkt althans gedeeltelijk toe te schrijven aan de eerdere weigering van Nederland, in juni 2019, om akkoord te gaan met een nog zwakkere variant van een compromis-voorstel. Daarmee markeerde Nederland een (binnen de Raad voldoende gedragen) ondergrens. Daarnaast gaf Nederland ook in bilateraal verkeer met Frankrijk en Duitsland verschillende beleidssignalen af (zie volgende sectie).

## 3.2 TWEEDE BEOORDELINGSCRITERIUM: HET BEHAALDE EINDRESULTAAT LANGS DE LAT VAN DE DOOR HET MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN AANGEGEVEN ESSENTIALIA

Volgens een tweede criterium zou de Nederlandse beleidsinzet behaald zijn geweest wanneer de zelf bepaalde essentialia van een passend wetgevingstransparantie overeind zouden zijn gebleven. Dit criterium is lastiger vast te stellen in de zin dat het enkele subjectieve inschattingen vereist. Allereerst dient te worden nagegaan welke beleidselementen het Ministerie van Buitenlandse Zaken essentieel beschouwde. Vervolgens dient de precieze strekking van deze elementen te worden geoperationaliseerd. Tenslotte dient te worden vastgesteld of het uiteindelijke besluit de essentialia inderdaad heeft gerespecteerd. Elk van deze beoordelingen gaat gepaard met een bepaalde mate van interpretatie.

Het eerste aspect betreft het isoleren van een aantal elementen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken als absolute ondergrens voor het verlenen van steun aan een aanpassing van het staande beleid aangaf. Een drietal elementen komt hiervoor in aanmerkingen. Allereerst gaf Nederland meermaals te kennen dat het ervan uitging dat elk acceptabel compromis tenminste de *De Capitani*-jurisprudentie diende te accepteren.[83] Deze eis laat echter enige ruimte open voor interpretatie. Hoewel sommige juridische academische literatuur concludeert dat de wetgevende instellingen na De

[82] Commissie Meijers, Note CM2101, Letter to the Portuguese Presidency of the Council of the European Union concerning steps towards the improvement of decision-making transparency, 7 januari 2021, p. 2.
[83] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern, Europa - EU - Coreper II –deelverslag Coreper II d.d. 4 juli 2018, 11 juli 2018; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Legislative transparency – Milestone document – Comments NL, 11 januari 2019; Minister van Buitenlandse Zaken, Brief aan Eerste Kamer inzake wetgevingstransparantie, 21 januari 2019.

Capitani nog nauwelijks ruimte overhielden voor het niet (direct) openbaar maken van documenten gerelateerd aan trilogen,[84] lijkt deze interpretatie van De Capitani niet breed te zijn gedragen binnen de Raad. Zo lijkt de tegenwerping van Frankrijk, dat De Capitani niet het juridische vraagstuk van proactieve openbaar betrof, maar openbaarmaking op basis van een verzoek om toegang, door de Raad te zijn geaccepteerd,[85] ondanks het gegeven dat het Gerecht vaststelde dat trilogendocumenten wetgevingsdocumenten zijn, en artikel 12(2) van Verordening 1049/2001 stelt dat alle wetgevingsdocumenten proactief zouden moeten worden openbaargemaakt.[86] De interpretatie die Nederland lijkt te hebben aangehangen was dat toegang tot trilogendocumenten tijdens het onderhandelingsproces niet langer categorisch geweigerd konden worden, en dat een eventuele weigering op een beoordeling van het specifieke geval gestoeld moest zijn.[87] Deze engere interpretatie (die reeds voor het *De Capitani*-arrest door het Hof was bevestigd in de zaak *Access Info Europe*)[88] blijft in het genomen besluit overeind; een bredere interpretatie die gemoeid zou dienen te gaan met proactieve openbaarmaking werd grotendeels niet gerealiseerd. Alhoewel de Nederlandse positie zich op dit punt duidelijk afzet van de Franse interpretatie en dat ook erkend is door de andere lidstaten, is het niet gelukt om in het eindbesluit consequent een bredere interpretatie als uitgangspunt te nemen.

Een tweede mogelijk essentieel element strekt zich tot het korter toepassen van het limite-label, met snellere openbaarmaking tot gevolg. Reeds in 2015 sprak Nederland zich als medeondertekenaar van een non-paper uit voor een systematischere en consequentere toepassing van dit label, een standpunt dat het in het non-paper van 2019 wederom onderschreef, en aan de ambassadeur ter overweging meegaf in een Coreper-instructie.[89] Evenwel is dit doel nooit geoperationaliseerd; zo blijkt onduidelijk wanneer het Ministerie de toepassing en uitvoering van het limite-label van afdoende standaard zou achten. Daarnaast blijft onzeker of het niet opnemen van nadere afspraken over het limite-label voor Nederland ooit een breekpunt is geweest. Duidelijk is dat dergelijke afspraken geen deel uitmaakten van het uiteindelijk genomen besluit.

---

[84] Zie onder meer M. Hillebrandt en P. Leino-Sandberg (2021), Administrative and judicial oversight of trilogues, *Journal of European Public Policy* 28(1), 53-71, p. 64.
[85] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Rijks-Intern, EU Coreper II – CRPII d.d. 18 juli 2018 - deelverslag legislative transparency: 'The start of a beginning', 19 juli 2018.
[86] M. Hillebrandt en P. Leino-Sandberg (2021), Administrative and judicial oversight of trilogues, *Journal of European Public Policy* 28(1), 53-71, p. 63.
[87] Minister van Buitenlandse Zaken, Brief aan Eerste Kamer inzake wetgevingstransparantie, 21 januari 2019.
[88] M. Hillebrandt en P. Leino-Sandberg (2021), Administrative and judicial oversight of trilogues, *Journal of European Public Policy* 28(1), 53-71, p. 63.
[89] Denemarken, Estland, Finland, Nederland, Slovenië, Zweden, Non-paper 'Enhancing transparency in the EU, 17 april 2015; België, Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Letland, Luxemburg, Nederland, Slovenië en Zweden, Non-paper: Increasing transparency and accountability: The key to a better functioning of the Union', januari 2020; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 12 juni 2019, 11 juni 2019.

Een derde mogelijke ondergrens tenslotte kwam naar voren in het voorjaar van 2019, toen het Raadssecretariaat met een reeks beleidsalternatieven kwam, waarvan er enkele dichter bij de Franse positie lag. In Coreper-instructies gaf het Ministerie de ambassadeur toen te kennen dat Nederland enkel met een afgezwakte variant kon instemmen indien 'het merendeel' en 'een groot aantal [mijlpaal]documenten' de facto in aanmerking zouden komen voor proactieve openbaarmaking.[90] Later werd de ambassadeur geïnstrueerd te voorkomen dat de Franse inzet, die tot een beperkter resultaat zou leiden, bredere steun zou verwerven.[91] Uiteindelijk is het zeer moeilijk in te schatten of deze ondergrens in het uiteindelijke beleid beschermd is gebleven. Een schatting zou afhankelijk zijn van accurate kwantitatieve informatie over alle intern circulerende wetgevingsdocumenten, de documenten binnen deze categorie die op grond van het Duitse voorstel voor proactieve publicatie in aanmerking zouden komen, en binnen deze categorie de proportie documenten die daadwerkelijk proactief openbaargemaakt zijn. Hoewel de jaarrapporten over de implementatie van Verordening 1049/2001 veel bruikbare numerieke data weergeven, kunnen onderzoekers momenteel niet over dit totaalbeeld beschikken.[92] Wel valt op dat, hoewel het Ministerie van Buitenlandse Zaken het doel van 'een meerderheid' van documenten intern heeft genoemd, er nadien geen serieuze poging lijkt te zijn gedaan om de daadwerkelijk geboekte vooruitgang op het gebied van wetgevingstransparantie in de implementatiefase systematisch te monitoren.[93]

## 3.3 DERDE BEOORDELINGSCRITERIUM: HET BEHAALDE EINDRESULTAAT LANGS DE LAT VAN DE DOOR NEDERLAND GEWENSTE BELEIDSRICHTING

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt al sinds het eerste decennium van deze eeuw consequente aan een duidelijke agenda op het terrein van wetgevingstransparantie, in samenspraak met de 'like-minded group'. Eerder genoemde non-papers bieden daarbij richtwijzers voor de Nederlandse beleidsinzet. Wetgevingsdocumenten dienen op gestandaardiseerde wijze te worden opgesteld, inzichtelijker te worden gepresenteerd in een wetgevingsportaal, systematischer te worden genummerd en gerubriceerd, en een zo volledig mogelijk en nagenoeg 'real-time' beeld te bieden van het gehele wetgevingsproces. Het over de jaren behaalde beleidsresultaat ging daarbij steeds in de door Nederland gewenste richting.[94] Gezien de

[90] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 2 mei 2019, 30 april 2019.
[91] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 12 juni 2019, 11 juni 2019.
[92] Uit de jaarverslagen komt geen eenduidig beeld naar voren. In 2019 werden 1965 wetgevingsdocumenten direct openbaargemaakt, in 2020 1481, in 2021 2259, en in 2022 2201. Het totale aantal geregistreerde documenten per jaar was gedurende deze periode stabiel.
[93] Interview respondent 5.
[94] Zie M. Hillebrandt, D. Curtin and A. Meijer (2014), Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis, *European Law Journal* 20(1), 1-20.

krachtige en georganiseerde weerstand tegen deze (minderheids)posities van een aantal lidstaten onder leiding van Frankrijk, en de inertie van een bredere groep lidstaten, is dit een niet-triviaal resultaat te noemen dat zonder een langetermijnperspectief en periodieke grote beleidsstrategische inspanningen nagenoeg zeker niet zou zijn gerealiseerd.

Tegelijkertijd werd het in deze evaluatie centraal staande beleidsvoorstel door verschillende observeerders als een kleine stap, weinig ambitieus, en 'underwhelming' omschreven.[95] Enkele respondenten suggereerden dat er, met Duitse steun, meer terreinwinst voor wetgevingstransparantie mogelijk was geweest dan er uiteindelijk geboekt werd.[96] Verschillende betrokken Nederlandse personen gaven daarentegen aan zeer tevreden te zijn met het resultaat.[97] Zij wijzen onder meer op het weerbarstige beleidsproces, het gebrek een gevoel van urgentie onder de meeste lidstaten, en het feit dat de Raad gelijktijdig betrokken was de Brexit-onderhandelingen. Daarnaast benadrukken ze de geleverde inspanningen, in het bijzonder met betrekking tot de consistentie van de aanpak, de nauwe samenwerking tussen verschillende onderdelen binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en daarbuiten met de Tweede Kamer, en de zoektocht naar creatieve wegen voor beleidsbeïnvloeding.[98] Deze factoren zijn zonder meer belangrijk geweest bij het voorkomen van beleidsinertie en het doorbreken van een patstelling tussen de verschillende lidstaten. Desondanks blijft onduidelijk hoe hoog in de belangenhiërarchie van Europese beleidsvraagstukken het thema van wetgevingstransparantie zich bevindt. Tegenover de talrijke signalen van actieve politieke interesse en constante aandacht van en opvolging door het verantwoordelijke ambtelijke team staan ook relativerende uitspraken in de interviews voor wat betreft de prioriteit van het beleidsdossier. Een uitbreiding van de wetgevingstransparantie werd in die context omschreven als een 'nice to have'.[99] Ook het betrokken team binnen het Ministerie werd gedurende de periode van de onderhandelingen niet opgeschaald ter maximering van de inzet.[100]

[95] Interview respondent 1, interview respondent 3, interview respondent 2, interview respondent 7, interview respondent 8.
[96] Interview respondent 7.
[97] Zie verder subsectie 4.3 hieronder.
[98] Interview respondent 5, interview respondent 10, interview respondent 6, interview respondent 4.
[99] Interview respondent 5.
[100] Interview respondent 6.

## 3.4 VIERDE BEOORDELINGSCRITERIUM: HET BEHAALDE EINDRESULTAAT LANGS DE LAT VAN DE PERCEPTIE ANDERE BELEIDSACTOREN VAN HET NEDERLANDE HANDELEN

Het vierde en laatste mogelijke beoordelingscriterium betreft het oordeel van andere beleidsactoren van het Nederlandse optreden in de onderhandelingen. In deze context valt op dat Nederland door zowel medestander als tegenstander op dit beleidsdossier werd geroemd om de consistente, capabele, en vindingrijke beleidsinzet en onderhandelingsstrategie.[101] Nederland werd daarnaast geïdentificeerd als de officieuze leider van het pro-transparantiekamp en daarmee als onvermijdelijke lidstaat om in het beleidsvormingsproces mee te krijgen om tot een resultaat te komen.[102] Dit heeft Nederland op dit voor de regering en Tweede Kamer principieel belangrijke dossier in een sterke positie geplaatst en veel positieve publiciteit opgeleverd als voorvechter van een democratischer ethos binnen de Raad.[103] Tegelijkertijd waren er ook signalen dat dit sterke normatieve commitment zich soms ook tegen Nederland kon keren. Een ambtenaar gaf aan er beducht voor te zijn geweest dat de transparantie-advocacy onderhandelingen op andere dossiers in de weg zou kunnen gaan zitten, en gaf aan ook van andere, niet direct bij het dossier betrokken collega's soortgelijke zorgen te hebben vernomen.[104] Een andere respondent vroeg zich daarnaast af of Nederland met zijn strijdlustige en ideologische insteek bij met name de grotere lidstaten kansen heeft laten liggen voor een complexer compromis.[105] De mate van compromisbereidheid en daarbij behorende insteek vloeien uiteindelijk voort uit het Nederlandse politieke krachtenveld, en zijn daarmee een voor de betrokken ambtenaren exogene factor.

Al met al schetsen de verschillende beoordelingscriteria een gemengd beeld van de mate van geboekt resultaat in het verwezenlijken van de Nederlandse beleidsinzet, waarbij met name de geleverde (vindingrijke) inspanning en erkenning daarvan door andere beleidsactoren gunstig afsteken. In tabel 1 worden de bevindingen systematisch weergegeven.

---

[101] Interview respondent 1, interview respondent 2, interview respondent 7.
[102] Interview respondent 8; interview respondent 2; interview respondent 9.
[103] Interview respondent 1.
[104] Interview respondent 5. Zie verder onder subsectie 4.1.3, onder het lemma 'Steun ambtelijke leiding en politiek'.
[105] Interview respondent 7.

*Tabel 1: Resultaat Nederlandse inzet dossier wetgevingstransparantie: vier beoordelingscriteria*

| *Criterium* | *Beoordeling* | *Toelichting* |
|---|---|---|
| 1. Oorspronkelijk inzet | grote afstand | Groot deel oorspronkelijke inzet uit de compromistekst verdwenen; vernauwing meegenomen elementen. |
| 2. Bewaken ondergrens | niet geoperationaliseerd | Onduidelijkheid over operationalisering ondergrens Nederlandse inzet; gebrek aan monitoring gemaakte afspraken. |
| 3. Gewenste beleidsrichting | beperkte terreinwinst | Behalen van een compromis binnen twee jaar niet-triviaal resultaat, maar eindresultaat weinig ambitieus. |
| 4. Perceptie | invloedrijk | Nederland wordt breed erkend om zijn aanpak en leidende rol op het dossier. |

Zoals hierboven aangegeven is het in de tabel weergegeven resultaat niet één op één toe te schrijven aan een (succesvolle) Nederlandse strategie voor beleidsbeïnvloeding. Om dit vast te stellen is een gedetailleerde analyse vereist van de verschillende capaciteiten die het Ministerie van Buitenlandse Zaken succesvol heeft weten te mobiliseren bij het formuleren en uitvoeren van deze strategie. Daarnaast dient te worden gekeken naar eventuele invloedrijke factoren buiten de macht van het ministerie. Deze analyse staat centraal in de volgende sectie.

# 4. Capaciteitsanalyse

## Voorwaarden voor effectieve beleidsbeïnvloeding

In deze sectie gaan wij nader in op de capaciteiten waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken op steunde bij zijn pogingen tot beleidsbeïnvloeding. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het zogenoemde 5C-model. Binnen dit model wordt het handelen van het Ministerie benaderd als de functie van een systemische context, waarbinnen voor het geëvalueerde beleidsproces vijf kerncapaciteiten in meerdere of mindere mate tot uiting komen: (C1) netwerken en relaties; (C2) kennis, menskracht, en mandaat; (C3) beleidssamenhang; (C4) sturing met draagvlak; en (C5) flexibiliteit. Daarbij heeft volgens dit model de maximale benutting van elke capaciteit een positief effect op beleidsbeïnvloedingspotentieel, terwijl een verminderde benutting dit effect teniet doet of een doelgerichte aanpak op de beleidsbeïnvloeding zelfs ondermijnt. Dit veronderstelt dat aan twee voorwaarden is voldaan: ten eerste, dat er sprake is van een duidelijke doeloriëntatie, waarbij er door alle betrokken actoren en op alle fronten naar voldoende concreet gedefinieerde doelen toe wordt gewerkt; ten tweede, dat aanpassingen van de benodigde capaciteiten binnen het handelingsbereik van de betrokken individuen dan wel het Ministerie van Buitenlandse Zaken liggen. Voor elk van de genoemde capaciteiten gaat de analyse op deze voorwaarden in. Vervolgens benoemt de analyse de belangrijkste factoren van invloed die *buiten* de invloedssfeer van het Ministerie van Buitenlandse Zaken liggen. De sectie sluit af met een overzicht van de Nederlandse perceptie op de eigen beleidsinzet, gevolgd door een tabel waarin capaciteitsanalyse wordt samengevat.

## 4.1 VOORWAARDEN VOOR BELEIDSBEÏNVLOEDING: FACTOREN BINNEN DE EIGEN INVLOEDSSFEER

### *4.3.1 Netwerken en relaties*

Het opbouwen en onderhouden van sterke netwerken was een centraal aspect van de Nederlandse strategie gedurende de onderhandelingen over het dossier. Op basis van een nauwe samenwerking tussen medewerkers in Den Haag en op de PV op basis van

zeer regelmatige uitwisseling en vertrouwelijke samenwerking werden goede banden opgebouwd en onderhouden met andere lidstaten, het Raadssecretariaat, en andere belangrijke partijen.

Samenwerking tussen Den Haag en Brussel

De Nederlandse aanpak werd vanaf het begin van het werk aan het dossier strak gecoördineerd binnen een zogeheten 'transparantiedriehoek', bestaande uit een medewerker van DIE, DJZ/ER, en de PV. Deze driehoek bestond al voordat het Raadssecretariaat de eerste voorstellen publiceerde. DIE, DJZ/ER en de PV hielden een wekelijkse vergadering waarin kwesties rond transparantie werden besproken. Het dossier wetgevingstransparantie werd vanaf 2018 een vast agendapunt.[106] Het departement had de eindverantwoordelijkheid, maar alle actoren brachten hun expertise en achtergrondkennis in om de Nederlandse aanpak van het dossier te bepalen. Volgens de deelnemers faciliteerde deze hechte coördinatie een gestroomlijnde aanpak en effectieve inzet op de Nederlandse doelen.[107]

Het bepalen van het officiële Nederlandse standpunt voor Raadswerkgroepen, Antici en Coreper binnen deze samenwerking verliep volgens een duidelijk gestructureerd proces: nadat een agenda voor een Raadsvergadering bekend werd, vroeg de dossierhouder op de PV (in dit geval de medewerker JIZ) om instructies. Deze instructies werden door de medewerker DIE in samenspraak met de driehoek voorbereid, waarna de PV het krachtenveld onderzocht en de mogelijkheden voor een gecoördineerde reactie met de 'like-minded group' besprak. Dit werd door respondenten afgeschilderd als een standaardproces voor een effectief optreden in de Raad.[108] Hierbij was de mogelijkheid tot het geven van input door de 'ontvangende kant' bij het opstellen van instructies een belangrijke voorwaarde.[109] Deze samenwerking van de betrokkene partijen werd beschreven als een 'one-team' aanpak.[110]

Netwerken met lidstaten

Het meest intensieve contact met andere lidstaten vond plaats met de 'bondgenoten', al zocht Den Haag ook contact met lidstaten uit het 'midden', en zelfs met Parijs.[111] Ook de

[106] Interview respondent 10, interview respondent 6, interview respondent 5, interview respondent 4.
[107] Interview respondent 10.
[108] Interview respondent 5.
[109] Interview respondent 5.
[110] Interview respondent 5.
[111] Interview respondent 6; Ministerie van Buitenlandse Zaken, intern ongenummerd document, Voorstel Raadsssecretariaat – milestone approach, 19 maart 2019.

minister haalde, ter verbreding van het draagvlak voor de Nederlandse positie, in bilateraal contact het thema aan bij tenminste twaalf collega's.[112]

In de Raad was de zogenaamde 'like-minded group' van lidstaten (met name de kern van de 'like-minded group', te weten Finland, Denemarken en Zweden) de belangrijkste partner voor Nederland. Nederland nam in de groep een leidende en initiërende rol op zich[113] en probeerde proactief de groep gedurende het proces uit te breiden. Het succes daarin werd door verschillende actoren in het proces erkend.[114] Binnen de LMG bespraken de lidstaten agenda's en instructies, deelden zij standpunten, en coördineerden zij gemeenschappelijke benaderingen voor afzonderlijke Raadszittingen. Uit de documentenanalyse blijkt dat bijvoorbeeld met Finland strategiedocumenten, instructies en discussiepunten werden uitgewisseld en besproken op zeer vertrouwelijke basis, voorafgaand aan specifieke vergaderingen.[115] Hoewel de 'like-minded group' inzake transparantievraagstukken al voor dit dossier bestond, heeft Nederland intensief gebruik gemaakt van dit al bestaande netwerk en is het erin geslaagd het uit te breiden met andere lidstaten.

De samenwerking binnen de groep bleef niet beperkt tot de hierboven genoemde uitwisselingen. Een belangrijk vehikel voor afstemming en uitbreiding was het non-paper dat in maart 2019 onder de LMG werd verspreid. Hoewel dit non-paper zich niet uitsluitend richtte op het huidige dossier over wetgevende transparantie, valt het te beschouwen als een belangrijk aspect in het verbreden van de LMG en het creëren van draagvlak voor het Nederlandse standpunt. Tot op ministerieel niveau werden deze contacten gedurende het gehele proces onderhouden.[116] Lidstaten werden zowel via de PV in Brussel als rechtstreeks via de hoofdsteden benaderd. In het laatste geval nam Den Haag het voortouw.

Ook andere landen buiten de LMG werden proactief benaderd. De goede verhoudingen binnen de groep van Benelux-landen werden gebruikt om België en Luxemburg ervan te overtuigen het Nederlandse standpunt te steunen.[117] Opvallend is bovendien dat niet alleen de lidstaten die voorstander zijn van bredere openbaarmaking werden benaderd. Ook met de belangrijkste tegenstander van de transparantieplannen, Frankrijk, en het aarzelend positieve Duitsland werd contact gezocht, afhankelijk van de strategische

---

[112] Ministerie van Buitenlandse Zaken, intern ongenummerd document, Voorstel Raadsssecretariaat – milestone approach, 19 maart 2019.
[113] Interview respondent 2, interview respondent 10, interview respondent 9, interview respondent 8.
[114] Interview respondent 8, Interview respondent 7.
[115] Ministerie van Buitenlandse Zaken, intern ongenummerd document, legislative transparency – comments by the Finnish delegation, 12 december 2018
[116] Ministerie van Buitenlandse Zaken, intern ongenummerd document, update transparantieagenda, 04 februari 2019
[117] Interview respondent 6.

inschatting op delegatie- (JIZ) en op hoofdstedelijk (DIE) niveau.[118] Dit contact werd, vooral in het geval van Frankrijk, hoofdzakelijk gecoördineerd via de hoofdsteden – terwijl de contacten tussen de PV's vanwege de marginale opbrengst schaars waren.[119] Samen met Finland organiseerde Nederland in november 2019 zelfs een seminar over accountability in het Atelier Néerlandais (een innovatieplatform van de Nederlandse ambassade) in Parijs, om met Franse, Nederlandse, Finse, Kroatische, en Duitse experts te praten en de Franse zorgen over de Nederlandse standpunten en het idee van verbetering van de wetgevingstransparantie weg te nemen.[120] Door de nauwe contacten met Duitsland die daaruit ontstonden kon Nederland op de hoogte blijven van de Duitse beleidsvoorbereiding. Door zijn vooraanstaande positie in de LMG was Nederland vroegtijdig op de hoogte van het Duitse voorstel en werd het, samen met Frankrijk, proactief benaderd ter voorbereiding van het Duitse voorzitterschap.[121]

Contacten met andere partijen

Naast de lidstaten werd nauw contact onderhouden met het Raadssecretariaat.[122] Door deze contacten kon Nederland op de hoogte blijven van de ideeën binnen het secretariaat en waardevolle informatie inwinnen, bijvoorbeeld over het krachtenveld en de algemene steun voor eenmalige maatregelen, die deels vertrouwelijk door het secretariaat werd gedeeld.[123]

Ten slotte is de Tweede Kamer, met name de vaste Kamercommissie Europese Zaken, verzocht om de Nederlandse positie te helpen versterken via andere middelen, zoals het overtuigen van andere nationale parlementen om druk uit te oefenen op hun respectievelijke regeringen.[124] Hoewel de meeste respondenten aangeven dat er (om staatkundige redenen) geen daadwerkelijke strategische coördinatie met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden, werden Kamerleden via contact met de minister en 'vertrouwelijke technische briefings' op de hoogte gehouden en gevraagd de regering te steunen.[125]

---

[118] Interview respondent 6, interview respondent 10, interview respondent 5, Interview respondent 9.
[119] Interview respondent 9.
[120] Interview respondent 10, interview respondent 6, interview respondent 5.
[121] Interview respondent 10.
[122] Interview respondent 10, interview respondent 5, interview respondent 4, interview respondent 6, interview respondent 2.
[123] Ministerie van Buitenlandse Zaken, intern ongenummerd document – voorstel Raadssecretariaat milestone approach, 19 maart 2019
[124] Interview respondent 5.
[125] Interview respondent 10, interview respondent 5.

Al met al hebben de sterke netwerkcapaciteit van Nederland en de gecoördineerde, brede *outreach* gedurende de onderhandelingen alsmede de goede coördinatie tussen Den Haag en Brussel de Nederlandse posities opmerkelijk versterkt, zowel in de ogen van de Nederlandse actoren als die van andere lidstaten en instellingen.[126]

### *4.1.2 Kennis, menskracht en mandaat*

Naast netwerk vormde de kennis van de betrokken actoren over zowel het beleidsvraagstuk als het beleidsproces in Brussel en het krachtenveld van de EU over wetgevingstransparantie gedurende de onderhandelingen een factor van belang. Nederland kon binnen de Raad opereren op basis van een goede kennisbasis en met de nodige ervaring. Informatie over de standpunten van de verschillende lidstaten werd voortdurend en zeer gedetailleerd bijgewerkt. Ook de externe indruk van de Nederlandse personele capaciteit was overwegend positief. De stabiliteit binnen het betrokken team van het Ministerie van Buitenlandse Zaken droeg in belangrijke mate bij aan deze situatie. Ook speelde bij het creëren van een brede kennisbasis wederom de nauwe samenwerking tussen Den Haag en Brussel een belangrijke rol.

<u>Continuïteit binnen het departement</u>

Nederland profiteerde van de relatieve stabiliteit van de ambtenaren die gedurende het hele proces aan het dossier werkten. Allereerst coördineerde dezelfde persoon binnen DIE het cluster tijdens de hele onderhandelingen. Ook binnen DJZ/ER was er geen verandering in de personele bezetting, noch op de PV, waar de vertegenwoordigers JIZ, Antici, en Coreper II allen bij aanvang van de onderhandelingen al minstens een jaar op hun positie zaten.[127] Bij de bepaling van de beleidspositie en -beïnvloedingsstrategie waren in totaal vier medewerkers nauw betrokken (penvoerder en clustercoördinator DIE, medewerker JIZ, en medewerker DJZ/ER). Voor al deze medewerkers ging het om een beleidsdossier binnen een bredere portefeuille.

Alleen de penvoerder binnen het cluster in DIE veranderde een keer (in 2019). Doordat er weinig personeelswisselingen plaatsvonden, bleef de kennis die tijdens het werk aan het dossier en daarvoor was opgebouwd, grotendeels behouden (en uitgebreid) gedurende het proces, wat een belangrijke voorwaarde is voor voldoende kennis om het beleid in Brussel met succes te beïnvloeden. Binnen het departement wordt voortdurend

---

[126] Interview respondent 5, interview respondent 6, interview respondent 10, interview respondent 4, interview respondent 7, interview respondent 9, interview respondent 8.
[127] Onduidelijk is of hierop een actief beleid is gevoerd. Kort na het nemen van het besluit stroomden echter de JIZ- en Antici-vertegenwoordigers door naar andere posities.

gewerkt aan wetgevende transparantie, ook al staan soms andere zaken centraal.[128] Hoewel de intensiteit van het belang dat aan het onderwerp werd gehecht in het verleden enigszins fluctueerde afhankelijk van de verantwoordelijke minister, stond het altijd op de agenda en ging het om meer dan een kortstondig politiek belang, wat wederom voor de nodige continuïteit (niet alleen binnen het dossier) zorgde.[129]

Interne samenwerking en uitwisseling

Door de continuïteit binnen het personeel, de grote persoonlijke kennis van de materie, en de goede interne coördinatie kon de Nederlandse inspanning bouwen op een zeer brede kennisbasis. Dit ging verder dan alleen inhoudelijke kennis van het voorliggende dossier, maar omvat zowel een goed overzicht van de standpunten en trends in andere lidstaten, als de noodzakelijke deskundige omgang met de procedures en processen in Brussel.

Belangrijk voor het opbouwen en onderhouden van kennis over het onderwerp was de nauwe coördinatie tussen verschillende onderdelen binnen het ministerie. Het dossier had een sterke juridische component en de betrokkenheid van een vaste medewerker van DJZ/ER was essentieel voor een goed begrip van de beleidsmogelijkheden.[130] Ook de juridische achtergrond van de verantwoordelijke ambtenaren binnen de PV hielp daarbij.

Daarnaast beschikte Nederland steeds over gedetailleerde kennis van de verschillende lidstaatposities. Dit gold met name voor de meer pro-transparante landen, maar ook in bredere zin was er gedurende de hele onderhandelingen een goed overzicht van het krachtenveld. De betrokken personen waakten er bijvoorbeeld voor op delicate momenten de voorzitterschappen, het Raadssecretariaat of de Juridische Dienst van de Raad voor de voeten te lopen.[131] Ook de keuze om het dossier in Antici te bespreken werd deels toegeschreven aan de LMG, als een strategische keuze om sceptische lidstaten gerust te stellen.[132] Toch werd de sterke en schijnbaar principiële ('ideologische') houding van Nederland niet alleen positief beoordeeld. Mogelijk zat deze opstelling een pragmatische samenwerking met sommige van de grotere lidstaten in de weg.[133] Desalniettemin zorgde de goede kennis binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken van zowel de inhoud als van het dossier als ook de beleidsprocessen in Brussel tot een hoog aanzien bij externe actoren. Verschillende respondenten benadrukten in de

[128] Interview respondent 6.
[129] Interview respondent 6.
[130] Interview respondent 5, Interview respondent 10, interview respondent 6, Interview respondent 4.
[131] Interview respondent 5.
[132] Interview respondent 2.
[133] Interview respondent 1, Interview respondent 7, interview respondent 2. Hierover meer onder subsectie 4.1.4 ' flexibiliteit'.

interviews dat Nederland, en in het bijzonder de medewerkers van het PV, zeer goed op de hoogte bleken van het dossier wetgevingstransparantie en de positie van de verschillende lidstaten hierop.[134] Zo werd het feit dat het onderwerp op de agenda bleef en daar voldoende aandacht kreeg deels toegeschreven aan de Nederlandse inspanningen. De ingezette personele capaciteit bleek voldoende voor Nederland om goede contacten te onderhouden met veel verschillende lidstaten en daarnaast verdere activiteiten te realiseren, zoals het werkbezoek aan Helsinki en de organisatie van het seminar in Parijs.[135]

Externe actoren

Naast het interne team van het ministerie werden externe actoren gemobiliseerd om de Nederlandse positie tijdens de onderhandelingen vooruit te helpen. Via de minister werd leden van de Tweede Kamer meegedeeld dat zij ook een belangrijke rol konden spelen via hun kanalen, hetgeen verschillende leden lijken te hebben gedaan in hun contact met collega-parlementsleden uit andere lidstaten.[136] Bovendien werden nauwe contacten met het secretariaat van de Raad en het bureau van de Ombudsman gebruikt om het dossier te bevorderen. Zelfs de Nederlandse ambassade in Berlijn werd gebruikt om de kwestie in Duitsland onder de aandacht te brengen, wat opnieuw de hoge plaats van het wetgevingstransparantie-vraagstuk op de agenda van het ministerie aantoont, mede onder druk van de Tweede Kamer.[137]

In het algemeen beschouwde Nederland de eigen investering in dit dossier als hoog, en dit is ook de indruk die door veel van de externe actoren in het onderzoek wordt gedeeld. Dankzij deze hoge investering en de ongetwijfeld grote kennisbasis kon Nederland een leidende rol in dit dossier op zich nemen en zich als de belangrijkste pleitbezorger van transparantie profileren. Het ministerie slaagde er niet alleen in de kwestie op de agenda te houden, maar ook om het pro-transparantiekamp te versterken en het Duitse voorzitterschap ervan te overtuigen het dossier tot prioriteit te verheffen. Hoewel de proactieve beleidsinzet zeer waarschijnlijk een belangrijke rol speelde in de bereikte resultaten, ging hij ook duidelijk gepaard met een risico dat Nederland bepaalde lidstaten van zich zou vervreemden en imagoschade zou kunnen oplopen.[138] Hoewel dit risico zowel door interne als externe actoren in onze studie wordt genoemd, zijn er geen

[134] Interview respondent 2, interview respondent 8, interview respondent 1
[135] Interview respondent 2, interview respondent 8, interview respondent 1.
[136] Interview respondent 10, interview respondent 6. Uit de interviews kwamen geen concrete voorbeelden van succes naar voren, maar werd gesuggereerd dat de Nederlandse regering in de onderhandelingen overtuigender een beeld van urgentie kon presenteren.
[137] Interview respondent 10, interview respondent 6, interview respondent 1.
[138] Interview respondent 5, Interview respondent 7.

aanwijzingen dat de Nederlandse inspanningen in dit dossier inderdaad negatieve gevolgen hebben gehad in andere onderhandelingen.

### *4.1.3 Beleidssamenhang*

Transparantie in de Raad is een constante, belangrijke prioriteit in het Nederlandse EU-beleid. Al vanaf de vroege jaren '90 stond het onderwerp op de Nederlandse agenda.[139] Terwijl niet elk minister in het verleden het onderwerp als even belangrijk beschouwde, werd transparantie onder minister Blok weer een van de hogere prioriteiten binnen het Ministerie voor Buitenlandse zaken.[140] Het bredere beleidsdoel was voor alle interne actoren altijd helder, waardoor langdurige strategieën konden worden ontwikkeld om de specifieke doelen binnen het geanalyseerde dossier te bereiken. Hoewel een formeel meerjarig plan van aanpak voor het thema EU-transparantie niet lijkt te bestaan, blijkt evenwel uit de analyse dat Nederland een goed doordachte strategie volgde om de doelstellingen inzake wetgevingstransparantie te bereiken. Deze doelstellingen werden regelmatig getoetst aan de respectievelijke voorstellen van het Raadssecretariaat en het voorzitterschap, evenals aan de ontwikkelingen in het krachtenveld. Voor deze reflectie en, waar nodig, aanpassing was de constante uitwisseling in de transparantiedriehoek van het grootste belang.

<u>Spreken met één stem</u>

Door de nauwe afstemming tussen BZ/DIE, DJZ en de PV kon Nederland gedurende het hele proces met één stem spreken. Dit maakte strategische samenwerking tussen Den Haag en Brussel mogelijk.[141] De nauwe samenwerking droeg bij aan de beleidssamenhang van de Nederlandse aanpak.[142] Niet alleen konden alle deelnemers input geven, maar ze bleven ook goed op de hoogte van wat er bij de andere afdelingen speelde. In plaats van te werken met rigide langetermijnplanning, lieten de regelmatige vergaderingen met een relatief informeel karakter flexibele aanpassingen toe indien nodig.[143] Duidelijke procedures rond de formulering van instructies voorkwamen conflicten en verwarring. De PV werd door anderen ervaren als autonoom, wat effectieve netwerk- en lobbystrategieën mogelijk maakte.[144]

---

[139] M. Hillebrandt, D. Curtin and A. Meijer (2014), Transparency in the EU Council of Ministers: An Institutional Analysis, *European Law Journal* 20(1), 1-20.
[140] Interview respondent 6.
[141] Interview respondent 6.
[142] Interview respondent 10.
[143] Zie ook subsectie 4.1.5 hieronder.
[144] Interview respondent 1. Zie ook subsectie 4.1.1 hierboven.

Ook het contact met andere lidstaten was goed gecoördineerd. Afhankelijk van de situatie namen het departement of de PV het voortouw, of werd er gezamenlijk opgetreden, zoals tijdens de bezoek aan Helsinki om de strategie in voorbereiding op de Finse voorzitterschap te coördineren.[145] Alle actoren waren zich steeds bewust van de onderlinge rolverdeling, en niemand handelde zonder medeweten en instemming van de ander.

Afstemming van de inzet

Uit de analyse komt naar voren dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich zeer bewust was van het belang van het kiezen van de juiste toon en vorm, en de delicate balans tussen de beleidsinzet die de nationale politiek verlangde en wat de beste resultaten zou opleveren in Brussel zonder dat dit negatieve langetermijngevolgen zou hebben voor de Nederlandse positie in de Raad. De aspecten van timing, framing en toonzetting bij het uitdragen van de Nederlandse standpunten werden besproken tijdens de reguliere uitwisseling van de transparantiedriehoek.[146] Het lijkt erop dat de keuze was om vanaf het begin hoog in te zetten. Daarvan gaf Nederland onder meer blijk door een sterke betrokkenheid te etaleren en de vergaande veranderingen in het eerste voorstel van het Raadssecretariaat te steunen, en daarnaast door het voortouw te nemen binnen de 'like-minded group'. Hoewel deze positionering belangrijke voordelen opleverde, bijvoorbeeld voor de Nederlandse informatiepositie, onder ander met betrekking tot de Duitse voorzitterschap. Juist waar Nederland (op hoofdstedelijk niveau) contact zocht met het transparantie-sceptische Frankrijk waren de betrokken medewerkers zich sterk bewust van de noodzaak van het zoeken naar de juiste toon, zeker waar het het in Parijs georganiseerde seminar betrof.[147]

Coördinatie met de 'like-minded group'

De coördinatie van een gemeenschappelijk standpunt en aanpak met andere pro-transparante lidstaten was een belangrijk aspect van de Nederlandse strategie. De samenwerking vormde een integraal en belangrijk onderdeel van de Nederlandse positie- en strategiebepaling. Nadat intern overeenstemming was bereikt over het eigen standpunt en het krachtenveld door de PV was geanalyseerd, werden de pro-transparantie lidstaten geraadpleegd en de standpunten onderling gecoördineerd. Met verschillende lidstaten werden gemeenschappelijke standpunten uitgewisseld, en

[145] Interview respondent 5.
[146] Interview respondent 4.
[147] Interview respondent 6, interview respondent 10.

informeel werden strategieën voor bijeenkomsten besproken.[148] Het hoofddoel was de coördinatie van bestaande standpunten, eerder dan elkaar overtuigen. Alle activiteiten op het dossier werden binnen de kern van de 'like-minded group' afgesproken, zodat geen enkel delegatie autonoom handelde zonder de anderen te informeren.[149] Binnen de LMG was Finland een bijzonder nauw contact voor Nederland, vanwege de centrale rol van Finland in het licht van zijn voorzitterschap in de tweede helft van 2019.[150] Een Nederlands doel van deze coördinatie was dat Finland middels het openbaarmakingsexperiment druk op de ketel zou houden.[151] Over het algemeen werden de Nederlandse coördinerende inspanningen positief beoordeeld.[152] Het non-paper van 2019 een belangrijke rol bij het verbreden van de coalitie. Door het aantal ondertekenaars uit te breiden, vergrootte Nederland op een sleutelmoment ook het draagvlak voor zijn standpunt op dit dossier.[153]

De discussie gaande houden

Het onderwerp op de agenda houden en druk bewaren waren duidelijke elementen in de strategie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.[154] Daartoe werden verschillende tactieken gebruikt. Allereerst haakte Nederland aan bij het argument van de Juridische Dienst van de Raad dat het transparantiebeleid van de Raad dringend moest worden gemoderniseerd om de praktijken in overeenstemming te brengen met de jurisprudentie (met name De Capitani).[155] De kwestie op de agenda houden was ook een belangrijk doel in verschillende interacties. Met name aan het begin zette Nederland zich hier onder andere met Finland en het Raadssecretariaat voor in. Toen de discussie in het voorjaar van 2019 dreigde te ontsporen besprak Nederland met het aantredende Finse voorzitterschap de mogelijkheden om het thema op een minder politieke manier toch op de agenda te behouden. Nederland nam tijdens de 'Finse pilot' daarom bewust een stap terug.[156]

---

[148] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document, antwoorden op de wetgevingsvragenlijst door het SGR; Wetgevende transparantie - opmerkingen van de Finse delegatie
[149] Interview respondent 4.
[150] Interview respondent 5, interview respondent 8, interview respondent 4, interview respondent 6.
[151] Interview respondent 6, interview respondent 5.
[152] Interview respondent 9.
[153] Interview respondent 10.
[154] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document, Instructie Coreper II nr. 2680, 18 juli 2018.
[155] Interview respondent 4.
[156] Interview respondent 8; Interview respondent 5.

Bij het bereiken van het resultaat profiteerde Nederland ook van het feit dat andere lidstaten, in de eerste plaats Duitsland, wilden dat het onderwerp niet langer in de lucht bleef hangen. Dit is een belangrijke verklarende factor voor het feit dat Duitsland de kwestie zo vroeg tijdens zijn voorzitterschap heeft behandeld.[157] Ook Frankrijk wilde de kwestie weer van de agenda; desnoods middels een compromis dat met strakke regie vanuit de hoofdstad werd uitonderhandeld.[158] Om deze redenen werd het Duitse voorstel uiteindelijk geaccepteerd, zonder verdere discussie en afzwakking - ook al hadden sommige lidstaten dat graag gezien.[159] Hoewel Nederland in de laatste onderhandelingsfase naar alle waarschijnlijkheid een prominente rol speelde, hebben wij de details van deze rol, mede gezien de beperkte documentatie van dit stadium, echter niet goed kunnen vaststellen. Deze beperkte documentatie is mogelijk deels toe te schrijven aan de Covid-19 pandemie die in deze periode uitbrak, en waardoor de meeste bijeenkomsten van fysieke naar telefonische of online modi verschoven.

De Nederlandse beleidsbeïnvloedingsstrategie gaf blijk van een sterke en continue samenhang. Intern werd de standpuntvorming nauw afgestemd tussen alle betrokken medewerkers. Binnen de lidstaatcoalitie slaagde Nederland erin steeds tot een gecoördineerde strategie te komen die paste binnen het al langer uitgedragen standpunt van de 'like-minded group'. Daarmee slaagde Nederland erin het thema van wetgevingstransparantie ook voor minder betrokken leden van de Raad onontkoombaar te maken. Onduidelijk blijft echter onder welke precieze omstandigheden Nederland er in de laatste fase voor koos het Duitse compromisvoorstel te accepteren.[160]

### *4.1.4 Sturing met draagvlak*

Zoals eerder opgemerkt is Raadstransparantie al lang een beleidsprioriteit van Nederland. In het onderstaande belichten wij de langdurige betrokkenheid en investeringen van de Nederlandse regering, met name van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bij dit beleidsvraagstuk en in hoeverre dit heeft bijgedragen tot de resultaten op het gebied van wetgevingstransparantie.

#### Coalitievorming

Nederland staat binnen de Raad traditioneel bekend als een voorvechter van transparantie. Vanaf het begin van de besprekingen over transparantie in de Raad maakte Nederland deel uit van de kern van groep lidstaten die pleitte voor meer

---

[157] Interview respondent 2.
[158] Interview respondent 9; interview respondent 6.
[159] Interview respondent 4.
[160] Zie ook alinea hierboven.

transparantie (de zogenaamde 'like-minded group'). Het Ministerie van Buitenlandse Zaken probeerde al langer proactief de kwestie vooruit te helpen, bijvoorbeeld met het non-paper in 2015, dus voordat de eigenlijke besprekingen over wetgevingstransparantie begonnen.[161] Vanaf het begin van en gedurende de onderhandelingen heeft het ministerie verschillende lidstaten met overlappende standpunten proactief benaderd om standpunten uit te wisselen en gezamenlijke activiteiten te coördineren. Hierdoor kon Nederland enerzijds beter inzicht krijgen in de redenen achter de standpunten van de lidstaten en anderzijds de eigen positionering toelichten en mogelijk een gemeenschappelijke basis creëren.[162] De proactieve inzet van Nederland en andere lidstaten binnen de LMG was van belang, omdat passiviteit mogelijk tot het eind van de discussies had kunnen leiden.[163]

Bij deze activiteit waren de betrokken actoren zich echter bewust van het belang van timing. Nederland was niet in staat om de zaak van transparantie volledig zelf te trekken. Het verkrijgen van steun vooraf aan eigen initiatieven was een belangrijke voorwaarde voor succesvolle beleidsbeïnvloeding. Initiatieven werden alleen genomen wanneer Nederlandse actoren zeker waren van de steun van andere lidstaten. Dit is de reden waarom bijvoorbeeld de publicatie van het non-paper van 2019 werd uitgesteld om vóór publicatie de nodige steun te creëren.[164]

Steun ambtelijke leiding en politiek

Toen de onderhandelingen over het dossier begonnen, kon het ministerie intern rekenen op de goed functionerende coördinatie tussen Den Haag en Brussel. De transparantiedriehoek was al voor de start van de onderhandelingen ingesteld. Dit maakte een goede politieke leiding vanuit Den Haag mogelijk en liet tegelijkertijd ruimte en verantwoordelijkheid aan de medewerkers van de permanente vertegenwoordiging, zoals hierboven uitvoerig beschreven. Bovendien stond de kwestie hoog op de politieke agenda van het ministerie van Buitenlandse Zaken en was minister Blok zelf meerdere keren actief in het dossier. Terwijl de kwestie van transparantie door veel lidstaten niet als een hoge prioriteit wordt gezien, was de indruk in Brussel dat Nederland er meer belang aan hechtte dan anderen.[165] Hoewel er in dit onderzoek geen concrete voorbeelden of aanwijzingen werden gevonden voor een negatieve spillover naar onderhandelingen op andere beleidsdossiers, valt echter niet uit te sluiten dat de

[161] Denemarken, Estland, Finland, Nederland, Slovenië, Zweden, Non-paper 'Enhancing transparency in the EU', 17 april 2015.
[162] Interview respondent 10.
[163] Interview respondent 7.
[164] Interview respondent 6.
[165] Interview respondent 1.

principiële inzet van Nederland heeft bijgedragen aan het beeld van een rigide en dogmatische lidstaat, zoals dat in eerder onderzoek naar voren kwam.[166]

Vanaf het begin werd de kwestie vanuit Den Haag gecoördineerd met oog op proactief inzetten op meer wetgevingstransparantie. Dit bleek ook uit de positionering van Nederland in Brussel, waar Nederland werd gezien als een vroege aanjager van het dossier binnen de 'like-minded group' nadat het enige jaren stil had gelegen.[167] De instructies voor de vergaderingen van de Raad werden door alle bij de onderhandelingen betrokken actoren samengesteld.[168] Iedereen was op de hoogte van alle geplande activiteiten, ongeacht of het departement of de PV het voortouw nam.

Ook buiten de ambtenaren op het ministerie was de aanpak gericht op het houden van overzicht en, waar mogelijk, het stimuleren van actie ter bevordering van de eigen doelen. De nauwe samenwerking zorgde er ook voor dat de politieke controlerende macht (Kamercommissie EUZA, Eerste Kamer) op de hoogte werden gehouden van de verschillende activiteiten die werden uitgevoerd om het Nederlandse standpunt naar voren te brengen. Gezien het brede politieke draagvlak voor de Nederlandse beleidsinzet was de interactie met de twee Kamers er eerst en vooral op gericht de leden op de hoogte te houden van hoe het krachtenveld zich ontwikkelde en hoe zij de Nederlandse inzet vooruit konden helpen.[169] Als gevolg daarvan benaderden leden van de Tweede Kamer verschillende parlementen in de EU, alsmede het Raadssecretariaat. Dit droeg naar de Europese partners bij aan de (niet geheel onterechte) indruk dat de regering onder druk stond van het eigen parlement om te handelen.[170] Bovendien werden nauwe contacten onderhouden met het Raadssecretariaat, de Ombudsman en soms zelfs met de Commissie wanneer deze een standpunt innam over het onderwerp Raadstransparantie.[171]

Draagvlak institutionele gremia

Het Raadssecretariaat werd vroegtijdig benaderd om informatie uit te wisselen en op de hoogte te blijven van de plannen van het Raadssecretariaat.[172] Met name in de eerste fase van de onderhandelingen bood dit de Juridische Dienst van de Raad, die in dit

[166] Instituut Clingendael, Weinig empatisch, wel effectief: percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie, april 2019, p. 24-25, 31.
[167] Interview respondent 1.
[168] Interview respondent 5.
[169] Interview respondent 10.
[170] Interview respondent 5.
[171] Interview respondent 10. Als meer recent voorbeeld van de contacten tussen de Tweede Kamer en de Europese Ombudsman geldt een uitnodiging aan Aidan O'Sullivan, chef de cabinet van Ombudsman Emily O'Reilly, om de Kamercommissie EUZA toe te spreken op 2 februari 2022.
[172] Interview respondent 6, interview respondent 5.

dossier een ongebruikelijk ruime initiërende rol op zich nam, de garantie van minimale politieke rugdekking. Nederland was één van de (zo niet dé) meest frequente gesprekpartner van het Raadssecretariaat op dit dossier.

Een ander belangrijk aspect was de coördinatie met de verschillende voorzitterschappen van de Raad. De Nederlandse vertegenwoordigers waren zich ervan bewust dat de actieve betrokkenheid van een voorzitterschap noodzakelijk was voor de kansen om het dossier op de agenda te houden en vooruit te helpen. Het was daarom belangrijk om onder voorzitterschappen met lage ambities, zoals het Bulgaarse of het Kroatische, erop toe te zijn dat het dossier op de agenda bleef.[173] In het geval van het Oostenrijk leek het voorzitterschap vooral de bal op te pakken die het Raadssecretariaat het toespeelde, zij op actieve wijze.[174] Met Finland werd zeer nauw samengewerkt in de aanloop naar hun voorzitterschap toe, hetgeen ertoe leidde dat het Finse voorzitterschap (ondanks protest) met Nederlandse steun politieke ruimte verwierf om een *track record* van uitgebreidere openbaarmaking op te bouwen. Dit hielp vervolgens bij lidstaten uit de 'tussengroep' om zorgen over voorgestelde praktijken weg te nemen.[175] Vooral in de aanloop naar het Duitse voorzitterschap echter brachten de nauwe contacten en de proactieve aanpak Nederland in goede positie ten opzichte van een grote lidstaat in een sleutelpositie. Hierdoor was Nederland goed op de hoogte van de geplande aanpak van het Duitse voorzitterschap en kon het daarop input leveren.[176]

Al met al blijkt dat het onderwerp vanaf begin en al voordat de onderhandelingen begonnen hoog op de agenda van het Ministerie stond en dat het Ministerie daarom de onderhandelingen en alle betrokken actoren vanaf het begin actief stuurde. Er werd veel geïnvesteerd in het opbouwen en onderhouden van voldoende steun voor het eigen optreden bij kritieke dragende krachten zoals de politieke coalitie van pro-transparante lidstaten, de interne politieke instemming vanuit de Kamers, en het institutionele kader van de Raad in de vorm van het Raadssecretariaat en opeenvolgende voorzitterschappen.

### *4.1.5 Flexibiliteit*

Een zekere mate van flexibiliteit in de eigen positionering alsook beïnvloedingsstrategie is noodzakelijk om de eigen standpunten in de Raad met succes te kunnen verdedigen. Hieronder gaan we in op de vraag in hoeverre Nederland in staat was flexibel te reageren op nieuwe ontwikkelingen tijdens de onderhandelingen en in hoeverre dit heeft bijgedragen tot het uiteindelijke resultaat.

---

[173] Interview respondent 5.
[174] Interview respondent 3; interview respondent 5.
[175] Interview respondent 6, interview respondent 10, interview respondent 5.
[176] Interview respondent 10.

Zoals uit het voorgaande al duidelijk werd, was de algemene beleidsrichting van de Nederlandse inzet als zodanig duidelijk en niet aan verandering onderhevig. Dit was vooral het geval omdat het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen volledige autonomie had om -indien gewenst- dit algemene pro-transparantiestandpunt te wijzigen. Integendeel, er zijn verschillende factoren die de flexibiliteit beperken.[177] De Tweede Kamer behield, met name bij monde van enkele actieve Kamerleden,[178] constant een kritisch blik op de Raadstransparantie in het algemeen en de Nederlandse inspanningen ter verbetering hiervan in het bijzonder.[179] In de aanloop naar dit dossier heeft de Tweede Kamer via verschillende initiatieven druk op de Nederlandse regering opgebouwd. Een lange pro-transparantietraditie binnen het Ministerie evenals parlementaire en maatschappelijke druk beperkten dus de flexibiliteit tijdens de onderhandelingen. Gezien deze beperkingen kan de gekozen aanpak worden omschreven als relatief pragmatisch, hetgeen onder andere blijkt uit het feit dat de Nederlandse gedetailleerde inzet tijdens het onderhandelingsproces inderdaad werd aangepast, zoals gebruikelijk is bij onderhandelingen in de Raad. Desondanks kwamen tijdens de onderhandelingen enkele malen de grenzen van de Nederlandse concessiebereidheid aan het licht.

Flexibiliteit in de beleidspositie

Allereerst wordt ingegaan op de flexibiliteit ten aanzien van de eigen standpunten. Het oorspronkelijke Nederlandse standpunt is, zoals eerder aangegeven,[180] terug te vinden in twee beleidsdocumenten, te weten de Nederlandse reactie op het voorstel van het Raadssecretariaat voor een 'mijlpaal'-systeem van juli 2018[181] en de formele Nederlandse reactie aan het Raadssecretariaat (januari 2019). [182] In de loop van het onderhandelingsproces veranderden de verschillende voorstellen die in de Raad werden besproken, en ook het Nederlandse standpunt daarover. Zoals gebruikelijk werden voor elke nieuwe vergadering nieuwe instructies gegeven aan de PV, waardoor de verandering in de Nederlandse positie tot aan de laatste formele Raadsbijeenkomsten over het dossier (begin 2020) goed inzichtelijk is. Uit de documentenanalyse blijkt dat een

[177] Zie ook sectie 4.2 hieronder.
[178] Zie de tekstbox in sectie 2.2 hierboven.
[179] Interview respondent 10.
[180] Zie ook subsectie 3.1 hierboven.
[181] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document, Wetgevende transparantie - opmerkingen van de Finse delegatie - Nederlandse reactie, 12 december 2018
[182] (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Legislative transparency - Milestone document - Comments NL, 11 januari 2019)

grondige, continue analyse van het krachtenveld Nederland ertoe bracht de eigen positionering voortdurend te heroverwegen.[183]

Naast het bereiken van de eigen prioriteiten was een constant doel bij het overwegen van de eigen inzet en positionering om de vaart erin te houden, of tenminste te voorkomen dat de besprekingen helemaal stil zouden vallen.[184] Hiervoor was het soms noodzakelijk, om niet te polariserend op te treden en, ook al waren de voorstellen op tafel minder dan wat Nederland voor had ingezet, de compromisbereidheid duidelijk te tonen.[185] Ter illustratie: toen het Raadssecretariaat zijn nieuwe voorstel met verschillende afgezwakte opties voorstelde,[186] koos Nederland ervoor het eigen standpunt te verzachten en zich open te stellen voor verdere uitwerking van het alternatieve voorstel. Dit kan worden gezien als een pragmatische opstelling in het licht van een moeilijk krachtenveld, vooral met het duidelijke verzet van Frankrijk. Deze strategie was erop gericht de discussie gaande te houden en de door Frankrijk en sommige andere lidstaten bepleite beschermende weg te voorkomen.[187]

Tegelijkertijd was Nederland niet bereid zijn standpunt volledig los te laten. Dit blijkt duidelijk uit hun interventies, waarin zij duidelijk stellen dat de afgezwakte versies van het voorstel onder het Nederlandse ambitieniveau liggen. Ook blijkt uit de instructies dat Nederland tijdens een Antici+1 bijeenkomst in juni 2019 bereid was geweest om tegen de voorstellen te stemmen, mits er ook andere lidstaten tegen zouden zijn geweest.[188] Terwijl er dus duidelijk een limiet aan de Nederlandse flexibiliteit omtrent de eigen beleidspositie zat, constateren we toch dat een pragmatische inzet op basis van een continu herziene inschatting van het Europese krachtenveld de boventoon voerde.

De externe inschatting van de Nederlandse flexibiliteit weerspiegelt de aanwezigheid van zowel principieel standpunten en pragmatische inschatting van het krachtenveld. Zo wordt de 'ideologische' inzet van Nederland als deels inflexibel gezien, wat mogelijk ervoor zorgde dat minder (vooral grote) lidstaten zich bij de LMG aansloten.[189] Tegelijkertijd zou de inflexibiliteit ook juist belangrijk kunnen zijn geweest, om te voorkomen dat de voorstellen nog duidelijker werden afgezwakt. Het is op basis van ons onderzoek niet mogelijk de gekozen richting op dit dilemma conclusief te beoordelen.

---

[183] (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document "Voorstel Raadssecretariaat - mijlpaalbenadering")
[184] Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructie Coreper nr. 2680, 18 juli 2018.
[185] (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document "INSTRUCTIE COREPER DATUM: 12 juni 2019")
[186] Raadsdocument 9319/19, Legislative transparency - examination of options, 15 mei 2019
[187] (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Instructies Coreper 2 mei 2019, 30 april 2019)
[188] (Ministerie van Buitenlandse Zaken, Intern ongenummerd document Instructie Antici: 25 juni 2019)
[189] Interview respondent 2, interview respondent 7, respondent 9.

Flexibiliteit in middelen

Naast de formele positionering in verschillende Raadsvergaderingen willen we kort ingaan op de flexibiliteit van de Nederlandse inzet van middelen in het beleidsproces.

Allereerst valt daarbij de hoge intensiteit en het relatief informele karakter van de interne coördinatie binnen het driehoek op. Deze laagdrempeligheid lijkt er in belangrijke mate toe te hebben bijgedragen dat vooral in Brussel medewerkers over het benodigde mandaat beschikten om snel op nieuwe ontwikkelingen te reageren.[190] Bovendien maakte de nauwe samenwerking ook flexibiliteit mogelijk bij het benaderen van andere lidstaten, hetzij via het PV, hetzij via de hoofdsteden, afhankelijk van de gezamenlijke inschatting van welke aanpak het meeste succes zou opleveren.[191]

Een ander belangrijk aspect van flexibiliteit was de vorm waarin Nederland zijn standpunten presenteerde. Ook hier werd soms met het oog op voorzichtigheid gekozen voor een stapje terug om niet te rigoureus over te komen. Dit hield ook in dat men andere actoren, zoals het Raadssecretariaat of andere lidstaten, het voortouw liet nemen of voorstellen liet doen, of zich onthield van interventies om geen oppositie te creëren.[192] Ook de keuze om het dossier in Antici+1 te bespreken werd door sommigen geïnterpreteerd als een strategische keuze - de analyse laat echter niet toe conclusies te trekken over de rol van Nederland in deze keuze.[193]

Tenslotte werden verschillende creatieve benaderingen gebruikt om de onderhandelingen in goede banen te leiden. Een zeer creatieve poging was het seminar over transparantie dat in samenspraak met Finland in Parijs werd georganiseerd, om de discussies in Frankrijk te beïnvloeden, in contact te komen met Franse deskundigen, en de Franse zorgen omtrent het dossier weg te nemen.[194] De analyse toonde verder dat ook andere instrumenten werden gebruikt om de steun voor het eigen standpunt te versterken. Met name het non-paper van 2019 was een middel om een dreigende patstelling te doorbreken en meer draagvlak te creëren voor sterkere transparantiemaatregelen.

Al met al was Nederland in staat om flexibel op de loop van de onderhandelingen over wetgevingstransparantie te reageren. Wat betreft de organisatie intern waren alle nodige voorwaarden aanwezig om goed en zo nodig spoedig op veranderingen te reageren. Ook qua strategie toonde Nederland zich, in weerwil van het soms bij andere lidstaten heersende beeld, ook flexibel. De sterke positie op wetgevingstransparantie vanuit met name het Nederlands parlement zorgde er echter voor dat de flexibiliteit in de eigen

[190] Interview respondent 5, interview respondent 4.
[191] Interview respondent 6, interview respondent 10.
[192] Interview respondent 10.
[193] Interview respondent 2, interview respondent 8.
[194] Interview respondent 6, interview respondent 10.

positionering enigszins beperkt was, wat door actoren in Brussel ook duidelijk erkend werd. Mogelijk zat deze principiële toon een nauwere samenwerking met een deel van de transparantie-sceptische lidstaten in de weg.

## 4.2 VOORWAARDEN VOOR BELEIDSBEÏNVLOEDING: FACTOREN BUITEN DE EIGEN DIRECTE INVLOEDSSFEER

Voorafgaand aan de onderhandelingen over het dossier hebben verscheidene externe factoren een rol gespeeld, die met name van invloed waren op de beleefde urgentie van het beleidsdossier en de gevoelde noodzaak om de praktijken omtrent Raadstransparantie aan te passen. Hieronder bespreken wij deze factoren kort in het licht van de Nederlandse inzet.

Jurisprudentie en rapport Europese Ombudsman

Jurisprudentie van het Hof van Justitie in het algemeen, maar vooral de zaak De Capitani[195] droeg specifiek bij tot het verhogen van de urgentie van wetgevingstransparantie. Meerdere van de respondenten zagen deze uitspraak, die kort aan het eerste beleidsvoorstel van het Raadssecretariaat vooraf ging, als de belangrijkste reden voor het initiatief om het wetgevingstransparantiebeleid in de Raad te herzien.[196] Daarnaast werd er in de eerste voorstellen van het Raadssecretariaat en de mondelinge toelichting daarop specifiek en nadrukkelijk naar de door het arrest problematisch geworden situatie verwezen.[197] Los van de vraag of dit inhoudelijk terecht was, bestond er brede erkenning voor het feit dat de uitspraak hielp om de standpunten van de LMG te bevorderen.[198] Sommige actoren vroegen zich echter ook af of het arrest niet nog effectiever had kunnen worden gebruikt om meer resultaat op het gebied van wetgevingstransparantie te bereiken.[199]

Een andere factor was het rapport van de Ombudsman in februari 2018. Ook dit rapport verhoogde de urgentie van het onderwerp en er werd, ondanks een door sommige lidstaten uitgesproken gevoel van frustratie over het onderzoek, tijdens het beleidsproces

[195] Zie verder subsectie 2.2, met name de tekstbox, hierboven.
[196] Interview respondent 3, interview respondent 9.
[197] Raadssecretariaat, Wetgevende transparantie, 11099/18, 13 juli 2018
[198] Interview respondent 9, interview respondent 4.
[199] Interview respondent 2, interview respondent 7.

meermaals expliciet naar verwezen als een factor die de druk op het interne besluitvormingsproces verder verhoogde.[200]

De Tweede Kamer en COSAC

Gezien de regelmatige interactie en afstemming tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Tweede Kamer is de vraag gerechtvaardigd of de inzet van laatstgenoemde als volledig exogeen aan dat van eerstgenoemde kan worden geclassificeerd. Desalniettemin valt vanuit het perspectief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken te beargumenteren dat de politieke instructies autonoom tot stand komen en leidend zijn bij het formuleren van de eigen beleidsbeïnvloedingsstrategie, niet in de laatste plaats in het onderhavige dossier. Het COSAC-rapport in 2017, waartoe verschillende Nederlandse Kamerleden het initiatief namen, heeft ongetwijfeld ook de zichtbaarheid van Raadstransparantie vergroot, zowel in andere hoofdsteden als binnen de Europese instellingen.[201] Het werd besproken in de Raad, die er medio 2018, maanden na kennisneming van het rapport nog niet was geslaagd een gezamenlijke reactie op de brief af te spreken. Dit versterkte andermaal de gevoelde urgentie om overeenstemming te bereiken over een nieuwe aanpak wat betreft Raadstransparantie. Hoewel de voortdurende activiteit van de Tweede Kamer enerzijds hielp om de kwestie op de agenda te krijgen, had het ook een ander, mogelijk negatief effect op de Nederlandse positie in de onderhandelingen. Het beperkte de mate waarin het ministerie zich flexibel kon opstellen.[202]

De onderhandelingen op het hier geanalyseerde beleidsdossier waren institutioneel beperkt in hun bereik. Ze waren niet van wetgevende aard en slechts van toepassing op de interne organisatie van één Europese instelling (de Raad). Daarmee was het aantal besluitnemers beperkt tot de lidstaten, en de aard van het te nemen voornamelijk politiek, binnen de grenzen van het Europees recht en met inachtneming van dwingende normen van behoorlijk bestuur. Daarnaast waren de besluitnemers (de regeringen van de lidstaten) formeel verantwoording verplicht aan hun eigen parlementen. Daarmee was het bereik van invloedrijke externe factoren op dit dossier beperkt tot rechterlijk, bestuurlijk, en nationaal politiek toezicht op het besluitvormingsproces. In de praktijk bleek de beperkende kracht die van dit toezicht uitging echter niet dwingend en liet zij veel ruimte voor interpretatie en accommodatie. Ook direct bij het dossier betrokken actoren percipieerden de situatie als zodanig.

---

[200] Zie ook M. Hillebrandt en P. Leino-Sandberg (2021), Administrative and judicial oversight of trilogues, *Journal of European Public Policy* 28(1), 53-71.
[201] Interview respondent 6.
[202] Zie verder subsectie 4.1.5 hierboven.

## 4.3 EIGEN PERCEPTIE VAN NEDERLANDSE INVLOED OP HET BELEID

Hoewel de betrokken actoren in Nederland tevreden zijn met het eindresultaat van de onderhandelingen, is het een andere vraag in hoeverre zij dit succes direct toeschrijven aan de Nederlandse aanpak tijdens de onderhandelingen. Over het geheel genomen schetsen onze respondenten een beeld van aanzienlijke *agency* binnen het beleidsterrein. Ze stellen dat Nederland een belangrijke invloed heeft gehad op de onderhandelingen en het eindresultaat, ook al kwam het resultaat niet overeen met het oorspronkelijk gewenste resultaat van Nederland. Voorts benadrukten zij dat Nederland dit resultaat niet alleen had kunnen bereiken, en dat een regelmatige coalitiebrede strategische afstemming van doorslaggevend belang was geweest voor het van behaalde resultaat.[203]

Een belangrijke bijdrage die aan de Nederlandse inzet wordt toegeschreven is dat het onderwerp op de agenda kwam en de discussie gaande was gehouden, wat aangezien het krachtenveld niet vanzelfsprekend was.[204] Dit is in lijn met de externe perceptie van de Nederlanders als een centrale, leidende actor vanaf het begin. Met het oog op de veronderstelling dat een van de redenen van het Duitse voorstel was om het onderwerp af te kunnen sluiten, zou dit een belangrijke, doorslaggevende invloed van de Nederlanders impliceren. Weliswaar niet op de inhoud van het resultaat, maar op het feit dat de onderhandelingen überhaupt in een resultaat uitmondden. Dit is een indruk die de meeste Nederlandse respondenten delen.[205]

Ten tweede is de vraag naar de invloed op de inhoud van het Duitse voorstel moeilijker te beantwoorden, wat we ook terugzien in de interviews. Toch is de perceptie dat Nederland ook hier invloed heeft kunnen uitoefenen. Ten eerste, door zijn geaccepteerde rol als informeel leider van de like-minded groep, werd Nederland beschouwd als het "uiterste punt", tegenover het andere uiterste, Frankrijk. Het Duitse voorzitterschap streefde er daarom naar om met een voorstel te komen dat de Nederlandse steun zou krijgen, waardoor automatisch de steun van alle pro-transparantie lidstaten zou worden verondersteld.[206] De betrokken actoren hadden dan ook het gevoel dat ze op basis van een symmetrische verhouding onderhandelden met de Duitsers en de Fransen bij het sluiten van de deal, wat een zeer prominente rol voor Nederland veronderstelt.[207] Concreet was Nederland bijvoorbeeld een drijvende kracht achter de evaluatieclausule, om het onderwerp in een later stadium wederom op de agenda te kunnen zetten, al werd erkend dat de Fransen deze evaluatieclausule om andere redenen ook wilden.[208]

---

[203] Interview respondent 10.
[204] Interview respondent 10.
[205] Interview respondent 5; interview respondent 6; interview respondent 10.
[206] Interview respondent 10.
[207] Interview respondent 5.
[208] Interview respondent 4.

Bovendien bestaat de indruk dat het Duitse voorzitterschap een deel van zijn voorstel heeft overgenomen uit het non-paper van onder andere de Nederlandse regering.[209]

Samenvattend zien de Nederlands actoren een eigen perceptie invloed op zowel het feit dat de kwestie op de agenda stond en er überhaupt een resultaat werd bereikt, als op de inhoud van de Duitse overeenkomst in de tweede plaats. Het is echter ook benadrukt dat het uiteindelijke akkoord lager was dan de oorspronkelijke Nederlandse ambitie, en dat Nederland, hoewel een centrale, leidende actor in de coalitie van pro-transparantie lidstaten, niet in staat zou zijn geweest om het uiteindelijke resultaat helemaal alleen te bereiken.

Tabel 2 van de bevindingen van de capaciteitsanalyse samen. Per resultaatscriterium en beoordeling daarvan wordt weergegeven welke factoren in het bijzonder bepalend waren voor de uitkomst. Het gaat hier dus nadrukkelijk om zowel succesfactoren als tekortkomingen in de capaciteiten die aan de strategie voor beleidsbeïnvloeding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten grondslag lagen.

In sectie 3 wezen wij op de *grote afstand tussen de Nederlandse inzet en het uiteindelijk aangenomen besluit*. Voor een groot deel is deze afstand het gevolg van het sterk gepolariseerde krachtenveld op het beleidsdossier, met lidstaten als Frankrijk, Polen en Hongarije die een tegengestelde positie aan de Nederlandse innamen. Anderzijds was de hoge initiële inzet ook het gevolg van een gecalculeerde afweging. In onderlinge afstemming binnen de LMG werd de langetermijnsagenda op het terrein van wetgevingstransparantie bij wijze van maximaliseringsstrategie tot voorwerp van beleidsonderhandeling gemaakt, in weerwil van het feit dat bij aanvang al bekend was dat er voor deze agenda geen meerderheid bestond. Deze afweging, die aansloot bij de door Nederland door de jaren consistente getrokken lijn, verklaart grotendeels de grote discrepantie tussen inzet en uitkomst.

Waar het het *bewaken van een ondergrens in het onderhandelingsresultaat* betrof, concludeerden wij dat deze ondergrens (ook in interne vertrouwelijke stukken) niet duidelijk geoperationaliseerd was. Desondanks blijkt uit de analyse dat het besef van een te bewaken minimum in de strategische afweging latent aanwezig was. Dit lag allereerst besloten in het mandaat waarmee men de onderhandelingen inging. Naar de Tweede Kamer en de buitenwacht toe had het Ministerie een reputatie te bewaken; de Nederlandse positie was weliswaar pragmatisch, maar wel met grenzen. Deze kwestie kwam vooral aan de orde toen Frankrijk medio 2019 de onderhandelingen dreigde te ontsporen. Door kundig manoeuvreren wist Nederland toen samen met medestanders het nemen van een besluit af te houden. Daar stond tegenover dat het formuleren van

[209] Interview respondent 10.

een heldere ondergrens waartegen het eindresultaat kon worden geëvalueerd achterwege bleef.

Van het uiteindelijk aangenomen besluit mag worden gesteld dat het de door Nederland *gewenste beleidsrichting* insloeg. Ondanks het feit dat de resultaten zeer bescheiden te noemen zijn is dit gezien het krachtenveld niet vanzelfsprekend te noemen. Bij elke opening van het Raadstransparantiebeleid ligt het risico op de loer dat de onderhandelingen tot het terugdraaien van eerder behaalde resultaten leiden. Voorstanders van meer transparantie bevinden zich immers structureel in de minderheid. Door een combinatie van intensieve afstemming binnen de coalitie van 'like minded' lidstaten, de 'schaduw' van de Nederlandse parlementaire context en bredere Europese publieke opinie, en een scherp bewustzijn onder de Nederlandse onderhandelaars van de noodzaak om met grotere lidstaten tot een vergelijk te komen, slaagde het Ministerie van Buitenlandse zaken erin dat de discussie niet stilviel en er überhaupt resultaat werd geboekt. Desondanks bestaan er twijfels of de onderhandelaars de druk van de geaccumuleerde jurisprudentie en institutionele kritiek (onder meer van de Europese Ombudsman) niet effectiever had kunnen aanwenden om tot een hogere opbrengst te komen.

Tenslotte ontwaarden wij een *perceptie onder betrokken partijen* van Nederland als een zeer invloedrijke actor op het geanalyseerde beleidsdossier. In de eerste plaats is deze perceptie te herleiden op de zeer actieve rol die Nederland op zich nam in het ontwikkelen en uitbouwen van relaties met andere actoren, zowel binnen de eigen coalitiesfeer als daarbuiten. Nederland verwierf daarmee de reputatie van aanvoerder en *gatekeeper* van de LMG. Ook de jarenlange consistent door Nederland uitgedragen transparantiebevorderende positie, en de daarmee gepaard gaande juridische en politieke expertise op het dossier droegen bij aan de perceptie van invloed, kennis en kunde. Voor zowel medestanders als opponenten was het duidelijk dat het thema van Europese transparantie binnen de Nederlandse parlementaire context actief aanwezig was, en de onderhandelingsruimte van het Ministerie van Buitenlandse Zaken daarmee ingeperkt. Dit leidde naast het predicaat 'invloedrijk' ook tot een reputatie van een rigide, ideologisch gedreven onderhandelingspartner.

*Tabel 2: Nederlandse inzet dossier wetgevingstransparantie: vier beoordelingscriteria*

| *Criterium* | *Beoordeling* | *C1: Netwerken en relaties* | *C2: Kennis, mens-kracht en mandaat* | *C3: Beleidssamenhang* | *C4: Sturing met draagvlak* | *C5: Flexibiliteit* | *Factoren buiten de eigen invloedsfeer* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. Oorspronkelijk inzet | grote afstand *door hoge initiële inzet* | X | | X | | | X |
| 2. Bewaken ondergrens | niet geoperationaliseerd *maar niettemin latent aanwezig* | | X | | X | X | |
| 3. Gewenste beleidsrichting | beperkte terreinwinst *maar toch vooruitgang* | X | | | X | X | X |
| 4. Perceptie | Invloedrijk *maar erg ideologisch* | X | X | X | X | | |

# 5. Conclusies en aanbevelingen

Deze deelstudie ging nader in op de Nederlandse inzet op de besluitvorming rond het wetgevingstransparantiebeleid van de Raad, die juli 2018 aanving en in juli 2020 culmineerde in een intern besluit van permanente vertegenwoordigers van de lidstaten. De studie was evaluatief van aard. Centraal stond de drieledige vraag in hoeverre het Ministerie van Buitenlandse Zaken op dit dossier beschikte over de capaciteiten voor effectieve beleidsbeïnvloeding ten behoeve van het gestelde doel van vergroting van de transparantie van wetgevingsprocessen in de Raad, welke factoren doorslaggevend waren in de mate van succes bij deze Nederlandse inzet, en welke conclusies en lessen er uit dit beleidsproces te trekken zijn voor de toekomst.

De deelstudie werkte deze vraagstelling als volgt uit. In sectie 1 werd de casus kort ingeleid. In sectie 2 werd eerst het in juli 2020 overeengekomen beleid en de nieuwe elementen daarvan ten opzichte van de eerdere situatie uiteengezet. Vervolgens werd het formele proces van de beleidsvoorbereiding en -onderhandelingen systematisch in kaart gebracht. Sectie 2 sloot af met een overzicht van het handelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken binnen dit proces. Sectie 3 ging vervolgens in op de vraag in hoeverre dit handelen tot het gewenste resultaat leidde. Daarbij werden vier varianten van resultaat besproken: het eindresultaat vergeleken met (1) de oorspronkelijke inzet; (2) de door het Ministerie vastgestelde ondergrens; (3) de door Nederland gewenste ontwikkelingsrichting van het beleid; en (4) de perceptie van andere beleidsactoren van het Nederlandse handelen. Deze resultaat gaf nog niet direct een beeld van het succes van de Nederlandse beleidsinzet; niet alle onderdelen van de beleidsuitkomst waren immers zonder meer toe te schrijven aan het handelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarom werden in sectie 4 systematisch de verschillende capaciteiten van de Nederlandse beleidsinzet geanalyseerd, te weten (1) het benutten van netwerken en relaties; (2) de aanwezigheid onder betrokken medewerkers van voldoende kennis, menskracht, en mandaat; (3) de samenhang van de Nederlandse beleidsinzet en -strategie; (4) de mate van draagvlak voor het optreden van de betrokken medewerkers; (5) en de benutting van bij de onderhandelingen benodigde flexibiliteit. Ook werden de belangrijkste invloedrijke factoren buiten het bereik van het Ministerie van Buitenlandse Zaken benoemd.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft veel geïnvesteerd in dit dossier. Transparantie stond gedurende de onderhandelingen hoog op de agenda van het Ministerie, deels vanwege de voorkeuren van de bewindvoerder van het Ministerie als

zodanig, deels vanwege de parlementaire druk op het Ministerie om zich actief in te zetten voor meer wetgevingstransparantie van de Raad. Daarbij dient te worden opgemerkt dat er bij wetgevingstransparantie sprake is van een zeer weerbarstig en gepolariseerd beleidsdossier, hetgeen zich uitte in het feit dat er, ondanks herhaalde pogingen, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geen beweging in het beleid had plaatsgevonden. De Raad bevond zich in een patstelling waarbij met name de minderheid van lidstaten voor uitbreiding van wetgevingstransparantie zich helder aftekende. Onderhandelingen over het dossier kwamen in juli 2018 in beweging door verschillende externe prikkels (met name nieuwe jurisprudentie, een rapport van de Europese Ombudsman, en druk van nationale parlementen). Het initiële voorstel voor herziening van de interne afspraken over openbaarmaking kwam niet van een lidstaat, maar vanuit het Raadssecretariaat, dat zich gedwongen voelde om het thema te agenderen.

Ondanks de bescheiden kansen greep het Ministerie van Buitenlandse Zaken deze opening direct aan om de reeds bestaande agenda voor bevordering van wetgevingstransparantie in de Raad nieuw leven in te blazen. De betrokken ambtenaren gingen daarbij voortvarend te werken, door snel aan te haken op de voorstellen, samen met de zogenaamde 'like-minded group' van lidstaten een eerste gezamenlijke standpuntbepaling te ontwikkelen, en de contacten aan te halen met alle centrale actoren, waaronder het Raadssecretariaat (en daarbinnen de Juridische Dienst), opeenvolgende Raadsvoorzitterschappen, en de Europese Ombudsman. In een later stadium werd ook effectief ingezet op contact met grotere lidstaten, met name Duitsland en Frankrijk. In tegenstelling tot het soms heersende beeld was de Nederlandse inzet en strategie daarbij eerder als pragmatisch en realistisch dan als rigide en ideologisch te omschrijven. Hoewel het uiteindelijk behaalde, door het Duitse voorzitterschap opgestelde compromis-besluit als een uiterst bescheiden, weinig ambitieuze verschuiving richting verdere (proactieve) openbaarmaking te omschrijven is, kan daarbij worden aangemerkt dat dit resultaat wel terug te leiden is tot een aanzienlijke inspanning van Nederlandse kant, in samenwerking met een coalitie van lidstaten waarvan Nederland de officieuze leiding had.

De Nederlandse beleidsbeïnvloeding steunde op verschillende capaciteiten. Allereerst werd er een (reeds bestaand) stevig netwerk van gelijkgezinde lidstaten onderhouden, terwijl Nederland zich ook als gemotiveerde medestander opstelde van belangrijke actoren als het Raadssecretariaat, en opeenvolgende voorzitterschappen. In een later stadium werden ook pogingen gedaan verschillen met Frankrijk te overbruggen en invloed op de standpuntbepaling van het Duitse voorzitterschap uit te oefenen, al is niet duidelijk vast te stellen hoeveel voordeel dit laatste bracht. Ten tweede bracht de al lang bestaande inzet op het beleidsdossier het voordeel mee van een fundament van kennis en strategie. Een stabiel kernteam van ambtenaren op alle bepalende posities stond in nauw contact met elkaar, op basis van een informeel wekelijks overleg. Dit faciliteerde de interne afstemming en bood actoren in Brussel ruimere autonomie dan wellicht anders

het geval was geweest. Het versterkte ook de beleidssamenhang, in de zin dat alle betrokken medewerkers vanuit een 'one-team' gedachte op basis van heldere uitgangspunten opereerden. Ze konden dit doen vanuit de wetenschap dat hun handelen politiek gedragen werd door de Minister en de Tweede Kamer, die hetzelfde standpunt binnen hun eigen actieradius eveneens actief uitdroegen.

Daarnaast was er het realistische bewustzijn dat elk optreden binnen de Raadsgremia moest kunnen steunen op voldoende politiek draagvlak. Daartoe ondernam Nederland stelselmatige en veelal succesvolle pogingen om meer lidstaten bij de pro-transparantiecoalitie te betrekken, hetgeen zich onder meer uitte in een uitbreiding van ondertekenaars van een non-paper van 6 naar 10 lidstaten in een half jaar tijd. Tenslotte toonde het Ministerie van Buitenlandse Zaken zich, binnen de mogelijkheden van de meekregen politieke opdracht, regelmatig flexibel. Dit gold voor zowel de inhoud, waarop Nederland zich concessiebereid betoonde, de toon, waarin de Nederlandse inbreng varieerde van standvastig en duidelijk tot terughoudend en consensusgericht, en de vorm, waarbij Nederland uit een divers instrumentarium van soms originele beleidsbeïnvloedingsinstrumenten putte (waaronder het organiseren van een accountability-seminar in Parijs). Over de gehele linie beoordelen wij de Nederlandse inzet voor beleidsbeïnvloeding op dit dossier daarmee om zijn kundigheid, pragmatisme, en vindingrijkheid als zeer positief. De gebruikte strategie is in onze ogen zonder meer bruikbaar voor toekomstige onderhandelingen.

Evenwel zien we ruimte voor drie aanbevelingen. Ten eerste is er, gezien de marginale geboekte vooruitgang op dit dossier, de vraag over de wenselijkheid van de huidige middelen-resultaat relatie. Gedurende een periode van twee jaar investeerde het Ministerie van Buitenlandse Zaken aanzienlijk diplomatiek kapitaal in dit dossier, met uiteindelijk een zeer beperkt resultaat (dat anders niet behaald zou zijn). De vraag of deze inspanning de moeite waard is ligt in eerste instantie ter beantwoording voor aan de politieke leiding van het Ministerie. Ten tweede valt op dat meer werk gemaakt had kunnen worden van het monitoren van de gemaakte afspraken. De Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen was proactief en scherp. Een groot deel van de meerwaarde van afspraken over wetgevingstransparantie ligt echter in de uitvoering van gemaakte afspraken. Door actiever en preciezer in te zetten op monitoring van deze afspraken zou het Ministerie van Buitenlandse Zaken gelijktijdig aangrijpingspunten vinden om (desgewenst) het gesprek over wetgevingstransparantie in de Raad regelmatig te laten terugkeren, evaluatie van de werkzaamheid van de gemaakte afspraken faciliteren, en bij een eventuele toekomstige beleidsherzieningsronde geïnformeerder en gerichter de onderhandelingen ingaan. Ten slotte permitteren we ons een kleine kanttekening bij de interne documentatie van het beleidsproces van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Waar de interne verslaglegging van formele Raadsbijeenkomsten op het thema van wetgevingstransparantie als uitvoering, levendig, en nauwkeurig mag worden omschreven, valt deze kennisbasis voor het institutionele geheugen grotendeels weg waar het informeel en bilateraal contact betreft. Dit maakt de bevindingen van deze

beleidsevaluatie niet alleen tentatiever en afhankelijker van persoonlijke herinneringen van aanwezigen, maar is bovendien als opmerkelijk te omschrijven voor een lidstaat die zich dermate actief inzet voor vergroting van de transparantie van documentatie in Raadsbesluitvormings-processen. Daarbij kan de kanttekening worden geplaatst dat het eind van de onderhandelingen midden in de eerste fase van de Covid-19 pandemie viel, waardoor het aantal (fysieke) bijeenkomsten onmiddelijk sterk terugliep. Dit zou mogelijk een reden kunnen zijn voor het feit dat de documentatie tijdelijk minder nauwkeurig plaatsvond dan daarvoor.

# Bijlage I
# Methodologie

Om de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen op het dossier wetgevingstransparantie te achterhalen hebben we gebruik gemaakt van process tracing. Deze methode maakt een nauwkeurige kwalitatieve analyse van het gehele beleidsproces mogelijk. Op basis van officiële documenten, door de opdrachtgever verstrekte interne beleidsstukken (zie bijlage 2) en waar nodig aangevuld door 10 interviews (zie bijlage 2) is er een gedetailleerde tijdlijn van de gebeurtenissen en bijenkomsten tijdens de onderhandelingen opgesteld (zie bijlage 4). Aan de hand hiervan is een gedetailleerd feitelijk verslag van het beleidsproces geschreven (vergelijk sectie 2). Vervolgens is het resultaat geëvalueerd, om vast te stellen in hoeverre het overeengekomen beleid als resultaat in overeenstemming is met de Nederlandse beleidsinzet. Hiervoor zijn vier evaluatiecriteria gehanteerd: (1) De concrete formulering van het gewenste resultaat (zoals weergegeven in interne beleidsdocumenten); (2) door het ministerie aangegeven essentialia (idem); (3) de door Nederland gewenste beleidsrichting (idem, en daarnaast deels zoals weergegeven door respondenten); (4) de perceptie van andere beleidsactoren (zoals weergegeven door respondenten). Hierdoor waren de auteurs in staat om op basis van verschillende beoordelingscriteria zo objectief mogelijk het behaalde resultaat te beoordelen.

Om te analyseren in hoeverre het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschikte over de nodige capaciteiten voor succesvolle beleidsbeïnvloeding en in hoeverre deze hebben bijgedragen aan het gehaalde resultaat, hebben we gebruik gemaakt van het '5C-model'. 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 C's). De IOB-evaluatie over de EU-coördinatie, waarin dit model ook is toegepast, benoemt deze als volgt: (1) netwerken en relaties, (2) kennis, menskracht en mandaat, (3) beleidssamenhang, (4) sturing met draagvlak, en (5) flexibiliteit. Deze kerncapaciteiten zijn geanalyseerd op basis van (interne) beleidsstukken en 10 semigestructureerde interviews (zie bijlage 2). De interviews zijn gehouden met (direct) bij de onderhandeling betrokken actoren. De opdrachtgever steunde de auteurs bij de benadering van respondenten. Vier interviews zijn gehouden met ambtenaren binnen het Ministerie van Buitenlandse zaken, zowel gestationeerd op het departement in Den Haag als bij de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Verder is er gesproken met zes externe actoren. Het doel was om zo veel mogelijk centrale actoren binnen het beleidsproces te spreken. Door beperkte tijd en de onbeschikbaarheid van een aantal bij de beleidsonderhandelingen betrokken personen konden evenwel niet alle perspectieven mee worden genomen. Terwijl dit een belangrijke beperking vormt, zijn naar ons oordeel voldoende

perspectieven meegenomen voor een gedetailleerde analyse van het beleidsproces met een getrouwe weergave van het Nederlandse optreden binnen het politieke krachtenveld. Elk interview werd afgenomen door één of beide de auteurs van deze studie. Om praktische redenen vonden de interviews grotendeels plaats via videogesprekken; één gesprek vond in persoon plaats in Den Haag. Voor de interviews is een semigestructureerde vragenlijst gebruikt (zie bijlage 3). Hierdoor is de vergelijkbaarheid van interviews gewaarborgd, maar konden de auteurs ook ingaan op specifieke inzichten en kennis van de desbetreffende respondent. Een student-assistent hielp bij het uitwerken van gespreksverslagen van de interviews, waarna de gesprekken werden geanalyseerd op basis van het hierboven genoemde 5C-model.

# Bijlage II
# Bronnenoverzicht

**Interviews**

| Datum | Nummer | Organisatie |
|---|---|---|
| 27 februari 2023 | Respondent 1 | Europese Ombudsman |
| 28 februari 2023 | Respondent 2 | Raadssecretariaat |
| 3 maart 2023 | Respondent 3 | Raadssecretariaat |
| 6 maart 2023 | Respondent 4 | Ministerie van Buitenlandse Zaken* |
| 7 maart 2023 | Respondent 5 | Ministerie van Buitenlandse Zaken* |
| 7 maart 2023 | Respondent 6 | Ministerie van Buitenlandse Zaken* |
| 7 maart 2023 | Respondent 7 | Raadssecretariaat |
| 10 maart 2023 | Respondent 8 | Lidstaat |
| 15 maart 2023 | Respondent 9 | Lidstaat |
| 23 maart 2023 | Respondent 10 | Ministerie van Buitenlandse Zaken* |

* Deze categorie omvat zowel medewerkers gevestigd in het departement in Den Haag als op de PV in Brussel.

**Documenten**

| Datum | Auteur | Titel | Documentnummer |
|---|---|---|---|
| 13 mei 2014 | Raadssecretariaat | Drafting of documents relating to legislative activities | 8622/1/14 REV 1 |
| 5 juni 2014 | Raad | COREPER, summary of the meeting | 9900/14 |
| | | | |
| 6 maart 2017 | Tweede Kamer der | Brief van de parlementair | 22112-nr.2321 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Staten-Generaal | advocaat | |
| 17 januari 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Afspraken EU-informatievoorziening | |
| 16 mei 2018 | Europese Ombudsman | Special Report of the European Ombudsman in strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process | |
| 11 juli 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern, Europa - EU - Coreper II –deelverslag Coreper II d.d. 4 juli 2018 | |
| 13 juli 2018 | Raadssecretariaat | Legislative transparency | 11099/18 |
| 18 juli 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Instructie Coreper nr. 2680 | |
| 19 juli 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern, EU Coreper II – CRPII d.d. 18 juli 2018 - deelverslag legislative transparency: 'The start of a beginning' | |
| 4 september 2018 | Raadsecretariaat | Legislative transparency – questionnaire | |
| 4 september 2018 | Raadsecretariaat | Current practice on access to documents at the GSC | |
| 6 september 2018 | Raadssecretariaat | Legislative Transparency- Legal framework | |
| 6 september 2018 | Raadssecretariaat | GSC Number of Coreper mandates-GAs period July 2017 - July 2018 | |
| 6 september 2018 | Raadssecretariaat | Legislative transparency, milestone documents, current practice | |
| 12 october 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern, Europa - EU - Raadswerkgroep - Verslag Antici +1 - 11 oktober 2018 - Wetgevingstransparantie: 'Consistency, coherence | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | &coordination' | |
| 4 december 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern verslag, Europa – Antici +1 d.d. 4 december: Legislative transparency: 'Weer terug bij af?' | |
| 10 december 2018 | Raadssecretariaat | Case study | |
| 12 december 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Legislative transparency – comments by the Finnish delegation | |
| 12 december 2018 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Legislative transparency – comments by the Finnish delegation – Dutch response | |
| 11 januari 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Legislative transparency – Milestone document – Comments NL | |
| 17 januari 2019 | Europees Parlement | European Parliament resolution on the Ombudsman's strategic inquiry OI/2/2017 on the transparency of legislative discussions in the preparatory bodies of the Council of the EU | 2018/2096(INI) |
| 21 januari 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Brief aan Eerste Kamer inzake wetgevingstransparantie | |
| 28 januari 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Legislative transparency – Questionnaire –Response of the Netherlands | |
| 29 januari 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern verslag, Europa - EU - COREPER II - Coreper II d.d. 25 januari 2019 -deelverslag- artikel 40 onderhandelingen | |
| 4 februari 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Update transparantieagenda | |
| 19 maart 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Voorstel Raadsssecretariaat – milestone approach | |
| 26 maart 2019 | Raad | Legislative transparency | 7888/19 |
| 30 april 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Instructies Coreper 2 mei 2019 | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 3 mei 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern, Europa - EU - COREPER2 - Deelverslag Coreper II - 2 mei 2019 - wetgevingstransparantie | |
| 15 mei 2019 | Raad | Legislative transparency - examination of options | 9319/19 |
| 31 mei 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Technische briefing Vaste Kamercommissie EUZA – 3 juni 2019 | |
| 7 juni 2019 | Raad | Legislative transparency approach | 10126/19 |
| 11 juni 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Instructies Coreper 12 juni 2019 | |
| 13 juni 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern, Europa - EU – COREPER II - Deelverslag Coreper II - 12 juni 2019 - wetgevingstransparantie | |
| 21 juni 2019 | Europese Raad | A new strategic agenda 2019-2024 | |
| | | | |
| 24 juni 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Instructie Antici 25 juni 2019 | |
| 6 september 2019 | Raad | Openness and Transparency - Finland's Presidency of the Council of the European Union | 11999/19 |
| 11 september 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Europa - EU - Raadswerkgroep - Verslag WPI van 9 september2019 | |
| 23 september 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern - Europa - EU - COREPER2 - Deelverslag CRP II d.d. 19 september2019; transparantie | |
| 26 november 2019 | Staten General | Opening up closed doors: Making the EU more transparent for its citizens, Paper from the Dutch COSAC delegation on EU transparency, to be presented at the COSAC panel 'Bring Europe closer to its | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | citizens' | |
| 28 november 2019 | Raad | Confirmatief verzoek nr 39/c/01/19 | 14580/19 |
| 9 oktober 2019 | Raad | Presidency Report on the seminar on the future of EU transparency -24 september 2019 | 12876/19 |
| 13 december 2019 | Raad | Openness and Transparency during Finland's Presidency of the Council of the European Union - Presidency Report | 14856/19 |
| 18 december 2019 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern - Europa – Coreper 2 deelverslag – Wetgevingstransparantie-terugkoppeling FIN VZ schap transparantie pilot d.d. 18 december 2019 | |
| 31 januari 2020 | Ministerie van Buitenlandse Zaken | Rijks-Intern - Europa - EU - Raadswerkgroep - RWG Informatie d.d. 31 januari2020-onderdeel transparantie | |
| 7 februari 2020 | Raad | Working Party on Information Outcome of Proceedings | 5909/20 |
| 8 juli 2020 | Raad | | 9493/20 |
| 30 oktober 2020 | Europese Ombudsman | Cover note bij brief van de Europese Ombudsman, betreffende klacht 1219/2020/MIG | 12368/20 |

# Bijlage III Gebruikte vragenlijst

De interviews voor deze studie vonden plaats op basis van een semi-gestructureerd gesprek. Daarbij werd gebruik gemaakt van onderstaande vragenlijst. Naargelang vragen meer of minder van op de respondent in kwestie van toepassing waren werden bepaalde vragen in soms anders geformuleerd of geheel achterwege gelaten.

***I) De interviewpartner***

1) Wat is uw rol binnen [instelling], en hoe bent u betrokken geweest bij de beleidsverandering rondom transparantie in de Raad?

***II) Transparantiebeleid in de Raad***

1) Wat zijn de belangrijkste aspecten in de verandering van transparantiebeleid rondom wetgevingsprocedures?
2) Waarom werd besloten op die veranderingen in te zetten?
3) Hoe is de discussie hierover ontwikkeld? Wat waren de belangrijkste momenten in de onderhandelingen?
4) (Voor niet-NLers): Wat was de positie en inzet van uw LS in de discussie?

***III) De Nederlandse coördinatie***

1) Welke actoren zijn er namens Nederland actief (geweest)?
    a. Welke rol speelt BZ in de beïnvloeding, inclusief de PV EU en de posten?
    b. Welke rol spelen de vakdepartementen?
    c. Nederlands parlement (is het dossier prioritair, moties, resoluties etc.)
    d. Andere actoren
2) Wanneer begon [actor] zich met de voorstellen voor verbetering bezig te houden?

***IV) EU krachtenveld, NL strategie en netwerken***

1) Hoe zag het EU-krachtenveld eruit qua posities tussen de verschillende EU-instellingen en de EU-lidstaten? Veranderde dit gaande het proces? Zo ja, hoe? Hoe stelt u dat vast?

2) Wat was de Nederlandse strategie? Op basis waarvan was de strategie gekozen?
   a. Was er een verzoek om draagvlak voor de eigen positie te creëren, bijv. door gebruik van bepaalden aspecten van de voorstellen?
   b. Wat was de rol van het juridisch adives door de Council legal service? Heeft NL hiervan gebruik gemaakt?
   c. Met welke actoren is er een gemeenschappelijke positie afgestemd of wordt op een andere manier samengewerkt? (Denk aan lidstaten, MEP's, belangengroepen, Commissie)
   d. Welk land hielt de voorzitterschap (in verschillende fasen, vooral FIN, AT, D), en in hoeverre speelde dit een rol in de strategie?
   e. Hoe flexibel bent u/ zijn andere NL actoren om de strategie aan te passen? Hoe werkt de afstemming tijdens en vlak na onderhandelingen in Brussel?
   f. IN hoeverre zijn uitingen en artikelen van experts gebruikt om invloed uit te oefenen (bijv. NGO's zoals Transparency International of expert-commissies zoals de Commissie Meijers)?
3) Was de strategie volgens u succesvol? Waarom (niet)? Ging er iets mis? Waren er voorstellen die door de andere lidstaten niet zijn geaccepteerd?
4) Wat zijn volgens u de toekomstscenario's voor wetgevingstransparantie in de Raad, en wat is er in de toekomst geplant qua strategie?

# Bijlage IV
# Tijdlijn beleidsproces

| Datum | Raadsbijeenkomst | Overig |
|---|---|---|
| 1 jan 2018 | | *Bulgaars voorzitterschap treedt aan.* |
| 12 jun 2018 | RWI:* eerste aankondiging van plan Raadssecretariaat. | |
| 4 juli 2018 | Coreper II:** aankondiging plan op ambassadeursniveau. | |
| 1 jul 2018 | | *Oostenrijks voorzitterschap treedt aan.* |
| 13 jul 2018 | | Plan Raadssecretariaat gecirculeerd. |
| 18 jul 2018 | Coreper II: bespreking plan Raadssecretariaat. | |
| 4 sept 2018 | Antici +1: nadere toelichting plan Raadssecretariaat. | |
| 6 sep 2018 | | Uitwerking plan Raadssecretariaat gecirculeerd. |
| 11 okt 2018 | Antici +1: gedetailleerde bespreking plan Raadssecretariaat. | |
| 25 okt 2018 | RWI: update verloop beleidsproces plan Raadssecretariaat. | |
| 30 nov 2018 | | Case study plan Raadssecretariaat gecirculeerd. |
| 4 dec 2018 | Antici +1: gedetailleerde bespreking plan Raadssecretariaat. | |
| 1 jan 2019 | | *Roemeens voorzitterschap treedt aan.* |
| 25 jan 2019 | Coreper II: kritische Resolutie Europees Parlement komt ter sprake. | |

| | | |
|---|---|---|
| 18 maa 2019 | | Concept non-paper Nederland binnen 'like-minded' groep gecirculeerd. |
| 26 maa 2019 | | Notitie Raadssecretariaat: gebrek aan draagvlak oorspronkelijke plan. |
| 2 mei 2019 | Coreper II: bespreking situatie na nieuwste notitie Raadssecretariaat. | |
| 15 mei 2019 | | Notitie Raadssecretariaat: algemene benadering op nieuw voorstel. |
| 3 jun 2019 | | Technische briefing leden Vaste Kamercommissie EUZA. |
| | | Notitie Raadssecretariaat: nieuw voorstel. |
| 12 jun 2019 | Coreper II: bespreking nieuw voorstel Raadssecretariaat. | |
| 18 jun 2019 | RAZ:*** non-paper 'like-minded' groep van 6 lidstaten gepresenteerd door de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken. | |
| 21 jun 2019 | | Europese Raad: nieuwe Strategische Agenda 2019-2024 benoemt transparantie van de eigen instellingen als speerpunt. |
| 25 jun 2019 | Antici +1: discussie wetgevingstransparantie wordt verdaagd. | |
| 1 jul 2019 | | *Fins voorzitterschap treedt aan.* |
| 6 sep 2019 | | Notitie Fins voorzitterschap: aankondiging pilot uitbreiding proactieve openbaarmaking wetgevingsdocumenten. |
| 9 sep 2019 | RWI: toelichting Fins voorzitterschap uitbreiding proactieve openbaarmaking wetgevingsdocumenten. | |
| 19 sep 2019 | Coreper II: toelichting Fins voorzitterschap uitbreiding proactieve openbaarmaking wetgevingsdocumenten. | |

| | | |
|---|---|---|
| 24 sep 2019 | | Fins voorzitterschap: organiseert seminar over de toekomst van EU transparantie. |
| 6 okt 2019 | | Non-paper 'like-minded' groep uitgebreid naar 9 lidstaten. |
| 26-26 nov 2019 | | Seminar over accountability in het Atelier Néerlandais in Parijs. |
| 16 dec 2019 | | Notitie Fins voorzitterschap: rapport bevindingen pilot uitbreiding proactieve openbaarmaking wetgevingsdocumenten. |
| 18 dec 2019 | Coreper II: Fins voorzitterschap presenteert rapport bevindingen pilot uitbreiding proactieve openbaarmaking wetgevingsdocumenten. | |
| 1 jan 2020 | | *Kroatisch voorzitterschap treedt aan.* |
| jan 2020 | | Non-paper 'like-minded' groep uitgebreid naar 10 lidstaten. |
| 31 jan 2020 | RWI: aankondiging Kroatische voorzitterschap voortzetting 'Finse pilot'. | |
| 1 jul 2020 | | *Duits voorzitterschap treedt aan.* |
| 8 jul 2020 | | Notitie Duits voorzitterschap: strengthening legislative transparency. |
| 14 jul 2020 | Coreper II: besluit over voorstel Duits voorzitterschap (aangenomen). | |
| 15 2020 | RAZ: bespreking besluit. | |

** Raadswerkgroep Informatie ** Comité van permanente vertegenwoordigers (samenstelling ambassadeurs) *** Raad Algemene Zaken*

# Bijlage V
# Afkortingenlijst

| | |
|---|---|
| BZ | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Coreper II | Comité van permanente vertegenwoordigers op ambassadeursniveau |
| COSAC | Conferentie van Commissies van Europese Zaken van de nationale parlementen van de EU-lidstaten |
| DIE | Directie integratie Europa (Directie binnen het departement) |
| DJZ/ER | Dienst juridische zaken / sectie Europees recht |
| EUZA | Vaste Kamercommissie voor Europese Zaken |
| JIZ | Juridische en institutionele zaken (afdeling op de permanente vertegenwoordiging) |
| LMG | 'Like-minded group' (coalitie van transparantiegezinde lidstaten) |
| PV | Permanente vertegenwoordiging |
| RAZ | Raad Algemene Zaken (Raadsformatie voorgezeten door Ministers van Buitenlandse of Europese Zaken) |
| RWI | Raadswerkgroep Informatie |