

**Nationale coördinatie van EU-beleid:  
een politiek en proactief proces**

december 2004





## Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	5
<b>Samenvatting</b>	7
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Achtergronden	11
1.2 Probleemstelling	14
1.3 Opbouw van het advies	15
<b>2. Fasen EU-besluitvorming en de Nederlandse EU-beleidscoördinatie</b>	17
2.1 Commissiefases	17
2.2 Raadsfasen	19
2.3 Implementatiefases	24
2.4 Typering van het Nederlandse coördinatiemodel	27
<b>3. De Nederlandse EU-beleidscoördinatie in landenvergelijkend perspectief</b>	31
3.1 Verenigd Koninkrijk: decentraal als het kan, centraal als het moet	31
3.2 Frankrijk: centrale coördinatie van Europees beleid	31
3.3 Denemarken: centrale rol voor het parlement	32
3.4 Duitsland: participatie van decentrale overheden	33
<b>4. Beoordelingscriteria</b>	35
4.1 De complexiteit van oordeelsvorming	35
4.2 De kwaliteit van het proces	38
<b>5. Naar een alternatief coördinatiemodel</b>	41
5.1 De interdepartementale coördinatie	41
5.2 De rol van het parlement	47
5.3 De rol van decentrale overheden	51
<b>6. Overzicht belangrijkste aanbevelingen</b>	55
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	57
<b>Bijlage I</b>	63
Rapport dr. A. Schout (Europees Instituut voor Bestuurskunde)	
<b>Bijlage II</b>	104
Geraadpleegde personen	
<b>Bijlage III</b>	105
Lijst van afkortingen	

/4/

<b>Bijlage IV</b>	106
Overzicht van uitgebrachte adviezen	
<b>Bijlage V</b>	109
Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties	
<b>Bijlage VI</b>	112
Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur	

## Woord vooraf

Waarom een (ongevraagd) advies van de Raad voor het openbaar bestuur over de wijze waarop Nederland zijn inbreng in de Europese Unie (EU) organiseert? In de eerste plaats is de Raad verontrust over het aanhoudende debat over de kwaliteit van de Nederlandse EU-beleidscoördinatie. Naast geruststellende geluiden dat Nederland in het algemeen behoorlijk presteert, zijn er in dat debat ook telkens weer kritische geluiden te horen die de Nederlandse coördinatie als ondermaats en inefficiënt kwalificeren.

In de tweede plaats noopt ook de voortgaande ontwikkeling van de Europese Unie tot heroverweging van de nationale EU-beleidscoördinatie. Zo bestaat de EU sinds 1 mei 2004 niet langer uit 15 maar uit 25 lidstaten en hebben met het oog op de bestuurbaarheid van deze uitgebreide EU staatshoofden en regeringsleiders overeenstemming bereikt over een Europese Grondwet. Na parlementaire goedkeuring en/of instemming van de Europese burgers in referenda zal de institutionele structuur van de Europese Unie belangrijke wijzigingen ondergaan.

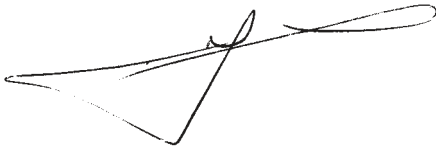
In de derde plaats zullen in ons eigen land in het kader van het *Project Andere Overheid* (PAO) voorstellen worden uitgewerkt die betrekking hebben op de coördinatie van de Nederlandse inbreng in internationale organisaties (Actieprogramma Andere Overheid, actielijn 3.1.1 Verminderen van overlap en verbetering van coördinatie tussen departementen). Daarbij zal ook worden gekeken naar de Nederlandse inbreng in de EU (zie ook *De Staat van de Europese Unie 2005*, p. 10).

*Last but not least* is de Raad van mening dat ook de omslag in het publieke opinieklimaat noopt tot heroverweging van de Nederlandse EU-beleidscoördinatie. Welwillende onverschilligheid jegens de Europese eenwording maakt steeds meer plaats voor een sceptische houding waarbij steun voor het proces van Europese eenwording afhankelijk wordt gesteld van de mate waarin het Nederlandse belang wordt gehonoreerd. Ook tegen deze achtergrond acht de Raad het zinvol de wijze waarop Nederland zijn nationale belang in Brussel behartigt tegen het licht te houden.

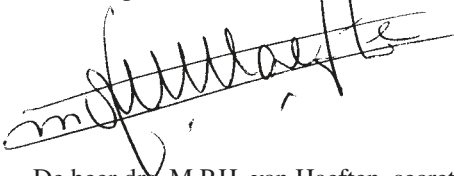
De Raad heeft de wettelijke taak de regering en de beide Kamers der Staten-Generaal te adviseren over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur met het oog op het vergroten van haar doeltreffendheid en doelmatigheid én met bijzondere aandacht voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. De Raad beoordeelt de Nederlandse inbreng in de EU derhalve niet uitsluitend op de effectiviteit en efficiëntie van de nationale belangenbehartiging, maar ook op de mate waarin de coördinatiemechanismen voorzien in politieke sturing en democratische controle.

Met het voorliggende advies beoogt de Raad een constructieve bijdrage te leveren aan - het debat over - de kwaliteit van de Nederlandse EU-beleidscoördinatie. Aan dit advies is voorbereidend onderzoek voorafgegaan dat is verricht door dr. A. Schout van het European Institute of Public Administration te Maastricht. De Raad heeft hier dankbaar gebruik van gemaakt en onderschrijft de hoofdlijnen van zijn pleidooi voor een meer 'subsidiar' ingericht coördinatiemodel (zie bijlage I).

Dit advies is voorbereid door een werkgroep uit de Raad onder voorzitterschap van mevrouw dr. S.C. van Bijsterveld. De werkgroep bestond verder uit mevrouw A. van den Berg en prof. dr. A.F.A. Korsten. De werkgroep werd vanuit het secretariaat van de Raad ondersteund door mevrouw drs. H. van Dijk, dr. P.J.M. de Goede en drs. B.F. Steur.



De heer prof. dr. J.A. van Kemenade, voorzitter



De heer drs. M.P.H. van Haften, secretaris

## Samenvatting

De Raad voor het openbaar bestuur buigt zich in dit (ongevraagde) advies over de nationale coördinatie van Europees beleid. Aanleiding is het aanhoudende debat daarover, alsook het voornemen van het kabinet om in het kader van het *Project Andere Overheid* voorstellen te ontwikkelen die betrekking hebben op de coördinatie van de Nederlandse inbreng in de EU. Bovendien nopen de uitbreiding van de EU, de totstandkoming van de Europese Grondwet en de eurosceptische omslag in het politieke klimaat tot heroverweging van de wijze waarop Nederland zijn inbreng in de EU organiseert. Het advies richt zich op de interdepartementale afstemming, de rol van het nationaal parlement en de rol van decentrale overheden (gemeenten en provincies) in de fasen van beleidsontwerp en besluitvorming.

De Raad beoordeelt het Nederlandse coördinatiemodel bij uitstek op de volgende procesmatige aspecten:

- politieke sturing en democratische controle;
- openheid;
- temporele kwaliteit.

Ambtelijke coördinatieprocessen vergen politieke visie en prioriteitstelling. Een goed coördinatieproces stelt het parlement in staat tot het uitoefenen van reële controle in alle fasen van de beleidscyclus. Het coördinatieproces moet relevante actoren (bijvoorbeeld decentrale overheden) in staat stellen het proces mede richting te geven. Het proces moet ook transparant zijn en geen doolhof van gremia en procedures. De temporele kwaliteit van de coördinatie duidt op het reactieve dan wel proactieve karakter van het proces. Wordt tijdig geanticipeerd op EU-beleid of worden problemen pas opgepakt als ze zich aandienen?

De Raad acht de interdepartementale coördinatie overwegend reactief van karakter. Er wordt pas gecoördineerd als de Europese Commissie een voorstel indient. Er is weinig aandacht voor de incubatieprocessen die daaraan voorafgaan. De nadruk ligt op de hogere stadia van de Raadshiërarchie (de agenda's van Coreper en Raad). De politieke betrokkenheid manifesteert zich doorgaans ook pas op het einde van het besluitvormingsproces. Tot en met de fase van de Raadswerkgroepen zijn de dossierhoudende departementen betrekkelijk autonoom. Afhankelijke departementen moeten zelf informatie en invloed veilig stellen bij het departement dat het voortouw heeft.

Het parlement is niet intensief en pas in een laat stadium betrokken bij Europese besluitvorming. Het heeft weinig aandacht voor het werkplan van de Commissie en nieuwe Commissievoorstellen. Het parlement komt doorgaans pas aan het einde van het besluitvormingsproces in actie wanneer het de geannoteerde agenda's van de Raden van Ministers en de Europese Raad behandelt. Het is geen uitzondering dat het parlement zich pas bewust wordt

van Europese besluitvorming als het stadium van nationale omzettingwetgeving is aangebroken.

De decentrale overheden (provincies en gemeenten) spelen geen rol van betekenis in de eerste stadia van Europese besluitvorming (de Commissiefasen). In de Raadsfasen blijft hun betrokkenheid goeddeels beperkt tot participatie in de werkgroep BNC (nationaal niveau) en het Comité van de Regio's (Europees niveau). In de implementatiefasen worden zij echter wel direct (Verdragsbepalingen, verordeningen) en indirect (via nationale omzettingwetgeving) geconfronteerd met 'Europa'.

De belangrijkste aanbevelingen van de Raad zijn:

- verzwaar het bestaande coördinatiemodel niet met nieuwe overlegstructuren;
- stap over op een subsidiair coördinatiemodel, waarbij de vakdepartementen primair verantwoordelijk zijn voor de coördinatie met – en informatievoorziening aan – de andere betrokken departementen, voor alle aspecten van beleid (juridisch, financieel, etc.) en in alle fasen van de besluitvorming (van de incubatiefase tot en met de implementatie van EU-beleid);
- maak het ministerie van Algemene Zaken verantwoordelijk voor de centrale sturing en monitoring die in het subsidiaire model de afstemming op departementaal niveau complementeert;
- hevel in overeenstemming hiermee de staatssecretaris voor Europese Zaken over van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het ministerie voor Algemene Zaken;
- versterk de politieke sturing van de nationale EU-coördinatie in alle stadia van de besluitvorming (ontwikkel een strategische visie op de EU en de Nederlandse inbreng daarin, stel regeringsprioriteiten en randvoorwaarden voor ambtelijke coördinatieprocessen vast);
- veranker de overstap naar een subsidiair coördinatiemodel in de ambtelijke cultuur (doorbreek de verkokering en versterk de interdepartementale oriëntatie);
- het parlement moet de subsidiariteitstoets in de Europese Grondwet benutten om zijn Europese oriëntatie te versterken;
- het kabinet en het parlement moeten het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie bespreken en mede op basis daarvan eigen prioriteiten stellen;
- versterk de band tussen leden van het nationaal parlement en de Nederlandse leden van het Europees Parlement;
- versterk de ambtelijke ondersteuning van beide Kamers der Staten-Generaal door de oprichting van een EU-expertisecentrum;
- primair verantwoordelijke departementen moeten in alle stadia van de Europese besluitvorming de inbreng van decentrale overheden actief bevorderen, bij voorkeur in flexibele, interbestuurlijke dossierteams (leg dit vast in een Bestuursakkoord);



- decentrale overheden moeten alert zijn op de subsidiariteitstoets die door het nationaal parlement zal worden uitgevoerd.

Rob



# 1. Inleiding

## 1.1

### Achtergronden

Over de Nederlandse coördinatie van Europees beleid wordt verschillend gedacht. Bij sommige waarnemers dringt zich het beeld op van de kruiwagen vol kikkers, die altijd te laat in Brussel arriveert. Zij benadrukken het gefragmenteerde karakter van de EU-beleidscoördinatie<sup>1</sup>. Enkele jaren geleden kwalificeerde de toenmalige PvdA-fractievoorzitter Melkert de Nederlandse coördinatie als ondermaats<sup>2</sup>. Ook is beweerd dat coördinatie een hardnekkig geloofsartikel is dat in Den Haag leidt tot ‘giga-kosten van tijd, conflicten en verwatering van eigenbelang of taakstelling’<sup>3</sup>. Anderen achten een pleidooi voor aanpassing van de Nederlandse coördinatie op grond van ondermaatse prestaties te mager om te kunnen overtuigen<sup>4</sup>. Er gaat wel eens wat mis (Zwarte maandag, de Securitel-affaire, de nitraatrichtlijn, de benoeming van Lubbers tot voorzitter van de Europese Commissie), maar daar staan ook successen tegenover (de zilvervloot van Berlijn in 1999; het resultaat van de onderhandelingen over het Verdrag van Nice en de ontwerp-Grondwet; de zware post voor de Nederlandse eurocommissaris in de Europese Commissie onder leiding van Barroso). Het Nederlandse coördinatiemodel is ook wel getypeerd als een complex, maar flexibel en open systeem, dat departementale autonomie respecteert en redelijk presteert<sup>5</sup>.

Naast het aanhoudende debat over succes en falen van de Nederlandse EU-beleidscoördinatie nopen de volgende ontwikkelingen tot heroverweging van de wijze waarop Nederland zijn inbreng in de Europese Unie organiseert.

### *De uitbreiding van de Europese Unie*

Sinds 1 mei 2004 bestaat de Europese Unie niet langer uit 15 maar uit 25 landen. De toetreding van acht voormalige Oostbloklanden en de eilanden Cyprus en Malta is de meest omvangrijke uit de geschiedenis van de EU, waarvan de basis werd gelegd in 1958 door Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Luxemburg en Nederland. Daarmee is de relatieve positie van *former founding father* Nederland veranderd: Nederland is nu nog maar één van de 25 lidstaten. Dit stelt eisen aan de nationale EU-beleidscoördinatie, maar ook aan de bestuurbaarheid van de Europese Unie. Daarom is inmiddels een Europese Grondwet vastgesteld.

---

<sup>1</sup> R.B. Andeweg & G.A. Irwin, 1993.

<sup>2</sup> ‘Nederland acteert slecht in EU’, *NRC Handelsblad*, 24-04-2001.

<sup>3</sup> M.P.C.M. van Schendelen, 2003.

<sup>4</sup> M. van Keulen & J.Q.Th. Rood, 2001.

<sup>5</sup> D. Hellema, 2002.

*De Europese Grondwet (Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa)*

De staatshoofden en regeringsleiders hebben op 17 en 18 juni 2004 in Brussel overeenstemming bereikt over het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*. Het verdrag is op 29 oktober 2004 ondertekend in Rome. Het Verdrag moet nog door alle lidstaten worden geratificeerd (door middel van parlementaire goedkeuring en/of referendum). Het Verdrag treedt pas in werking als het door alle lidstaten is geratificeerd.

Kernpunten van het grondwettelijk verdrag zijn:

- Uitbreiding van het aantal beleidsterreinen waarop de Raad van Ministers beslissingen neemt met 'gekwalificeerde meerderheid'. Ook dit heeft gevolgen voor de positie van Nederland. Steeds minder aangelegenheden worden beslist met algemene stemmen c.q. met vetorecht voor elke afzonderlijke lidstaat. Het belang van coalitievorming neemt daardoor toe.
- De definitie van gekwalificeerde meerderheid, zoals overeengekomen door de staatshoofden en regeringsleiders, luidt: een gekwalificeerde meerderheid vereist de steun van minimaal 55% van de leden van de Raad die ten minste vijftien zijn in aantal en samen minimaal 65% van de bevolking van de Europese Unie vertegenwoordigen<sup>6</sup>.
- Ruimere toepassing van de co-decisieprocedure (versterking van de medewetgevende rol van het Europees Parlement). De co-decisieprocedure wordt op nagenoeg alle gebieden de 'gewone wetgevingsprocedure' waarbij Europese (kader)wetten door het Europees Parlement en de Raad van Ministers gezamenlijk worden vastgesteld.
- De rol van nationale parlementen bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Het *Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen* legt vast dat nationale parlementen een 'subsidiariteitstoets' kunnen uitvoeren op alle voorstellen van de Europese Commissie. De nationale parlementen kunnen bezwaar maken tegen een eventuele incorrecte of onvolledige toepassing van het subsidiariteitsbeginsel (zogenaamde 'noodrem-procedure'). Wanneer eenderde van alle nationale parlementen bezwaar aantekent, moet de Europese Commissie haar voorstel heroverwegen (al kan zij wel besluiten het voorstel te handhaven).

---

<sup>6</sup> Een blokkerende minderheid moet ten minste uit vier leden van de Raad bestaan. Wanneer de Raad niet besluit op voorstel van de Commissie (of van de minister van Buitenlandse Zaken van de EU) wordt onder gekwalificeerde meerderheid verstaan ten minste 72% van de leden van de Raad die ten minste 65% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen (Grondwet, artikel I-25).

- Formele erkenning van lokale en regionale overheden, bijvoorbeeld in het *Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid*. Volgens dit Protocol is de Commissie verplicht – vóórdat zij een wetgevingshandeling voorstelt – over te gaan tot ‘brede raadplegingen’. Dit overleg moet rekening houden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden. De Commissie is verplicht aan elk wetgevingsvoorstel een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum te hechten, waarin de financiële en administratieve lasten voor regionale of lokale overheden worden meegenomen<sup>7</sup>.

### *Omslag in het politieke klimaat*

Naast de uitbreiding en de totstandkoming van de Europese Grondwet noopt ook de omslag in het politieke klimaat tot heroverweging van de Nederlandse EU-beleidscoördinatie. In de loop van de jaren negentig zijn steeds meer tekenen van euroscepticisme te bespeuren. Welwillende onverschilligheid jegens de EU lijkt in de publieke opinie plaats te maken voor vijandige onverschilligheid, waarbij de Europese integratie als een duur, ondoorzichtig en ondemocratisch proces wordt beschouwd<sup>8</sup>. In de Nederlandse politiek stond lange tijd het communautaire belang, inclusief overheveling van taken en bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau, niet ter discussie. Inmiddels schrikt de Nederlandse politiek niet terug voor het op assertieve wijze uitdragen van het nationale belang<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> De Grondwet sluit met de artikelen die betrekking hebben op decentrale overheden aan bij de hervormingsvoorstellen van de Europese Commissie in het *Witboek over Europese Governance* (2001, pp. 13-16). De Commissie kondigde hierin aan dat zij een meer stelselmatige dialoog tot stand wilde brengen met Europese en nationale verenigingen van regionale en lokale overheden in een vroeg stadium van de beleidsvorming. De Commissie benadrukte in het Witboek ook het belang van adequate nationale consultatiemechanismen voor gevallen waarin EU-besluiten worden besproken of EU-beleid wordt uitgevoerd met gevolgen voor lagere overheden.

<sup>8</sup> B.J.S. Hoetjes, 2003.

<sup>9</sup> ‘Nederland heeft belang bij een sterke Unie die oplossingen biedt voor problemen waar burgers mee te maken hebben en die niet langer adequaat nationaal kunnen worden opgelost. Die Unie functioneert alleen als Lidstaten oog hebben voor het gemeenschappelijke belang en dat van anderen. Dat laat onverlet dat Nederland er niet voor terug zal schrikken de eigen standpunten assertief uit te dragen. Na afloop van het Voorzitterschap heeft Nederland weer de volledige vrijheid om de eigen belangen, visie en overtuiging zoals deze door de Nederlandse burger en regering worden gezien, als het natuurlijke uitgangspunt te nemen in zijn inbreng in de Unie. Het eigen belang, juist begrepen en op juiste waarde geschat, is een concept waarin een afgewogen oordeel vervat is over alle relevante factoren, waaronder ook de belangen van de individuele partners en van de Unie als geheel waarvan Nederland integraal deel uit maakt.’ Zie *Staat van de Europese Unie 2005*, Tweede Kamer 2003-2004, 29 803, nr. 1, p. 8.

## 1.2

### **Probleemstelling**

De in de voorgaande paragraaf aangestipte ontwikkelingen vormen de (inter)nationale context van het onderhavige advies. Tegen deze achtergrond heeft de Raad de volgende vraag centraal gesteld:

### **Is de coördinatie van de Nederlandse inbreng in de Europese Unie voor verbetering vatbaar?**

#### *Afbakening*

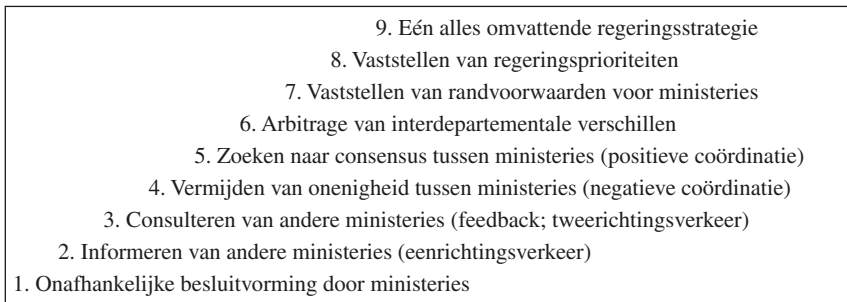
Het advies richt zich op de interdepartementale afstemming, de rol van het nationaal parlement en de rol van decentrale overheden (provincies en gemeenten) in de fasen van beleidsontwerp en besluitvorming. Het gaat vooral om de coördinatie van de Nederlandse inbreng in de eerste pijler van de Europese Unie (het beleid van de voormalige Europese Gemeenschappen). Kenmerkend voor deze pijler is het communautaire karakter van de besluitvorming. In de tweede pijler (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en de derde pijler (samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) is de besluitvorming intergouvernementeel van karakter en hebben de lidstaten niet of nauwelijks soevereiniteit overgedragen.

#### *Coördinatie als schaalbegrip*

We gaan in dit advies uit van een brede definitie van coördinatie die een gradatie van uiteenlopende, lossere en zwaardere, vormen van coördinatie omvat: *coördinatie is de doelbewuste centrale sturing en/of vrijwillige afstemming van de activiteiten van een groep van organisaties op een bepaald terrein*. We vatten coördinatie dus op als een schaalbegrip. Op basis van deze definitie is een continuüm van coördinatiemechanismen denkbaar dat loopt van coördinatie door rechtstreekse controle aan het ene uiteinde tot decentrale vormen van coördinatie door vrijwillige samenwerking aan het andere uiteinde (zie figuur 1)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Vergelijk met K. Verhoest, A. Legrain & G. Bouckaert, 2003. Zie ook: E. Alexander, 1995 en B.G. Peters, 1998.

**Figuur 1**

Bron: L. Metcalfe, *International policy co-ordination and public management reform*, in: *International Review of Administrative Sciences*, 1994, pp. 271-290.

### 1.3

#### **Opbouw van het advies**

In hoofdstuk 2 wordt de EU-beleidscyclus fasegewijs geschetst. Grofweg wordt onderscheid gemaakt tussen Commissiefases, Raadsfases en implementatiefases. Voor elk cluster van fases wordt beschreven op welke wijze in Nederland wordt gecoördineerd. In hoofdstuk 3 wordt het Nederlandse coördinatiemodel vergeleken met de wijze waarop in een aantal andere lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken, Duitsland) wordt gecoördineerd. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de (dikwijls impliciete) criteria die aan evaluatieve uitspraken over de prestaties van een coördinatiemodel ten grondslag liggen. De Raad baseert zich in zijn oordeel over het Nederlandse coördinatiemodel bij uitstek op procesmatige criteria. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van de Raad en schetst de hoofdlijnen van een alternatief coördinatiemodel. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen.





## 2. Fasen EU-besluitvorming en de Nederlandse EU-beleidscoördinatie

We onderkennen tien fasen in de EU-besluitvorming. Het gaat achtereenvolgens om:

1. Het initiatief van de Europese Commissie;
2. Het werkplan van de Europese Commissie;
3. De expertfase bij de Europese Commissie;
4. Presentatie nieuwe Commissievoorstellen aan Raad en Europees Parlement;
5. De agenda van het voorzitterschap;
6. De beraadslaging in Raadswerkgroepen;
7. De besluitvorming in het Coreper;
8. De besluitvorming in de Raad van Ministers;
9. De implementatie door de Europese Commissie (comitologie);
10. De implementatie op nationaal niveau.

Grofweg kunnen deze tien fasen worden onderverdeeld in Commissiefasen (1 t/m 3), Raadsfasen (4 t/m 8) en implementatiefasen (9 t/m 10). Voor elk cluster van fasen zullen we beschrijven op welke wijze in Nederland wordt gecoördineerd. Daarbij ligt het accent op de interdepartementale coördinatie, maar tevens wordt ingegaan op de rol van het nationale parlement en de inbreng van decentrale overheden in de onderscheiden stadia.

### 2.1 Commissiefases

#### *Initiatie*

De overgrote meerderheid van EU-beleid wordt ontwikkeld binnen de eerste pijler (het ‘gewone’ communautaire beleid). In deze pijler van de EU beschikt de Europese Commissie over het initiatiefrecht. Het is niet eenvoudig de oorsprong van een Commissie-initiatief aan te geven, maar doorgaans is er in deze fase wel contact met nationale ambtenaren. De initiatie van nieuw beleid wordt dikwijls ook besproken in zogenaamde *high level meetings* (van directeuren-generaal uit de lidstaten en de Commissie).

#### *Werkplan*

Wanneer de Europese Commissie besluit een initiatief uit te werken zal dat eerst vermeld worden in het werkplan van de Commissie. Dit werkplan wordt elk najaar aan het Europees Parlement aangeboden. Dit werkplan is echter niet compleet. Daarnaast zijn er ook gedetailleerde lijsten met voornemens van de

afzonderlijke directoraten-generaal van de Commissie (zogenaamde indicatieve werkplannen).

### *Expertfase*

De uitwerking van de aangekondigde initiatieven vindt plaats door de Commissie. De Commissie maakt hierbij gebruik van expertgroepen om kennis en ervaring af te tappen en draagvlak voor de voorstellen te creëren. In deze expertgroepen zitten naast wetenschappers en allerlei belanghebbenden dikwijls ook ambtenaren van de ministeries. De Commissie beschouwt ze niet als representant van een lidstaat en benadert ze rechtstreeks of via de Permanente Vertegenwoordiging.

Menigeen beweert dat de Commissiefasen de belangrijkste zijn, maar ze worden in Nederland niet of nauwelijks gecoördineerd. Nederlandse ambtenaren adviseren de Commissie als onafhankelijke experts. Er is geen zicht op hun contacten met de Commissie in de initiatiefase van beleid. Er is in Nederland weinig belangstelling voor de *high level meetings* op het niveau van directeuren-generaal<sup>11</sup>. Ministeries zijn dikwijls niet op de hoogte van de gedetailleerde werkplannen van de Commissie. De Permanente Vertegenwoordiging weet niet welke expertgroepen actief zijn. De inbreng van nationale experts in de expertgroepen wordt niet formeel gecoördineerd door de Permanente Vertegenwoordiging of Buitenlandse Zaken.

Tot in de jaren zeventig luidde het officiële adagium: “géén beïnvloeding van de Europese Commissie door de Permanente Vertegenwoordiging of vanuit Den Haag”<sup>12</sup>. De gedachte hierachter was dat ambtenaren van de ‘supranationale’ Commissie onpartijdig moesten waken over de belangen van alle lidstaten. Daarom was contact met ambtenaren van de Commissie, zelfs als die de Nederlandse nationaliteit bezaten, *not done*. Dat is tegenwoordig wel anders nu in het Nederlandse EU-beleid naast de dominee die communautaire onbaatzuchtigheid predikt, ook de koopman die het nationale belang vooropstelt, nadrukkelijk aanwezig is<sup>13</sup>.

Het Nederlandse parlement is niet georiënteerd op de Commissiefases. Kamerleden leggen niet of nauwelijks belangstelling aan de dag voor onderwerpen die in deze ‘voorfasen’ van de Europese beleidscyclus spelen.

---

<sup>11</sup> A. Schout & L. Metcalfe, 1999, p. 37.

<sup>12</sup> B. Bot, 2002.

<sup>13</sup> De sterkere oriëntatie op het nationaal belang komt o.a. tot uitdrukking in initiatieven vanuit de Algemene Bestuursdienst om meer Nederlanders benoemd te krijgen op topfuncties bij de Commissie (en andere Europese instellingen). Ook detacheren departementen langzamerhand steeds meer ambtenaren bij Europese instellingen (zogenaamde END's).

In deze stadia is de interactie tussen rijksoverheid en decentrale overheden uiterst gering. Zo is het hoogst ongebruikelijk dat departementale ambtenaren collega's van decentrale overheden betrekken bij het werk van de expert-groepen. Wel trachten de koepelorganisaties (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg) en verschillende (samenwerkende) provincies en gemeenten buiten de *route nationale* om rechtstreeks het voortraject van Europees beleid te beïnvloeden door middel van eigen voorposten in Brussel.

## 2.2

### Raadsfases

#### *Presentatie nieuwe voorstellen*

Nadat de Europese Commissie voorstellen heeft goedgekeurd begint de Raadsfase. Eigenlijk zouden we moeten spreken over de Raads- én Europees Parlementsfase, want in de eerste pijler geldt doorgaans de co-decisie-procedure. Raad van Ministers én Europees Parlement beslissen daarbij gezamenlijk over de Commissievoorstellen.

De co-decisieprocedure is een complexe besluitvormingsprocedure waarbij het Europees Parlement in laatste instantie beschikt over een vetorecht, zij het alleen indien een poging tot verzoening met de Raad (conciliatie) is mislukt. In grote lijnen komt de procedure hierop neer: het Europees Parlement spreekt zich in eerste lezing uit over een voorstel van de Europese Commissie. Het Parlement beslist bij meerderheid van stemmen. De Raad komt vervolgens met een gemeenschappelijk standpunt en het voorstel gaat terug naar het Europees Parlement (tweede lezing). Het Parlement kan nu met een absolute meerderheid het voorstel amenderen. Wanneer vervolgens de Raad de amendementen niet overneemt zijn Parlement en Raad verplicht binnen een periode van anderhalve maand tot een compromisvoorstel te komen. Het Europees Parlement kan vervolgens in derde lezing niet akkoord gaan met het compromisvoorstel.

De nieuwe Commissievoorstellen (maar ook de Groen- en Witboeken van de Commissie) worden in Nederland door het ministerie van Buitenlandse Zaken ingebracht in de interdepartementale werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De werkgroep komt – onder ambtelijk voorzitterschap van Buitenlandse Zaken – tweewekelijks bijeen met van elk ministerie een ambtenaar van de directie Internationale en/of EU-zaken. De werkgroep BNC wijst een departement aan dat voor de inhoudelijke coördinatie van het voorstel verantwoordelijk is en geeft aan welke andere departementen hierbij betrokken moeten worden. Het eerstverantwoordelijke departement stelt een 'ambtelijk fiche' op. Het fiche geeft een eerste indicatie van de achtergronden, consequenties en wenselijkheid van het voorstel. De werkgroep BNC moet gezien worden als een 'lichte' vorm van coördinatie. In de werkgroep zit niet het hoogst ambtelijke niveau. Verschillen van mening tussen departementen

kunnen in de werkgroep BNC boven tafel komen, maar zij worden pas in latere fasen beslecht.

Sinds september 2001 maken vertegenwoordigers van de koepels van decentrale overheden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Interprovinciaal Overleg) deel uit van de werkgroep BNC<sup>14</sup>.

Na goedkeuring in de werkgroep BNC gaat het ambtelijk fiche naar de CoCo (Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen). De CoCo is het ambtelijk voorportaal van de ministerraad en staat onder voorzitterschap van de staatssecretaris voor Europese Zaken. Via de CoCo gaan de fiches naar de ministerraad. De goedgekeurde fiches vormen de basis voor de Nederlandse inbreng bij de behandeling van de Commissievoorstellen in Raad en Raadswerkgroepen in Brussel.

In beknopte vorm, als 'politieke fiches', stuurt het ministerie van Buitenlandse Zaken de goedgekeurde fiches naar de Staten-Generaal. Hiermee wordt de Staten-Generaal geïnformeerd over nieuwe Commissievoorstellen en het Nederlandse regeringsstandpunt daarover. Tot februari 2003 werden de fiches eerst besproken in de Vaste Kamercommissie voor EU-zaken. Vervolgens werden de fiches doorgestuurd naar de betreffende inhoudelijke Kamercommissies. Inmiddels is de procedure veranderd. De fiches worden nu direct doorgeleid naar de inhoudelijke Kamercommissies. De politieke fiches worden ook naar de Nederlandse leden van het Europees Parlement gezonden.

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs vastgesteld dat financiële aspecten van nieuw EU-beleid in de fiches weinig aandacht krijgen. Het gevolg daarvan is dat financiële gevolgen pas duidelijk worden op het moment dat de besluitvorming in Brussel is afgerond en het beleid in Nederland moet worden geïmplementeerd of nageleefd (zie kader met voorbeeld over de Vogel- en Habitatrichtlijn).

---

<sup>14</sup> Daarvoor werd de agenda van de werkgroep BNC besproken in het maandelijks Europa-overleg van Rijk, VNG en IPO (en Unie van Waterschappen). Sinds de decentrale overheden zelf vertegenwoordigd zijn in de werkgroep BNC is het Europa-overleg een platform voor informatie-uitwisseling tussen Rijk en decentrale overheden, waarin voor de decentrale overheden relevante Europese ontwikkelingen worden besproken. Het staat onder voorzitterschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het ministerie van BZK geldt als het officiële beïnvloedingskanaal voor de decentrale overheden richting de Nederlandse standpuntbepaling.

### De Vogel- en Habitatrictlijn

‘De Vogelrichtlijn en de Habitatrictlijn van eind jaren zeventig en eind jaren tachtig van de vorige eeuw beschermen natuurgebieden in Europa. De implementatie ervan leidt tot hoge administratieve kosten voor verschillende overheden, en tot extra kosten voor investeringen en uitvoering en beheer door overheden. Bij de introductie van de Commissievoorstellen en later bij de besluitvorming in Brussel waren mogelijke kosten voor de Ministeries van LNV en VROM geen issue. Bij implementatie in de Flora- en faunawet (2002) en Natuurbeschermingswet (1981-2003) is gaandeweg duidelijk geworden dat de kosten voor Nederland circa 270 miljoen euro per jaar zullen bedragen.’

Bron: Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, 2004, p. 10.

De Rekenkamer heeft ook vastgesteld dat de informatievoorziening van de Staten-Generaal traag verloopt. De ministeries maken de streefdoorlooptijd voor fiches van zes weken (na ontvangst van het Commissievoorstel) niet waar. De onderhandelingen in Brussel zijn dan soms al begonnen voordat het fiche de Staten-Generaal bereikt. Daarmee is de Staten-Generaal een mogelijkheid ontnomen om op het Nederlandse standpunt invloed uit te oefenen<sup>15</sup>.

### *Agenda van het voorzitterschap*

De werkgroep BNC is gekoppeld aan nieuwe Commissievoorstellen en dus niet aan andere stukken, bijvoorbeeld van het voorzitterschap. Het voorzitterschap heeft echter veel invloed op de gang van zaken. Het bepaalt de onderwerpen die aan bod zullen komen, het tempo waarin wordt gewerkt, alsmede de onderwerpen die voorlopig in de ijskast worden gezet. In Nederland wordt niet op de voet gevolgd hoe een andere lidstaat zich op het voorzitterschap voorbereidt. Het voorzitterschap geeft van te voren aan welke onderwerpen in welke raad besproken zullen worden. Men zou ook kunnen zeggen dat de Raadsfase feitelijk begint met de agendering van Commissievoorstellen door het voorzitterschap. In het Verenigd Koninkrijk speelt de agenda van het voorzitterschap wel een belangrijke rol in de beleidscoördinatie en werken ministeries op dat (vroegtijdige) moment aan gemeenschappelijke prioriteiten en standpunten.<sup>16</sup>

### *Raadswerkgroepen*

De voorbereiding van Raden vindt plaats in Raadswerkgroepen. In die ca. 140 werkgroepen vertegenwoordigen ambtenaren het Nederlandse standpunt.

<sup>15</sup> Algemene Rekenkamer, 2004.

<sup>16</sup> Zie het rapport van A. Schout (bijlage 1).

Doorgaans werken deze ambtenaren bij de Permanente Vertegenwoordiging (PV), maar er komen ook wel ambtenaren uit Den Haag over voor werkgroepvergaderingen (met name bij voorstellen met een hoog technisch gehalte). De voorbereiding van de werkgroepen is primair de verantwoordelijkheid van het 'leidende' ministerie. Ambtenaren van dat ministerie schrijven de instructie voor de Permanente Vertegenwoordiging. De interdepartementale afstemming (zowel de voorbereiding als de verslaglegging van Raadswerkgroepen) is licht en informeel. De ministeries hebben betrekkelijk veel vrijheid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken volgt de werkgroepen op afstand, hoewel de onderhandelaars van de Permanente Vertegenwoordiging via de 'koninklijke weg' (dat wil zeggen via Buitenlandse Zaken, Directie Integratie Europa) hun instructies ontvangen. Als experts uit Den Haag overkomen voor de Raadswerkgroepen worden er geen schriftelijke instructies opgesteld.

### *Coreper*

Onderwerpen waarover in de Raadswerkgroepen geen overeenstemming is bereikt, worden hoger in de raadshiërarchie besproken: het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper). Het Coreper speelt een vitale rol in het Europese besluitvormingsproces<sup>17</sup>. Er is wel gesteld dat in de gehele raadshiërarchie meer dan 80% van de beslissingen op of onder het niveau van het Coreper worden genomen. Dikwijls komen de ministers er alleen nog aan te pas om reeds bereikte compromissen te bekrachtigen of over de laatste punten en komma's een knoop door te hakken. In feite zijn er twee soorten Coreper. In Coreper I worden de meer 'technische' Raadsvergaderingen voorbereid (interne markt, visserij, transport, milieu, sociale zaken, etc.). Het bestaat uit de plaatsvervangers van de permanente vertegenwoordigers. Coreper II gaat over institutionele zaken, de voorbereiding van de Algemene Raad, economische en financiële zaken. In Coreper II hebben de permanente vertegenwoordigers zitting. Het voorzitterschap van het Coreper is in handen van de ambassadeur wiens land het voorzitterschap van de Raad bekleedt.

Het eerstverantwoordelijke departement stelt ten behoeve van de Nederlandse inbreng in het Coreper een conceptinstructie op. Die wordt in het wekelijkse PV-instructieoverleg vastgesteld en via het secretariaat Coreper van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de Permanente Vertegenwoordiging gestuurd. Het PV-instructieoverleg wordt op ambtelijk niveau voorgezeten door Buitenlandse Zaken. Na de lichte interdepartementale afstemming in de werkgroep BNC kunnen onderwerpen uit het zicht van niet-leidende ministeries verdwijnen tijdens de onderhandelingen in de Raadswerkgroepen. Daarna is het PV-instructieoverleg echter een zwaardere vorm van coördinatie voor het oplossen van interdepartementale meningsverschillen<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> J. de Zwaan, 1995.

<sup>18</sup> De Raad van Ministers komt in verschillende samenstellingen bijeen. De voorbereiding van een aantal Raadsformaties vindt niet plaats in het Comité van Permanente Vertegen-

### *Raad*

De standpunten die Nederlandse ministers in de Raden van Ministers innemen zijn het resultaat van collegiale besluitvorming in de ministerraad. De ministerraad wordt voorbereid in een ambtelijk voorportaal: de CoCo. De CoCo stelt voorlopige conclusies vast. Deze voorlopige conclusies zijn geredigeerd door ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hieruit blijkt de grotere inbreng van Buitenlandse Zaken na het stadium van het PV-instructie-overleg. De afzonderlijke ministeries kunnen nu minder hun eigen gang gaan. Het gewicht van Buitenlandse Zaken blijkt ook uit het voorzitterschap van de CoCo. Het voorzitterschap van dit ambtelijk voorportaal wordt namelijk bekleed door de staatssecretaris voor Europese Zaken.

Politiek gevoelige onderwerpen volgen soms de *bypass* van de CoCoHan (de CoördinatieCommissie op Hoog ambtelijk niveau) en de REIA/EA, de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (onderdeel Europese Aangelegenheden). De CoCoHan wordt evenals de CoCo voorgezeten door de staatssecretaris voor Europese Zaken. De CoCoHan is bedoeld voor de bespreking van bijzondere onderwerpen van strategische aard. De leden zijn overwegend van DG- of SG-niveau. De CoCoHan komt naar behoefte bijeen en bereidt de besluitvorming in de REIA/EA voor. De REIA/EA is een onderraad van de ministerraad die wordt voorgezeten door de minister-president.

De standpunten van de Nederlandse regering worden afgestemd met de Tweede Kamer (op de donderdag voorafgaand aan de Raad van Ministers). Het overleg over de agenda van een Raad van Ministers vindt doorgaans plaats in commissieverband tijdens het zogenaamde Europa-overleg. Dit is het overleg van de Vaste Kamercommissie voor EU-zaken en – afhankelijk van de geplande Raadsvergaderingen – verschillende inhoudelijke Kamercommissies. De beraadslaging vindt plaats aan de hand van geannoteerde Raadsagenda's. De Raadsagenda's worden door Brusselse ambtenaren opgesteld en door Nederlandse ambtenaren aangevuld met van belang geachte informatie (de

---

woordigers, maar in bijzondere comités: handelonderwerpen in Comité 133, landbouwonderwerpen in het Speciaal Comité voor de Landbouw (CSA), monetaire onderwerpen in het Monetair Comité, justitiële onderwerpen in het CATS (Comité Article Trente-Six) en tweede pijler-onderwerpen in het Politiek en Veiligheidscomité (PSC). De Nederlandse instructies voor deze speciale comités worden gecoördineerd in onderwerpgerelateerde coördinatiegremia onder leiding van resp. het ministerie van Economische Zaken (Interdepartementale Raad voor de Handelspolitiek), het ministerie van Landbouw, het ministerie van Financiën (Dijkhuizenengroep), het ministerie van Justitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het mandaat van de Nederlandse ministers in de betreffende Raadsformaties zelf wordt vastgesteld in de ministerraad op basis van conclusies van de CoCo.

annotaties). Na een Raadsvergadering gaat er een verslag naar de Tweede Kamer, dat in een Algemeen Overleg behandeld kan worden.

Het hoogste stadium van de Raadshiërarchie is de Europese Raad van regeringsleiders en staatshoofden. Als de Raad van Ministers geen overeenstemming bereikt, kunnen onderwerpen worden doorgeleid naar de Europese Raad. Langzamerhand is de Europese Raad steeds belangrijker geworden in de Europese besluitvorming. Ook vinden steeds meer initiatieven voor toekomstig beleid hun oorsprong in besluiten van de Europese Raad, in het bijzonder in de ‘intergouvernementele’ pijlers van de EU (Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid; Justitie en Binnenlandse Zaken).

Tijdens de Raadsfasen zijn de decentrale overheden via het Comité van de Regio's formeel betrokken bij de besluitvorming over nieuwe Commissievoorstellingen die voor deze overheden van belang zijn. Het Comité van de Regio's is een raadgevend orgaan van de Europese Unie, dat is ingesteld bij het Verdrag van Maastricht. Het Comité bestaat uit vertegenwoordigers van lokale en regionale overheden, die door de Raad worden benoemd op voordracht van de lidstaten. Nederland bezet 12 van de 317 zetels in het Comité: 6 leden worden voorgedragen door het Interprovinciaal Overleg, 6 leden worden voorgedragen door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

### 2.3

#### **Implementatiefases**

Beleidsprocessen eindigen niet met het bereiken van overeenstemming over Commissievoorstellingen in Raad (en Europees Parlement). Beleid moet vervolgens worden geïmplementeerd. Dit is enerzijds de verantwoordelijkheid van de lidstaten die richtlijnen moeten omzetten in nationale wetgeving en zorgdragen voor de naleving daarvan. Anderzijds beschikt de Europese Commissie zelf over uitvoerende bevoegdheden. Aangezien het onderhavige advies zich niet uitstrekt tot de implementatiefases van de Europese beleids-cyclus worden ze hier slechts voor de volledigheid (en beknopt) getypeerd.

#### *Implementatie door de Europese Commissie: comitologie*

De Europese Commissie heeft een *overall* verantwoordelijkheid voor de implementatie van EU-beleid. Zij is de bewaker van de Europese verdragen en kan lidstaten die niet tijdig en correct richtlijnen omzetten in nationale wetgeving in gebreke stellen en voor het Europese Hof van Justitie slepen.

Daarnaast heeft de Raad van Ministers aan de Europese Commissie op bepaalde terreinen uitvoerende bevoegdheden gedelegeerd. Op deze terreinen is de Commissie zelf primair verantwoordelijk. De lidstaten houden echter wel een oogje in het zeil. Dit gebeurt in zogenaamde ‘comitologie comités’<sup>19</sup>. In

---

<sup>19</sup> Het gaat om verschillende typen comités. Sommige moet de Commissie eerst raadplegen voor zij beslissingen neemt (‘consultative committees’ of raadplegingscomités). Wanneer



deze comités treden ambtenaren (materiedeskundigen) op als representanten van de lidstaten. De comités (in totaal ca. 300) worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. De onderwerpen die in deze comités worden behandeld zijn dikwijls technisch van aard, maar de besluitvorming heeft soms verreikende consequenties (*the devil is in the detail*). Comitologie is een van de duistere elementen in het institutionele systeem van de Europese Unie. Comitologie flexibiliseert het Europese wetgevingsproces en wordt dikwijls toegepast bij specialistische onderwerpen, technische voorschriften en spoedeisende of dynamische voorschriften. Het is niet de bedoeling dat essentiële beleidskeuzes in comitologie worden gemaakt. Het toezicht van de lidstaten relativeert het beeld van de Europese Commissie als een almachtige bureaucratie. Maar daar staat tegenover dat er weinig zicht is op het doen en laten van de deelnemers aan de comités en er niet of nauwelijks sprake is van toezicht door het Europees Parlement. Het Parlement is op het gebied van *beleidsvorming* gelijkwaardig aan de Raad (co-decisieprocedure), maar op het gebied van *beleidsuitvoering* door de Commissie niet<sup>20</sup>.

#### *Implementatie op nationaal niveau*

Na de besluitvorming op Europees niveau volgt dikwijls een nationaal wetgevingstraject wanneer wetten op grond van richtlijnen moeten worden ingevoerd of aangepast (omzettingswetgeving). In dit stadium komt het nationaal parlement als medewetgever in actie. De onderhandelingen in Brussel zijn afgerond, de richtlijn is vastgesteld en moet in nationale wetgeving worden omgezet. Dan ziet het parlement zich menigmaal met onaangename verrassingen geconfronteerd en heeft 'Brussel' het gedaan. Dat resulteert soms in vertraagde omzettingswetgeving die eigenlijk niet door de Brusselse beugel kan. Omzettingswetgeving krijgt dan het karakter van een achterhoedegevecht, terwijl het parlement, door vroegtijdig alert te zijn op Europese regelgeving die in de pijplijn zit, kan voorkomen dat het voor voldongen feiten wordt geplaatst (zie kader met voorbeeld over de richtlijn voor patenten op biologisch materiaal).

---

de Commissie afwijkt van het advies van zogenaamde 'management committees' of beheerscomités moet de Commissie haar maatregelen mededelen aan de Raad die dan een ander besluit dan dat van de Commissie kan nemen. Bij 'regulatory committees' of regelgevingscomités kan de Commissie pas uitvoeringsmaatregelen vaststellen als het comité een positief advies heeft uitgebracht. Zie: M.P.C.M. van Schendelen, 1998 en R. van Schendelen & R. Scully, 2003.

<sup>20</sup> Zie het Comitologiebesluit, *Publikatieblad EG*, 1999, L 184/23.

### De richtlijn voor patenten op biologisch materiaal

‘Na lange onderhandelingen stemde de Nederlandse regering in 1998 als enige tegen het compromisvoorstel. De richtlijn was dus een voldongen feit en Nederland moest deze uiterlijk in juli 2001 implementeren. De Kamer dwong de regering echter bij het Europese Hof tegen de richtlijn in beroep te gaan. Lopende de zaak weigerde de Kamer de richtlijn te implementeren, waardoor de uiterste termijn daarvoor verstreek, tot woede van de Europese Commissie. Toen het Hof zoals verwacht het Nederlandse beroep afwees, nam de Tweede Kamer ondanks het negatieve advies van kabinet en Raad van State het wetsvoorstel in sterk gewijzigde vorm aan. Het merendeel van de amendementen was in strijd met de richtlijn.’

Bron: J. Boerboom, Controle op Brussel door Kamer kan beter, in: *Internationale Spectator*, nr. 9, september 2004.

De Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) is belast met de coördinatie van de juridische advisering inzake de voorbereiding en de uitvoering van Europees recht. Het ministerie van Justitie deelt met het ministerie van Buitenlandse Zaken het voorzitterschap van de ICER. De ICER is in december 1997 door de ministerraad ingesteld na de zogenaamde Securitel-affaire<sup>21</sup>. Bij de totstandkoming van de ICER ging de aandacht – begrijpelijk – kerwijs na de Securitel-affaire – uit naar het nakomen van Europeesrechtelijke verplichtingen. Gaandeweg is er meer aandacht gekomen voor de relatie met de ‘beleidskolom’ (BNC, CoCo). De ICER adviseert tegenwoordig ook over ontwerp-richtlijnen en -verordeningen<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> In een arrest van 30 april 1996 had het Hof van Justitie EG geoordeeld dat het niet-nakomen van de verplichting tot kennisgeving aan de Europese Commissie van technische voorschriften in nationale regelingen volgens de Notificatierichtlijn ertoe leidt dat deze door de lidstaten niet aan particulieren kunnen worden tegengeworpen. Na een televisie-uitzending van het actualiteitenprogramma NOVA op 5 juni 1997 bleek Nederland honderden technische voorschriften niet in Brussel te hebben aangemeld, waardoor vanaf de zomer van 1997 een omvangrijke inhaaloperatie werd uitgevoerd. Tevens werd besloten tot het instellen van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER). De ICER begon in 1998 met haar werkzaamheden. Zie: J. de Zwaan, 1998 en J. van Haersolte & J. van den Oosterkamp, 2003.

<sup>22</sup> Na een tweetal evaluaties is een aantal aanpassingen in de werkwijze en structuur van de ICER in de loop van 2002 uitgevoerd. De ICER kent nu drie vaste werkgroepen: de ICER-I (Implementatie), onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie; de ICER-N (Notificatie), eveneens onder voorzitterschap van het ministerie van Justitie; en ICER-H (Hofzaken), dat wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naast deze drie vaste werkgroepen functioneren ook ad hoc-werkgroepen.

Naast de ICER functioneren twee interdepartementale coördinatiegremia, die gespecialiseerd zijn in economische activiteiten van overheden: het ISO (Interdepartementaal Steun Overleg) en het IOEA (Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften)<sup>23</sup>.

## 2.4

### **Typering van het Nederlandse coördinatiemodel**

Op basis van de voorgaande beschrijving meent de Raad dat het Nederlandse coördinatiemodel als volgt getypeerd kan worden. De interdepartementale coördinatie is overwegend reactief van karakter. Er wordt pas gecoördineerd als de Europese Commissie een voorstel indient. Er is weinig aandacht voor de incubatieprocessen die daaraan voorafgaan. De nadruk ligt op de hogere stadia van de Raadshiërarchie (de agenda's van Coreper en Raad). De politieke betrokkenheid manifesteert zich doorgaans ook pas op het einde van het besluitvormingsproces. Tot en met de fase van de Raadswerkgroepen zijn de dossierhoudende departementen betrekkelijk autonoom. Afhankelijke departementen moeten zelf informatie en invloed veilig stellen bij het departement dat het voortouw heeft.

Het parlement is niet intensief en pas in een laat stadium betrokken bij Europese besluitvorming. Er is weinig aandacht voor nieuwe Commissievoorstellen. Het parlement komt doorgaans pas aan het einde van het besluitvormingsproces in actie wanneer het de geannoteerde agenda's van de Raden van Ministers en de Europese Raad behandelt. Het is geen uitzondering dat het parlement zich pas bewust wordt van Europese besluitvorming als het stadium van nationale omzettingwetgeving is aangebroken.

De decentrale overheden (provincies en gemeenten) spelen geen rol van betekenis in de eerste stadia van Europese besluitvorming (de Commissiefasen). In de Raadsfasen blijft hun betrokkenheid goeddeels beperkt tot participatie in de werkgroep BNC (nationaal niveau) en het Comité van de Regio's (Europees niveau). In de implementatiefasen worden zij echter wel direct (Verdragsbepalingen, verordeningen) en indirect (via nationale omzettingwetgeving) geconfronteerd met 'Europa'.

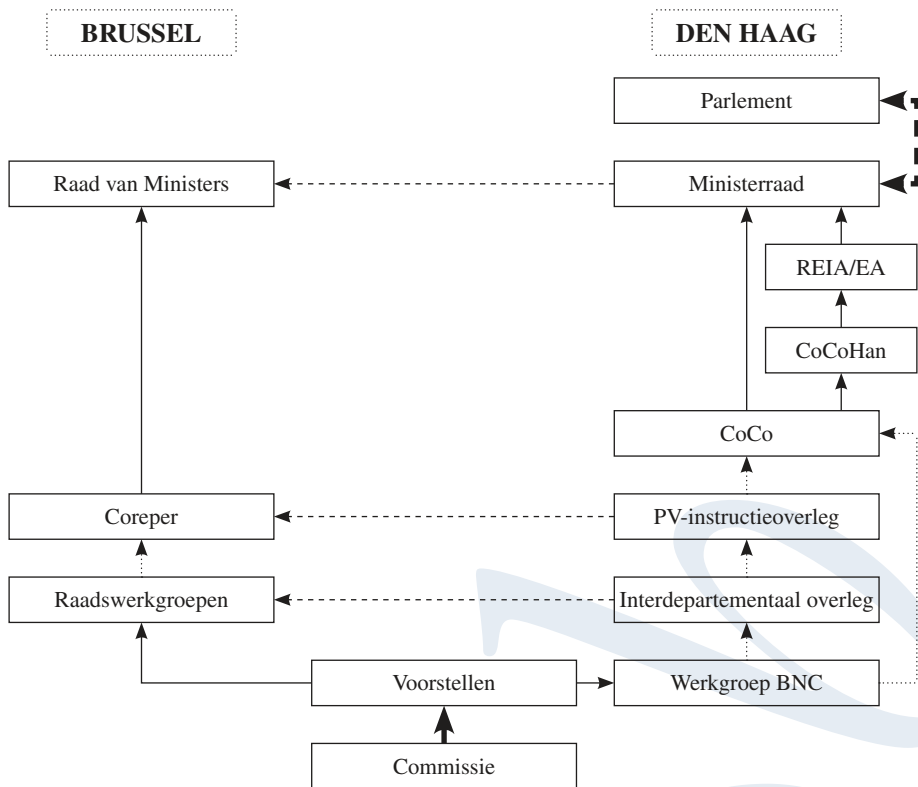
---

<sup>23</sup> Beide gremia staan onder leiding van het ministerie van Economische Zaken. Het ISO kent drie hoofdtaken: standpuntbepaling met betrekking tot (voorgenomen) beleid, regelgeving en jurisprudentie; uitwisseling van informatie; platform voor de bespreking van staatssteunmaatregelen. Hoofdtak van het IOEA is bij te dragen aan een eenduidige interpretatie van Europese aanbestedingsregels binnen de Nederlandse overheid. IPO en VNG zijn in beide gremia vertegenwoordigd, maar niet in de ICER.

**Figuur 2**

EU-niveau		Parlementair	Interbestuurlijk	Interdepartementaal
1	Initiatief Europese Commissie	–	–	–
2	Werkplan Europese Commissie	–	–	–
3	Expertfase	–	Voorposten in Brussel	–
4	Presentatie nieuwe voorstellen	–	IPO en VNG in Werkgroep BNC	Werkgroep BNC
5	Agenda voorzitterschap (algemeen en specifiek)	–		–
6	Raadswerkgroepen	–		Informele coördinatie; departementale autonomie
7	Coreper I & II	–		PV-instructieoverleg
8	Raadsbesluitvorming in samenwerking met Europees Parlement (co-decisieprocedure)	Liaison in Brussel; Europa-overleg in Tweede Kamer	Comité van de Regio's	CoCo/CoCoHan REIA/EA Ministerraad
9	Implementatie door Europese Commissie (comitologie)	–	–	–
10	Implementatie door lidstaten	Staten-Generaal als medewetgever	Naleving; deelname in ISO en IOEA	Omzettingswetgeving; ICER ISO IOEA

**Figuur 3**





### 3.

## De Nederlandse EU-beleidscoördinatie in landen- vergelijkend perspectief

In het vorige hoofdstuk is het Nederlandse coördinatiemodel beschreven. Alvorens het model te beoordelen werpen we een korte blik over de grens. Hoe coördineert een aantal andere lidstaten hun inbreng in de Europese Unie<sup>24</sup>?

### 3.1

#### **Verenigd Koninkrijk: decentraal als het kan, centraal als het moet**

Het coördinatiemodel van het Verenigd Koninkrijk is wel getypeerd als de Rolls Royce onder de coördinatiemodellen. Terwijl in Nederland ‘plenaire’ interdepartementale comités als de werkgroep BNC, het PV-instructieoverleg en de CoCo een hoofdrol spelen zijn dergelijke comités in het Verenigd Koninkrijk in de laatste jaren juist afgeschaft. Volgens Schout is het Britse model ‘subsidiar’ ingericht<sup>25</sup>. Het redigeren en verspreiden van fiches en instructies zijn in het Verenigd Koninkrijk taken die primair decentraal, bij de departementen, berusten. De dossierhoudende departementen zijn er ook verantwoordelijk voor dat andere departementen geïnformeerd worden over zaken die voor hen van belang zijn en betrokken worden bij de standpuntbepaling. Centrale organen komen in het Verenigd Koninkrijk alleen in beeld wanneer de departementen daarom vragen als ze er onderling niet uitkomen of volgens het centrale niveau tekortschieten. De belangrijkste centrale organen zijn het Cabinet Office (CO) en de Permanente Vertegenwoordiging (UKREP). Wekelijks komen het hoofd van de European Desk van het Cabinet Office en de Permanente Vertegenwoordiger bijeen (de zogenaamde ‘Grant-Darroch’-meeting). Hier worden alle onderwerpen die aandacht vragen besproken op het niveau van het CO en de PV en alleen de bij een bepaald onderwerp betrokken departementen zijn hierbij aanwezig. De subsidiaire manier van werken houdt dus in dat zoveel mogelijk wordt overgelaten aan het departementaal niveau. Op centraal niveau wordt daarop toegezien. CO en UKREP kunnen de coördinatie naar zich toetrekken, maar deze dreiging is op zich al voldoende om decentrale afstemming te stimuleren. De horizontale monitoring op centraal niveau is niet uitsluitend gericht op de agenda’s van de gehele Raadshierarchie, maar ook op issues die op enigerlei wijze om aandacht vragen. Het Britse coördinatiemodel is daarmee minder reactief en meer proactief van karakter.

### 3.2

#### **Frankrijk: centrale coördinatie van Europees beleid**

De Franse EU-beleidscoördinatie is doortrokken van de gedachte dat *l’unité des positions françaises est une condition de l’efficacité de notre action*. Om

<sup>24</sup> Bronnen: H. Kassim, B. Peters & V. Wright, 2000, B. Peters & V. Wright, 2001, B. Kohler-Koch, 2003 en W. Wessels, A. Maurer & J. Mittag, 2003.

<sup>25</sup> Zie bijlage I voor meer informatie over het Britse coördinatiemodel.

de eenheid van het Franse standpunt in Europa te waarborgen, is de coördinatie van het Europees beleid belegd bij één orgaan, namelijk het SGCI, *Secrétariat général du comité interministériel*, dat in 1948 werd opgericht. Het SGCI is een directie van 160 ambtenaren die verbonden is aan het kabinet van de minister-president. Het SGCI is zowel verantwoordelijk voor de nationale coördinatie van het Europees beleid als voor de omzetting van Europese regelgeving in nationale wetgeving.

In Frankrijk ziet de coördinatie van het Europees beleid er als volgt uit. Een Commissievoorstel komt binnen bij het SGCI dat het uitzet bij de betrokken ministeries. Deze formuleren vervolgens een standpunt. Dit verschilt dus nog niet met de Nederlandse situatie. Het SGCI belegt vervolgens een intensieve reeks van interdepartementale vergaderingen om in een vroegtijdig stadium tot een gezamenlijk Frans standpunt te komen. Het SGCI is dus betrokken bij het interdepartementale overleg en de Franse inbreng in de Brusselse Raadswerkgroepen, in tegenstelling tot het ministerie van Buitenlandse Zaken in Nederland. Dit is een wezenlijk onderscheid, want juist deze bemoeienis van het SGCI kenmerkt de centrale coördinatie van het Europees beleid in Frankrijk. Als in deze interdepartementale vergaderingen geen overeenstemming wordt bereikt, wordt het desbetreffende onderwerp afgekaart op interministerieel niveau. Om de centrale coördinatie te waarborgen is het SGCI als enige bevoegd vervolgens instructies naar de Permanente Vertegenwoordiging te sturen. Het Franse model wordt in het algemeen beschouwd als effectief. Zoals Menon het stelt: *“It is no coincidence that Paris has consistently been one of the prime shapers of the integration process”*<sup>26</sup>.

### 3.3

#### **Denemarken: centrale rol voor het parlement**

Nationale parlementen spelen een rol bij de totstandkoming van Europese regelgeving en bij de omzetting van Europese regelgeving in nationale wetgeving. In de praktijk blijkt dat de rol van veel nationale parlementen bij de totstandkoming van Europese regelgeving zeer beperkt is. Alleen het Deense parlement heeft de reputatie een uitzondering op de regel te zijn<sup>27</sup>.

De Folketing zou wel in staat zijn zijn democratische rol te vervullen bij de totstandkoming van Europese regelgeving. Dit is te danken aan de Europaudvalg, ofwel de commissie voor Europese Zaken, die in 1994 werd opgericht en een belangrijke rol speelt bij de Deense standpuntbepaling over Europese aangelegenheden. De Europaudvalg bestaat uit politieke zwaargewichten (voormalige ministers, staatssecretarissen, eurocommissarissen et cetera). Uit deze samenstelling blijkt de relatief grote waarde die het parlement hecht aan de Europaudvalg.

---

<sup>26</sup> A. Menon, 2000, p. 98.

<sup>27</sup> R. Katz & B. Wessels, 1999.



Een cruciale bevoegdheid van de Europaudvalg stamt uit 1973, toen Europese aangelegenheden nog werden behandeld in de Market Committee. Destijds werd gesteld, dat “*prior to negotiations in the EC Council of Ministers on decisions of a wider scope, the Government submits an oral mandate for negotiation to the Market Committee. If there is no majority against the mandate, the Government negotiates on this basis*” (Folketing, 2002). Dit betekent dat de minister voor een vergadering van de Raad van Ministers een uitgesproken mandaat moet hebben voor de onderhandelingen. Ook relevante zaken die in comitologie-commissies worden afgedaan, komen aan de orde in de Europaudvalg. Dit is een belangrijk onderscheid met het Nederlands parlement, waar vrijwel alleen punten van de Raadsagenda worden behandeld.

### 3.4

#### **Duitsland: participatie van decentrale overheden**

De participatie van decentrale overheden en hun belangengroepen in de Nederlandse coördinatiestructuur staat in schril contrast met praktijken in sommige andere (federale) lidstaten. In Duitsland hebben de decentrale overheden, c.q. de Länder, een grote rol verworven in de nationale coördinatie van Europees beleid. Bij de ratificatie van het verdrag van Maastricht in 1993 werd de rol van de Duitse Länder bij de totstandkoming van Europees beleid formeel vastgelegd (“*In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken die Länder durch den Bundesrat mit*”). De rol van de Länder strekt zich uit tot deelname aan de Raadswerkgroepen in Brussel, indien regelgeving de bevoegdheden van de Länder (gedeeltelijk) raakt. Als de exclusieve bevoegdheden van Länder worden geraakt door Europese regelgeving gaat de rol van de Länder zelfs nog verder. Dan hebben zij het recht als delegatieleider op te treden in de Raadswerkgroepen. Zij kunnen dan ook het woord voeren namens Duitsland bij de vergaderingen van de Raad van Ministers. Een afgevaardigde van de Länder wordt dan tijdelijk tot minister benoemd.



## 4. Beoordelingscriteria

### 4.1

#### De complexiteit van oordeelsvorming

Waarop zijn oordelen over de kwaliteit van nationale EU-beleidscoördinatie gebaseerd? De nationale coördinatie van EU-beleid is een complex vraagstuk en de beoordeling van de kwaliteit van die coördinatie is al even complex. Dat vormt voor menigeen overigens geen beletsel evaluatieve uitspraken te doen over de prestaties van een nationaal coördinatiesysteem. Dikwijls blijven daarbij de criteria waarop het oordeel is gebaseerd impliciet. Hieronder een overzicht.

#### *De doeleinden van het coördinatiesysteem*

De oordeelsvorming kan gebaseerd zijn op de mate van doelbereiking van het coördinatiesysteem. Een coördinatiesysteem is immers geen doel op zich, maar moet gestelde doelen realiseren. In Nederland zijn echter door de politieke of ambtelijke top nooit officiële doeleinden geformuleerd. Impliciete doelstellingen zijn wel ooit afgeleid uit een rapportage van de secretarissen-generaal over de organisatie en werkwijze van de rijksdienst (1993). Als doelstellingen werden onder meer genoemd: vroegtijdige afstemming, spreken met één mond, tijdige aanpassing van nationaal beleid aan EU-beleid of aan de condities van de interne markt, werken op basis van prioriteiten.<sup>28</sup>

Het Verenigd Koninkrijk heeft zijn ambities met het coördinatiesysteem wel expliciet gedefinieerd. Ze zijn uitgekristalliseerd in een *mission statement* van het European Secretariat (dat binnen het Cabinet Office belast is met de *overall*-verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het Britse EU-beleid):

*“to ensure that for any EU activity or proposal ... agreement is reached on a UK policy in good time, taking account of identified UK interests and advancing or at least protecting those consistent with overall Government policy, with realistic objectives taking account of the interests of other members of the EU and that the policy agreed is followed through consistently during negotiation, and put into effect once decisions have been taken in Brussels”*<sup>29</sup>.

De ambities van een lidstaat kunnen sterk variëren. Hoewel Nederland geen expliciet geformuleerde doelstellingen heeft, lijkt het qua ambities meer op het Verenigd Koninkrijk dan op een land als Spanje, dat veel minder geïnteresseerd is in EU-coördinatie. Niet elk land is in dezelfde mate gefocust op het

<sup>28</sup> A. Schout & L. Metcalfe, 1999, p. 22.

<sup>29</sup> H. Kassim, 2000, p. 24.

beheersen van dwarsverbanden (*spillovers*) tussen verschillende beleidsterreinen.

#### *De kosten van het coördinatiesysteem*

Aan de hand van de doelen van een coördinatiesysteem kan een uitspraak gedaan worden over de *effectiviteit* van dat systeem. Worden de gestelde doelen bereikt? Het is echter ook van belang te kijken naar de *efficiency* van een coördinatiesysteem. Worden de doelen gerealiseerd tegen aanvaardbare kosten? Staan de kosten in verhouding tot de baten? Het gaat met andere woorden om de kosten van een coördinatiesysteem in termen van financiën en menskracht. Het geld en de energie kunnen immers ook voor alternatieve doelen aangewend worden. Op dit aspect hamert Van Schendelen voortdurend. In zijn ogen moet coördinatie geen dogma zijn, maar een rekensom. Hij suggereert dat de Nederlandse EU-coördinatie extreem duur is<sup>30</sup>.

Het ontbreekt echter aan nauwkeurig inzicht in de kosten van het Nederlandse systeem. A. Schout schat dat de Nederlandse coördinatie op rijksniveau wordt gedragen door ruwweg 60 personen, die een dagtaak hebben aan het doen functioneren van de verschillende interdepartementale coördinatiegremia. Evenmin zijn nauwkeurige gegevens bekend over de vraag hoe Nederland op dit punt scoort in vergelijking met andere lidstaten.

#### *De Europese effectiviteit van nationaal beleid*

Dikwijls wordt een oordeel over de kwaliteit van een coördinatiesysteem gebaseerd op de invloed van het nationaal overeengekomen beleid in de Europese arena. Het gaat hier om de vraag of het coördinatiesysteem succesvol is in het mede-bepalen van Europese beleidsuitkomsten (met inbegrip van de beïnvloeding van de Europese beleidsagenda). Hierbij moeten verschillende kanttekeningen gemaakt worden.

Allereerst: er zijn verschillende soorten EU-beleid. Dikwijls is het oordeel gebaseerd op in het oog springende *high politics* (institutionele aangelegenheden, intergouvernementele conferenties, topbenoemingen). Een negatief oordeel over de kwaliteit van het Nederlandse coördinatiesysteem wordt dan bijvoorbeeld ingegeven door de mislukte campagne voor premier Lubbers tijdens de onderhandelingen over het voorzitterschap van de nieuwe Europese Commissie in 1994, of door de onhoudbare pro-federalistische positie van het Nederlandse voorzitterschap tijdens de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht (Zwarte maandag, 30 september 1991). Reguliere besluitvormingsprocessen en *low politics* (technocratische dossiers, comitologie) trekken minder de aandacht en wegen minder zwaar mee in de oordeelsvorming.

Succes op het ene terrein wordt soms betaald met falen op een ander terrein. Zo is er op gewezen dat de Nederlandse winst tijdens de Europese top in

---

<sup>30</sup> M. van Schendelen, 2003b.

Berlijn (maart 1999) – de zilvervloot van Kok en Zalm inzake de afdracht aan de EU-begroting – gepaard ging met verlies op het landbouwdossier<sup>31</sup>. Hoewel de besluitvorming op Europees niveau is gefragmenteerd in verschillende formaties van de Raad van Ministers, is met name in de Europese Raad van regeringsleiders en staatshoofden sprake van *issue linking* en *package dealing*. Een oordeel over Europese beleidseffectiviteit c.q. het coördinatiesysteem moet deze dwarsverbanden binnen en tussen beleidssectoren verdisconteren.

‘Winnen’ in Europa bestaat soms louter uit het voorkomen van ‘verlies’ op een belangrijk dossier. Ook dit gegeven compliceert de beoordeling van de Europese effectiviteit van de nationale coördinatie.

Het oordeel over beleidseffectiviteit is ook afhankelijk van de tijds horizon die men hanteert. Een oordeel kan op korte termijn positief uitvallen, maar op lange termijn negatief (of omgekeerd). Kenmerkend voor de EU is dat de participanten in de besluitvorming elkaar steeds weer opnieuw tegenkomen. Het gaat om iteratieve besluitvorming, waarbij men soms pas na verloop van tijd de rekening krijgt gepresenteerd voor een ogenschijnlijk succes. Wie een oordeel uitspreekt over de Europese effectiviteit van nationaal beleid en daar zijn opinie over de kwaliteit van een coördinatiesysteem op baseert moet rekening houden met deze tijdsdimensie.

Er is geen rechtlijnig verband tussen de kwaliteit van een coördinatiesysteem en ‘winnen’ in Europa. Een goed coördinatiesysteem staat met andere woorden niet garant voor beleidseffectiviteit. Europese effectiviteit van nationaal beleid is mede afhankelijk van de vraag of een lidstaat met een standpunt komt dat harmonieert met het heersende beleidsklimaat in Brussel of niet. Het maakt ook veel uit of een initiatief het bestaande *acquis communautaire* respecteert of daar aanzienlijke wijzigingen in wil aanbrengen<sup>32</sup>. Een lidstaat met een alom als zwak gekwalificeerd coördinatiesysteem kan desondanks ‘scoren’ door zijn omvang en daaraan gerelateerde politieke machtspositie (bijvoorbeeld Duitsland).

#### *De nationale effectiviteit van Europees beleid*

Oordelen over nationale beleidscoördinatie worden soms ook gebaseerd op de (on)tijdigheid van de implementatie van Europese wetgeving op nationaal niveau (of het aantal veroordelingen van een lidstaat door het

<sup>31</sup> Op de Europese top in Berlijn, in maart 1999, werd een nieuwe Europese meerjarenbegroting vastgesteld. In de aanloop naar Berlijn kwamen Nederlandse politiek en ambtenarij tot een strategische aanpak van de Nederlandse inzet, betiteld als de ‘zilvervloot van Berlijn’. Politiek en media jubelden toen de Nederlandse delegatie na drie jaar onderhandelen zelfs nog méér binnensleepte dan de gewenste vermindering van 1,3 miljard (gulden) van de nationale bijdrage aan de EU-begroting. Zie: M. van Keulen, 2004.

<sup>32</sup> B. Peters & V. Wright, 2001, p. 172.

Europese Hof van Justitie). Tekortkomingen in het coördinatiesysteem – bijvoorbeeld gebrekkige anticipatie op de nationale impact van nieuwe Commissievoorstellen – worden dan verantwoordelijk gehouden voor de moeizame en trage omzetting van Europese wetgeving in nationale wetgeving. Omzettingsproblemen of financiële consequenties worden dan pas ontdekt als ze zich aandienen. Voorbeelden van financiële ‘verrassingsdossiers’ zijn te vinden in het rapport van de Algemene Rekenkamer over de financiële gevolgen van Europees beleid<sup>33</sup>.

#### *Opinies van betrokkenen*

Men kan zijn oordeel over EU-beleidscoördinatie ook laten afhangen van het oordeel van direct betrokkenen<sup>34</sup>. Een variant is oordeelsvorming op basis van de opinies van gezaghebbende wetenschappers die studie maken van de Europeanisering van nationale bestuursystemen<sup>35</sup>. Dat roept natuurlijk wel de vraag op waarop zij – op hun beurt – hun oordelen hebben gebaseerd!

## 4.2

### **De kwaliteit van het proces**

Het oordeel over de kwaliteit van een nationaal coördinatiesysteem kan ook gebaseerd worden op procesmatige aspecten. Deze betreffen *de manier waarop* wordt gecoördineerd. Procesaspecten kunnen worden gedefinieerd als afspraken over de spelregels die de betrokken partijen hanteren om de coördinatie te effectueren<sup>36</sup>.

De Raad beoordeelt het Nederlandse coördinatiemodel bij uitstek op de volgende procesmatige aspecten:

- politieke sturing en democratische controle;
- openheid;
- temporele kwaliteit.

#### *Politieke sturing en democratische controle*

Een goed coördinatieproces wordt politiek gestuurd. Ambtelijke coördinatieprocessen vergen een bestendige politieke visie op de Nederlandse inbreng in Europa met duidelijke prioriteiten. Bewuste prioriteitstelling maakt duidelijk wat voor Nederland van het grootste belang is (welke dossiers krijgen voorrang, bij welke dossiers kan worden ‘meegelift’ met andere lidstaten, welke dossiers krijgen de status van posterioriteit?). Prioriteitstelling is niet alleen van belang bij de grote onderhandelingsdossiers (intergouvernementele conferenties of de onderhandelingen over de Financiële Perspectieven). Het

---

<sup>33</sup> Algemene Rekenkamer, 2004.

<sup>34</sup> Bijv. het EIPA-Clingendael-onderzoek onder 500 ambtenaren die betrokken zijn bij het Nederlandse voorzitterschap van de EU (zie bijlage I).

<sup>35</sup> Zie bijv. H. Kassim, B. Peters & V. Wright, 2000 en B. Kohler-Koch, 2003.

<sup>36</sup> H. de Bruijn, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld, 2002, p. 15. Zie ook: H. de Bruijn, 2000.

kan ook gaan om dossiers waarbij voor de decentrale overheden veel op het spel staat. Ook moet duidelijk zijn met welke lidstaten coalities worden aangegaan. Door de uitbreiding met nieuwe lidstaten en het feit dat steeds minder wordt beslist met algemene stemmen (c.q. vetorecht voor een afzonderlijke lidstaat) neemt het belang van – een visie op – coalitievorming immers aanmerkelijk toe.

Politieke sturing maakt duidelijk welke richting wordt ingeslagen. De kaders van ambtelijke bewegingsvrijheid worden daarmee aangegeven. Het kan daarbij gaan om het dwingend opleggen van een bepaalde inhoudelijke visie of om *command and control* die ‘aanjaagt’ en zorgt voor een zekere voortgang van het coördinatieproces.

Politieke bestuurders moeten zich in het parlement verantwoorden. Het coördinatieproces moet het parlement in staat stellen tot het uitoefenen van reële controle in alle fasen van de besluitvorming.

#### *Openheid*

Het coördinatieproces moet relevante partijen in de gelegenheid stellen het proces mede richting te geven. Zij moeten in het proces hun centrale waarden en belangen kunnen inbrengen. Hebben bijvoorbeeld decentrale overheden voldoende invloed op (de agenda van) het proces? Worden ‘afhankelijke’ departementen actief bij het proces betrokken? Dit aspect omvat ook de transparantie van het proces. Is de procesgang glashelder of is het coördinatieproces een doolhof van gremia en procedures, waar de betrokken partijen door de bomen het bos niet meer zien?

#### *Temporele kwaliteit*

De voortgang van het coördinatieproces moet zodanig zijn dat op het juiste moment besluitvorming plaatsvindt. Het moet bijvoorbeeld niet zo zijn dat het proces – mede door de openheid – geen voortgang kent en de besluitvorming steeds wordt uitgesteld. Dit hangt samen met het reactieve dan wel proactieve karakter van de coördinatie. Wordt tijdig geanticipeerd op EU-beleid of worden problemen pas opgepakt als ze zich aandienen?





## 5. Naar een alternatief coördinatiemodel

In hoofdstuk 2 is het Nederlandse coördinatiemodel beschreven, waarna het in hoofdstuk 3 in een landenvergelijkend perspectief is geplaatst. Vervolgens zijn de procescriteria geformuleerd die de Raad hanteert bij zijn beoordeling van het Nederlandse model (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk trekt de Raad conclusies uit de confrontatie van het huidige coördinatiemodel met de geëxpliciteerde criteria. De hoofdlijnen van een alternatief coördinatiemodel worden geschetst. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de interdepartementale coördinatie, de rol van het parlement en de rol van decentrale overheden.

### 5.1 De interdepartementale coördinatie

#### *Reactieve coördinatie*

De Raad vindt de interdepartementale coördinatie te reactief en agendavolgend van karakter. Er vindt (pas) coördinatie plaats als de Europese Commissie een voorstel indient (werkgroep BNC), als het voorstel in het Coreper aan de orde komt (PV-instructieoverleg) en als erover in de Raad wordt beslist (CoCo). Schout hanteert hiervoor de term *event-coördinatie* (zie bijlage 1). Dat wil zeggen dat de nadruk ligt op bepaalde gebeurtenissen (*events*) in het Europese besluitvormingsproces (de Commissie presenteert een voorstel of het voorstel staat op de agenda van het Coreper of een Raadsvergadering). Naar de mening van de Raad helt het Nederlandse coördinatiemodel daardoor over naar de hogere stadia van de Raadshiërarchie (Coreper en Raad) en wordt te weinig aandacht geschonken aan de Commissiefases. Dit klemt des te meer in een uitgebreide Unie waarin (informele) onderhandelingsprocessen die aan de finale besluitvorming voorafgaan steeds belangrijker zijn geworden voor lidstaten die niet meer kunnen terugvallen op het vetorecht. Respect voor de eigenstandige, supranationale rol van de Europese Commissie hoeft niet in de weg te staan aan proactieve bemoeienis met beleid dat bij de Commissie *in statu nascendi* is. In dit stadium van de besluitvorming is het rendement van invloedsposingen groter dan in latere stadia waarin dikwijls eerder bereikte compromissen slechts formeel worden bekrachtigd.

#### *Late politieke inbreng*

Met het reactieve karakter van de interdepartementale coördinatie hangt samen dat politieke betrokkenheid zich veelal pas openbaart aan het eind van het besluitvormingsproces wanneer Commissievoorstellen in de hogere stadia van de Raadshiërarchie zijn beland en er nog knopen moeten worden doorgehakt. De politieke bemoeienis beperkt zich dan tot het beslechten van geschilpunten. Op papier is de politieke besluitvorming goed geregeld. De conclusies van de CoCo worden in een onderraad van de ministerraad en/of de ministerraad zelf besproken en al dan niet gewijzigd vastgesteld, maar het ontbreekt aan *tijdige* politieke sturing en prioriteitstelling, in de eerdere fasen van de Europese

beleidscyclus. Zo heeft de Raad de indruk dat de voorzitterschapsagenda en de vaststelling van de BNC-fiches meer politieke aandacht behoeven. Dit vraagt echter om een duidelijke strategische visie op Europa en op de Nederlandse inbreng in Europa<sup>37</sup>.

#### *Passieve informatie-uitwisseling*

Het Nederlandse model is betrekkelijk informeel en decentraal van karakter. Ministeries zijn tot en met de fase van de Raadswerkgroepen behoorlijk autonoom. De Raad heeft echter de indruk dat de informatie-uitwisseling tussen ministeries passief is. Ministeries die wel betrokken zijn bij een bepaald dossier, maar niet het voortouw hebben, moeten zelf om informatie vragen. Ambtenaren van het dossierhoudende ministerie getuigen over het algemeen van te weinig empathie. Dat wil zeggen dat zij niet actief nagaan welke andere ministeries geïnteresseerd zouden kunnen zijn in voorstellen, agenda's, verslagen, bijeenkomsten. Zodoende worden dossiers – niet altijd met boze opzet – gemonopoliseerd. Hier wreekt zich de verkokering van onze ambtelijke cultuur. In het Verenigd Koninkrijk met zijn typische *civil service*-cultuur is de dossierhouder verantwoordelijk voor de informatievoorziening van de overige betrokken departementen.

Nederland moet zich laten inspireren door het coördinatiemodel in het Verenigd Koninkrijk. In het Britse model wordt gecoördineerd wanneer er meningsverschillen zijn of keuzes gemaakt moeten worden (*issue-coördinatie*). Het dossierhoudende ministerie is verantwoordelijk voor de informatievoorziening van andere ministeries (actieve informatievoorziening). Het Britse model is zowel centraal als decentraal (ofwel 'subsidiar') van karakter. De verantwoordelijkheid voor dossiers ligt in principe decentraal bij de vakdepartementen, maar het model heeft wel de mogelijkheid om interdepartementale meningsverschillen op hogere niveaus te beslechten. In het Verenigd Koninkrijk speelt de agenda van het voorzitterschap een belangrijke rol in de beleidscoördinatie. Ministeries werken op dat (vroegtijdige) moment aan gemeenschappelijke prioriteiten en standpunten.

#### *Nieuwe overlegstructuren?*

Recentelijk is door de Raad van State voorgesteld een nieuwe overlegstructuur in het leven te roepen die reeds bestaande gremia zou moeten coördineren<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Raad van State, 2003.

<sup>38</sup> De Raad van State wijst op het naast elkaar functioneren van een aantal coördinatiemechanismen, waarbij verschillende ministeries een coördinerende rol vervullen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert de Nederlandse inbreng in de voorbereiding van nieuwe Europese regelgeving. Zo is Buitenlandse Zaken voorzitter van de CoCo, die zich richt op de voorbereiding van ministerraadbesluitvorming over op Raadsniveau in te nemen standpunten. Het ministerie van Justitie coördineert de voorgenomen nationale (implementatie)wetgeving en deelt met Buitenlandse Zaken het voorzitterschap van de

In dezelfde richting gaat het voorstel van de Algemene Rekenkamer naar aanleiding van het onderzoek naar de informatievoorziening over de financiële consequenties van nieuwe Commissievoorstellen. De Rekenkamer suggereert een zwaarder afstemmingstraject voor dossiers met een mogelijk grote (financiële) impact<sup>39</sup>. De Raad is evenwel beducht voor verzwaring van de bestaande formele coördinatiestructuur. Met ‘meer van hetzelfde’ (coördinatie van de coördinatie) is de transparantie van het proces niet gediend en worden de gesignaleerde tekortkomingen van het Nederlandse coördinatiemodel (het reactieve karakter, gebrekkige politieke sturing, passieve informatie-uitwisseling) niet verholpen.

*Naar een subsidiair coördinatiemodel*

Een coördinatiemodel moet passen bij de omgeving waarin het functioneert (*fitting design to situation*). De organisatiewetenschap, met name de zogenaamde contingentiebenadering daarbinnen, leert dat complexe en dynamische omgevingen vragen om flexibele, ‘adhocratische’ coördinatie-mechanismen die gebruik maken van decentrale expertise<sup>40</sup>. Toegepast op de problematiek van de nationale EU-beleidscoördinatie betekent dit dat volop gebruikgemaakt moet worden van de decentrale capaciteiten van de vakdepartementen. Maak vakdepartementen verantwoordelijk voor de coördinatie met – en informatievoorziening van – andere betrokken departementen, voor alle aspecten van beleid (juridisch, financieel etc.) en in alle fasen van de besluitvorming (van de incubatiefase tot en met de implementatie van EU-beleid). Probeer niet alle dwarsverbanden af te dekken met formeel gestolde coördinatiegremia, maar schep ruimte voor informele, flexibele, projectmatige wederzijdse afstemming op decentraal niveau.

De Raad pleit hiermee niet voor versterking van de departementale verantwoordelijkheden *tout court*. Wanneer vakdepartementen primair verantwoordelijk worden voor het opstellen van fiches en instructies moet dat worden ingebed in een politiek kader en aangevuld met centrale druk die (pro)actieve coördinatie stimuleert. In het hier bepleite subsidiaire model bewaakt het centrale niveau de decentrale afstemming en fungeert het als probleemoplossende ‘achtervang’ of ‘beroepsinstantie’ wanneer ministeries er onderling niet uitkomen. Centrale sturing en monitoring zijn het noodzakelijke complement van departementale verantwoordelijkheden. Een goed coördinatieproces kan het niet stellen zonder centrale horzels die decentrale eenheden aanjagen en bij de les houden.

---

ICER. Het ministerie van Binnenlandse Zaken vervult een coördinerende rol bij de regeling die de decentrale overheden aangaat en zit het Europa-overleg van Rijk, IPO en VNG voor. Volgens de Raad van State staan deze coördinatiemechanismen te veel los van elkaar. Zie: Raad van State, 2003.

<sup>39</sup> Algemene Rekenkamer, 2004.

<sup>40</sup> H. Mintzberg, 1992.

Het Britse coördinatiemodel heeft de Raad geïnspireerd tot het hier bepleite subsidiaire model. De Raad realiseert zich dat het politiek-bestuurlijke systeem in het Verenigd Koninkrijk op een aantal punten afwijkt van het Nederlandse (meerderheidsregering, bovengeschiedte positie voor de minister-president, *civil service*-cultuur). De aanwezigheid van coalitiekabinetten, de positie van de minister-president als *primus inter pares* en een verkokerde ambtelijke cultuur in Nederland stellen bijzondere eisen aan – de invoering van – de Nederlandse variant van het subsidiaire model. Ze betekenen naar de mening van de Raad niet dat een subsidiair model *überhaupt* niet zou kunnen werken in Nederland.

Vanzelfsprekend is het subsidiaire model niet van de ene op de andere dag in te voeren. Het impliceert een fundamentele verandering van het historisch gegroeide model die behoedzaam moet worden ingevoerd. Wanneer de decentralisatie van de coördinatie gepaard gaat met versterking van de centrale sturing en monitoring is de uiterste consequentie dat de ‘plenaire’ coördinatiecomités hun functie verliezen.

*Wie is eindverantwoordelijk voor de EU-coördinatie: Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken of Algemene Zaken?*

De Europese integratie heeft zich in de loop der jaren uitgebreid over een breed spectrum van – binnenlandse – beleidsterreinen. Hoewel een groot deel van de rijksdienst de EU mentaal nog steeds als ‘buitenland’ beschouwt, is Europa allang niet meer alleen het werkterrein van diplomaten. Ondanks de ‘verbinnenlandsing’ van de EU berust de coördinatietaken nog steeds (sinds 1972) bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit ministerie is echter ook een ‘beleidsdepartement’ met ‘eigen’ belangen op het gebied van buitenlandse politiek (met name in de tweede pijler). Buitenlandse Zaken heeft dus een ‘dubbele rol’ (coördinator en beleidsdepartement). Van een dergelijke vervlechting van rollen zou ook sprake zijn wanneer bijvoorbeeld het ministerie van BZK eindverantwoordelijk zou worden voor de nationale coördinatie van EU-beleid<sup>41</sup>. Dat ministerie heeft vooral in de derde pijler ‘eigen’ belangen. De Raad beveelt ontvlechting van beide rollen aan. Overheveling van de eindverantwoordelijkheid voor de nationale coördinatie naar het ministerie van Algemene Zaken versterkt de onafhankelijkheid van de coördinatierol. Het sluit bovendien aan bij de onmiskenbaar toegenomen betekenis van de minister-president en het sterkere profiel van de Europese Raad in de EU. Het is ook logisch gelet op de grondwettelijke verantwoordelijkheid van dit ministerie voor de ‘eenheid van beleid’ (Grondwet, artikel 45)<sup>42</sup>. Dit betekent dat dit ministerie verantwoordelijk wordt voor de centrale sturing en monitoring die in het subsidiaire coördinatiemodel de afstemming op departementaal niveau complementeert.

<sup>41</sup> Zie ministerie van BZK, 2001, M.P.C.M. van Schendelen, 2003a en B.F. Steur, 2003.

<sup>42</sup> Zie ook J.Th.J. van den Berg, De minister-president: ‘aanjager van noodzakelijk beleid’, in: R.B. Andeweg, 1990.

Het is in lijn met het voorgaande ook de staatssecretaris voor Europese Zaken van Buitenlandse Zaken over te hevelen naar Algemene Zaken. Hij of zij is belast met de algehele coördinatie van EU-beleid en moet in nauwe samenwerking met de minister-president gestalte geven aan de centrale sturing en monitoring zoals voorzien in het subsidiaire model. Nauwe samenwerking tussen de minister-president en deze bewindspersoon is van cruciaal belang.

*Coördinatie van EU-beleid is een politiek proces*

Een subsidiair coördinatiemodel kan het niet stellen zonder betrokkenheid van de politieke leiding: voor het ontwikkelen van een strategische visie op de EU en de Nederlandse inbreng in de EU, voor het stellen van prioriteiten en het beslechten van meningsverschillen. Dit betekent dat Nederland de hogere niveaus van de coördinatieschaal (zie figuur 1) moet zien te bereiken. Politieke betrokkenheid van de minister(raad) mag niet louter een ‘toevlucht’ zijn in de laatste stadia van de besluitvorming, maar behoort ambtelijke coördinatieprocessen in alle stadia van de besluitvorming van een kader te voorzien. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de bewindslieden zelf, maar de Raad bepleit in dit verband ook de oprichting van strategische EU-units op alle departementen die zich toeleggen op onderwerpen die op de (middel)lange termijn spelen en niet direct gekoppeld zijn aan de Brusselse agenda.

*Zonder cultuuromslag geen subsidiair coördinatiemodel*

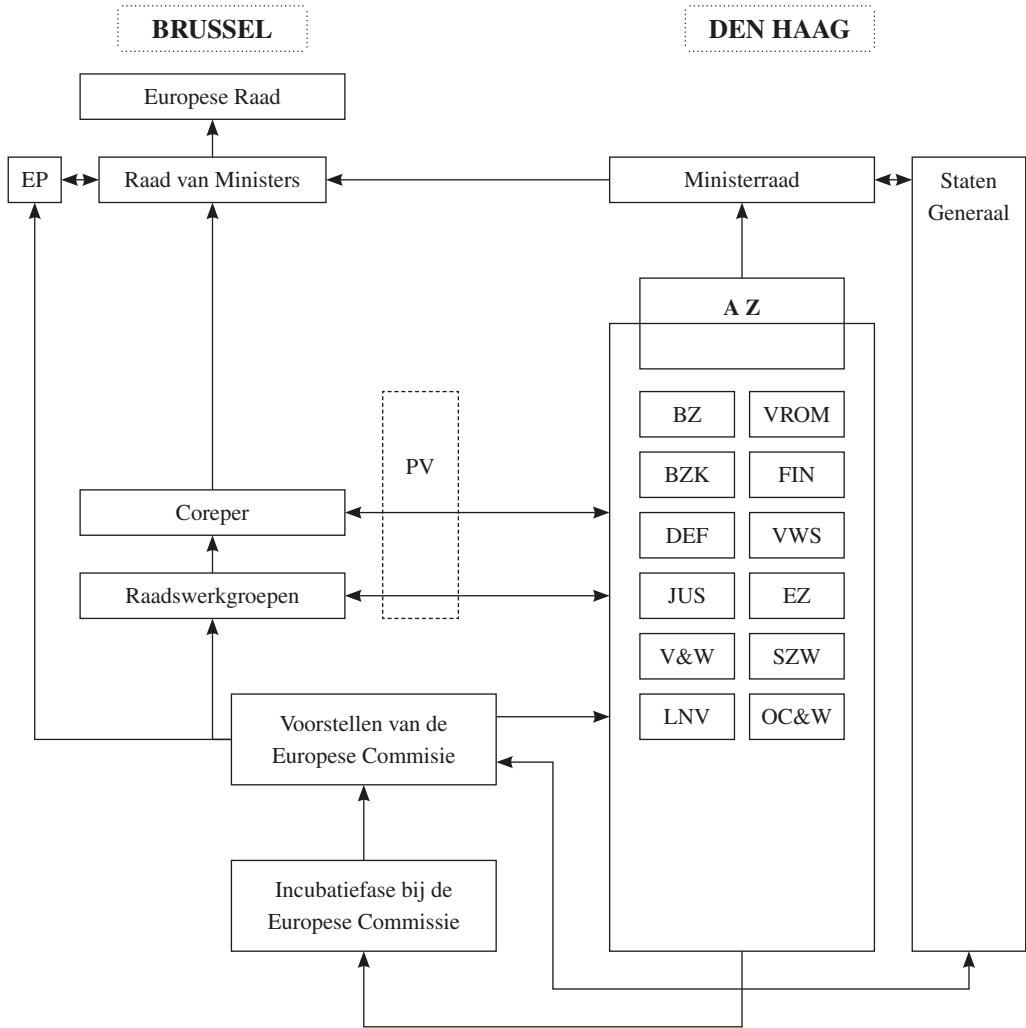
De Raad wijst met nadruk op de culturele randvoorwaarden van het subsidiaire coördinatiemodel. Het hier bepleite coördinatiemodel vergt een omslag in de (verkokerde) ambtelijke cultuur<sup>43</sup>. Versterking van de decentrale verantwoordelijkheden werkt alleen indien gelijktijdig de ‘zijwaartse’, interdepartementale oriëntatie van ambtenaren wordt versterkt. Er is met andere woorden een nieuwe fase in de Europeanisering van de departementen nodig, gericht op het versterken van de interdepartementale contacten (Europeanisering is tot nu toe vooral gericht op het eigen beleid en de eigen Raad)<sup>44</sup>. De toegenomen interdependencies tussen beleidsterreinen vragen om meer sensitiviteit voor de belangen en waarden die andere departementen vertegenwoordigen. Het subsidiaire model moet worden verankerd in de ambtelijke cultuur en formele procedures, zoals de *Aanwijzingen voor de regelgeving* en de *Leidraad onderhandelen in Brussel*.

---

<sup>43</sup> Raad voor het openbaar bestuur, 2004.

<sup>44</sup> Zie het rapport van A. Schout (bijlage I).

Figuur 4



Figuur 4 visualiseert de hoofdlijnen van het subsidiaire model (vergelijk met figuur 3 die de bestaande coördinatiestructuur weergeeft). Het door de Raad aanbevolen model legt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van EU-beleid primair bij de departementen en voorziet – op termijn – in afschaffing van de centrale coördinatiecomités. Deze zijn dan ook niet in de figuur opgenomen. Wel accentueert de figuur de ‘systeemverantwoordelijkheid’ van het ministerie van Algemene Zaken (de aanjager en bewaker van de ‘eenheid van beleid’). De figuur laat zien dat de departementen proactieve input leveren aan de ‘incubatiefase’ bij de Europese Commissie. De figuur drukt ook uit dat de parlementaire aandacht voor Europese zaken niet beperkt blijft tot de laatste stadia van de besluitvorming in de Raadshierarchie (daarover meer in de nu volgende paragraaf).

## 5.2

### De rol van het parlement

De rol van het nationaal parlement in de Europese besluitvorming staat prominent op de Europese en Nederlandse agenda. De directe aanleiding is de Europese Grondwet, waarin wordt voorgesteld om de betrokkenheid van de nationale parlementen in de Europese Unie te vergroten.

De Europese Grondwet beoogt in de eerste plaats de informatieverzorging aan de nationale parlementen te verbeteren, onder meer door gelijktijdige toezending van groen- en witboeken en wetgevingsvoorstellen aan Europees Parlement, Raad en nationale parlementen<sup>45</sup>.

De tweede maatregel betreft de invoering van de subsidiariteits- en evenredigheidstoets. Binnen een termijn van zes weken vanaf de datum van toezending van een wetgevingsvoorstel van de Europese Commissie kunnen de nationale parlementen een gemotiveerd advies formuleren over de redenen waarom zij menen dat het betrokken voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel<sup>46</sup>. Wanneer minimaal eenderde van alle parlementen van oordeel is dat de voorgestelde maatregel niet op communautair niveau genomen moet worden, is de Commissie verplicht het voorstel te heroverwegen.

Het subsidiariteitsbeginsel staat een besluitvorming voor die ‘zo dicht mogelijk bij de burger staat, waarbij voortdurend wordt nagegaan of de op communautair niveau te ondernemen actie gerechtvaardigd is in verhouding tot de mogelijkheden die op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden geboden. Concreet betekent dit dat de Unie slechts optreedt wanneer haar optreden doeltreffender is dan een optreden op nationaal, regionaal of lokaal vlak<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, tekstversie CONV 850/03.

<sup>46</sup> Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, tekstversie CONV 850/03.

<sup>47</sup> Omschrijving uit het glossarium van de EU: [www.europa.eu.int/scadplus](http://www.europa.eu.int/scadplus)

Ter voorbereiding op de invoering van deze subsidiariteitstoets is in 2003 de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit ingesteld. De commissie was paritair samengesteld uit leden van de Eerste en de Tweede Kamer en had tot taak 'voorstellen te doen over de noodzakelijke en gewenste aanpassingen van de werkwijze van de Staten-Generaal'<sup>48</sup>. In oktober 2004 bracht de commissie zijn advies uit<sup>49</sup>.

Een tweede reden om de rol van het nationale parlement ter discussie te stellen is het besef dat de nationale parlementen een rol kunnen spelen in het versterken van de democratie in de Europese Unie. Dat kan niet alleen aan het Europees Parlement overgelaten worden. In *'De Staat van de Europese Unie'* zegt het kabinet hierover: 'Europa begint en eindigt immers met de mensen die er wonen. Die mensen voelen zich nog steeds in de eerste plaats burger van hun eigen land. Hun betrokkenheid bij de integratie van Europa krijgt voorlopig nog vooral vorm via de nationale lidstaat. Voor veel mensen in Nederland is Den Haag al ver weg, laat staan Brussel'<sup>50</sup>.

Tenslotte speelt ook de omslag in het Nederlandse politieke klimaat een rol in de discussie over de Europese betekenis van nationale parlementen. Nederland was lange tijd pleitbezorger van het communautaire Europa, inclusief overheveling van taken en bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau. Inmiddels is in Nederland het 'nationaal belang' geen vies woord meer<sup>51</sup> en wordt bij het op assertieve wijze uitdragen van dat belang ook een rol toebedacht aan het nationaal parlement. Deze omslag in het politieke klimaat wordt mede ingegeven door de constatering dat door de uitbreiding met nieuwe lidstaten het krachtenveld in de Europese Unie verandert. Het relatieve gewicht van Nederland neemt steeds meer af.

De implicaties van de Grondwet, het streven naar versterking van de democratie in de EU en de sterker aangezette profilering van het nationaal belang zijn meer dan voldoende redenen om zich te bezinnen op de positie van het parlement in de nationale EU-beleidscoördinatie.

*Parlementaire betrokkenheid: te weinig en te laat*

De Raad is van mening dat het Nederlandse parlement te weinig en te laat betrokken is bij 'Europa'. Het parlement, met name de inhoudelijke vakcommissies, staat met de rug naar Europa. Anders gezegd: het parlement zit veel

---

<sup>48</sup> Motie door het lid Van Dijk c.s., ingediend in de Tweede Kamer op 10 juni 2003 en een gelijkkluidende motie ingediend door het lid Van de Beeten c.s. op 17 juni 2003 in de Eerste Kamer.

<sup>49</sup> Advies van de Gemengde Commissie Toepassing Subsidiariteit betreffende de parlementaire behandeling van Europese wetsvoorstellen, 2004.

<sup>50</sup> Idem, p. 7

<sup>51</sup> Zie *Staat van de Europese Unie 2005*, Tweede Kamer 2003-2004, 29 803, nr. 1, p. 8.



te knus achter de dijken<sup>52</sup>. In de Europese beleidscyclus komt het Nederlandse parlement doorgaans pas aan het einde van de rit in actie.

Zo behandelt de Tweede Kamer de geannoteerde agenda's van de Europese Raad en de Raden van Ministers. Dit gebeurt, kort voor deze Raden bijeenkomen, in een Algemeen Overleg van de Kamer met het kabinet. Bij motie kan de Kamer plenair een uitspraak doen over de door de Nederlandse regering in te nemen positie. Het optreden van de bewindslieden is voor de Kamer lastig te controleren omdat veel Europees overleg achter gesloten deuren plaatsvindt<sup>53</sup>. Veel onderwerpen zijn ook al in een eerder stadium van de onderhandelingen afgekaart. De ministers komen er dikwijls alleen nog aan te pas om bereikte compromissen te bekrachtigen<sup>54</sup>.

In een eerder stadium behandelt de Kamer de zogenaamde BNC-fiches, maar in de vakcommissies wordt niet of nauwelijks aandacht geschonken aan de nieuwe Commissievoorstellen waarop deze fiches betrekking hebben.

De contacten van Nederlandse volksvertegenwoordigers met hun Brusselse politieke geestverwanten zijn niet intensief. Zelden maken europarlementariërs gebruik van de gelegenheid om deel te nemen aan Kamerdebatten over Europese aangelegenheden.

De commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer concludeert terecht in zijn rapportage *Op tijd is te laat* dat de invloed van het Nederlandse parlement op de Europese besluitvorming met deze werkwijze niet groot is. Het Nederlandse parlement kan een voorbeeld nemen aan de assertieve betrokkenheid van het Deense parlement in het eindstadium van de Raadsbesluitvorming, maar om zijn invloed te versterken zal de volksvertegenwoordiging vooral meer 'proactief moeten optreden, prioriteiten moeten stellen ('in de beperking toont zich de meester') en zich moeten concentreren op het voortraject van en de ontwikkelingen gedurende het Brusselse besluitvormingsproces, daar valt in een vroegtijdig stadium invloed uit te oefenen'<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> *de Volkskrant*, 29 mei 2004. Zie ook: N. del Grosso, 2000.

<sup>53</sup> Tijdens de onderhandelingen over de Europese Grondwet is de Nederlandse regering er bijvoorbeeld door (euro)parlementariërs van beschuldigd verraad te plegen aan de officiële inzet van het kabinet (om het volledig begrotingsrecht van het Europees Parlement te verdedigen). Zie: 'Kabinet treft democratie van Europa', in: *de Volkskrant*, 13 november 2003. Het ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa bepaalt dat de Raad van Ministers – indien hij een wetgevingsvoorstel bespreekt en aanneemt – in het openbaar vergadert (art. 49, lid 2).

<sup>54</sup> J. Boerboom, 2004.

<sup>55</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 632, 'Op tijd is te laat', p. 6.

Het Nederlandse en het Europese beleid zijn in het parlement nog teveel gescheiden, waardoor het parlement zich vaak bij omzettingwetgeving overvallen voelt door de ‘voldongen feiten’ van Europese besluitvorming die de aanleiding voor die wetgeving vormen.

#### *Benut de subsidiariteitstoets*

Een positief effect van de subsidiariteitstoets kan zijn dat het parlement in een vroeg stadium zijn positie ten aanzien van nieuwe Commissievoorstellen bepaalt. De voorstellen van de Europese Commissie zullen immers het parlement eerder bereiken dan met de BNC-fiches te doen gebruikelijk was. Het parlement kan dit aangrijpen om met de regering hierover in debat te gaan en daarmee invloed uit te oefenen op de Europese besluitvorming vóórdat daarover in Raad van Ministers en Europees Parlement besluitvorming plaatsvindt. De Raad juicht het toe dat de door de Gemengde Commissie Toetsing Subsidiariteit voorgestelde procedure erop gericht is bij de uitvoering van de toets *alle* parlementariërs te betrekken en niet alleen de leden van de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties (Eerste Kamer) en de vaste commissie Europese Zaken (Tweede Kamer). Europees beleid kan op deze wijze meer geïntegreerd worden in nationaal beleid. Het is echter verstandig om niet alle heil van de subsidiariteitstoets te verwachten, want het is nog maar de vraag of de subsidiariteitstoets reële betekenis zal krijgen. Dat hangt met name af van de houding van de Europese Commissie, die bij een negatief advies van minimaal eenderde van de nationale parlementen het betrokken voorstel moet ‘heroverwegen’. Dat hoeft echter niet te leiden tot het intrekken van het voorstel, maar kan ook leiden tot amendering of zelfs het ongewijzigd opnieuw inbrengen ervan.

#### *Het werkprogramma van de Europese Commissie*

De Raad beveelt het parlement aan zich te oriënteren op het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie en mede op basis daarvan eigen prioriteiten te stellen. Het werkprogramma van de Europese Commissie verschijnt jaarlijks (november). In het werkprogramma worden de belangrijkste wetgevingsvoorstellen voor het daaropvolgende kalenderjaar aangekondigd. Dit programma moet in het nationale parlement met de regering worden besproken. Daarmee kan het parlement anticiperen op nieuwe Commissievoorstellen. Mede naar aanleiding van het werkprogramma van de Europese Commissie kan het parlement zijn eigen Europese agenda bepalen.

#### *Relatie met het Europees Parlement*

De Raad acht het van belang de lijn tussen leden van het nationaal parlement en de Nederlandse leden van het Europees Parlement te versterken. De Raad zou het toejuichen als Nederlandse europarlementariërs meer gebruik zouden maken van hun spreekrecht in de vaste commissie Europese Zaken en in de Algemene Overleggen voorafgaand aan de Europese ministerraden. Voor de kwaliteit van het debat en de uitwisseling van informatie is het raadzaam de lijn tussen leden van het nationale parlement en (geestverwante) Nederlanders

in het Europees Parlement te versterken. Nederlandse europarlementariërs moeten volwaardig kunnen participeren in het jaarlijkse parlementaire debat over de ‘Staat van de Europese Unie’.

*Ambtelijke ondersteuning van het parlement: EU-expertisecentrum*

Het bevreemdt de Raad dat één van de aanbevelingen uit ‘Op tijd is te laat’ nog steeds niet is gerealiseerd: een Expertise Centrum Europa van beide Kamers der Staten-Generaal. Dit expertisecentrum zou kunnen bijdragen aan versterking van de ‘Europese reflex’ van de Staten-Generaal. De Raad acht het een goede zaak dat inmiddels wel een parlementaire ‘antenne’ of ‘EU-liaison’ in Brussel aanwezig is.

*Hoorzittingen over Europese beleidsdossiers*

De Raad acht het een goede zaak wanneer het nationaal parlement hoorzittingen organiseert over Europese wetgevingsvoorstellen waarvan een grote impact op het nationale beleid verwacht mag worden. De vaste commissie Europese Zaken van de Tweede Kamer en de vaste commissie Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer zouden, in samenwerking met inhoudelijke vakcommissies, daartoe vaker het initiatief kunnen nemen.

### 5.3

#### **De rol van decentrale overheden**

De Europese integratie is niet meer het monopolie van de Europese instellingen en/of de nationale regeringen. Het is in toenemende mate een proces waarbij de Europese instellingen, de nationale regeringen én decentrale overheden betrokken zijn. In de academische literatuur komt dit tot uitdrukking in de opkomst van de zogenaamde *multi level governance*-benadering<sup>56</sup>. Europees beleid wordt steeds meer in een samenspel van drie bestuurslagen (Europees, nationaal, decentraal) vormgegeven en uitgevoerd.

De Raad is van mening dat decentrale overheden onvoldoende worden betrokken bij de ‘voorkant’ van EU-besluitvorming. Daardoor worden zij dikwijls aan de ‘achterkant’ geconfronteerd met problemen bij de implementatie en naleving van Europese wetgeving. Zij worden direct (Verdragsbepalingen, verordeningen) of indirect (nationale omzetting van richtlijnen) geconfronteerd met ‘Europa’. Daarom is het noodzakelijk dat decentrale overheden in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding van Europese wetgeving worden betrokken om in een later stadium problemen te voorkomen<sup>57</sup>. In dit opzicht zou Nederland een voorbeeld kunnen nemen

<sup>56</sup> De multi level governance-benadering bekritiseert twee klassieke benaderingen van het Europese integratieproces: de supranationale en de intergouvernementele benadering. De supranationale benadering beklemtoont de rol die Europese instellingen (zouden moeten) vervullen. Volgens de intergouvernementele benadering speelt de nationale staat een doorslaggevende rol. Zie: L. Hooghe & G. Marks, 2001 en R. de Rooij, 2003.

<sup>57</sup> B. Hoetjes, F. Hoogeveen & J. Rood, 2003.

aan de wijze waarop (federale) lidstaten als Duitsland en België hun decentrale overheden serieus nemen bij de coördinatie van EU-beleid.

*Decentrale overheden in het subsidiaire coördinatiemodel*

Het door de Raad bepleite coördinatiemodel legt de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van EU-beleid primair decentraal bij de vakdepartementen. Op centraal niveau wordt aangestuurd en aangejaagd door het ministerie van Algemene Zaken (in nauwe samenwerking met de Permanente Vertegenwoordiging). Dit model voorziet (op termijn) in afschaffing van de centrale coördinatiecomités. De Raad is dan ook van mening dat de betrokkenheid van decentrale overheden geen gestalte moet krijgen door ze een formele plaats toe te kennen in deze comités. De Raad bepleit daarentegen vroegtijdige participatie van decentrale overheden in interbestuurlijke samenwerkingsverbanden waartoe de primair verantwoordelijke departementen het initiatief kunnen nemen.

De Raad adviseerde in 'Wijken of herijken' (1998) dat decentrale overheden nadrukkelijker betrokken moeten worden bij of zelfs een formele positie toegekend moeten krijgen in de organen die de Nederlandse inbreng in Europees beleid voorbereiden. De Raad noemde expliciet de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. In 2001 verwierven IPO en VNG een formele positie in de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. In het verlengde daarvan is er ook wel voor gepleit decentrale overheden een formele positie te geven in de CoCo<sup>58</sup>. De Raad wil niet tornen aan de positie van de decentrale overheden in de werkgroep BNC, maar ziet in hun deelname aan de CoCo een verzwaring van de formele coördinatiestructuur die haaks staat op het subsidiaire coördinatiemodel<sup>59</sup>.

In lijn met het subsidiaire coördinatiemodel verwacht de Raad meer heil van projectmatige, interbestuurlijke samenwerkingsverbanden waartoe de eerstverantwoordelijke ministeries – aangestuurd en aangespoord door Algemene Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging – het initiatief dienen te nemen. Zij zijn niet alleen verantwoordelijk voor de interdepartementale coördinatie (horizontaal), maar ook voor de interbestuurlijke coördinatie met belanghebbende decentrale overheden (verticaal). Op het terrein van Europees milieubeleid wordt sinds kort ervaring opgedaan met zulke interbestuurlijke 'dossier-teams'. Daarbij worden decentrale overheden in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding en implementatie van Europees milieubeleid<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2001 en B. Hessel, 2003.

<sup>59</sup> Deelname van decentrale overheden aan de CoCo is ook om principiële redenen discutabel, omdat de CoCo primair is belast met de voorbereiding van de politieke besluitvorming in de ministerraad.

<sup>60</sup> *Effectief samenwerken in de Europese arena. Hoe kunnen de decentrale overheden in een vroeg stadium worden betrokken in de voorbereiding en implementatie van Europees milieubeleid?* Rapportage ter voorbereiding van de DUIV-conferentie op 10 juni 2004.

*Rijk moet decentrale overheden serieus nemen*

De rijksoverheid dient in het kader van een nieuw Bestuursakkoord de intentie uit te spreken dat zij actief – in alle stadia van de Europese besluitvorming – de inbreng van decentrale overheden zal bevorderen. Met name in de ‘incubatiefase’ van de expertgroepen is de betrokkenheid van ambtelijke deskundigheid van provincies en gemeenten van belang. In de daarop volgende stadia van het besluitvormingsproces nemen de beïnvloedingsmogelijkheden gestaag af. Hoe groter de betrokkenheid van decentrale overheden, hoe meer commitment aan eenmaal vastgestelde rijksprioriteiten van hen verwacht mag worden.

*Decentrale overheden en de subsidiariteitstoets*

De subsidiariteitstoets kan de betrokkenheid van het nationaal parlement bij Europees beleid vervoegen en vergroten. Het is daarnaast voor de decentrale overheden een uitgelezen mogelijkheid om in dit stadium van de besluitvorming hun mening over nieuwe wetgevende voorstellen kenbaar te maken. Het is de verantwoordelijkheid van koepelorganisaties als de VNG en de IPO om de eigen achterban hierbij zoveel mogelijk te betrekken.





## 6. Overzicht belangrijkste aanbevelingen

De belangrijkste aanbevelingen van de Raad zijn:

- *verzwaar het bestaande coördinatiemodel niet met nieuwe overlegstructuren;*
- *stap over op een subsidiair coördinatiemodel, waarbij de vakdepartementen primair verantwoordelijk zijn voor de coördinatie met – en informatievoorziening aan – de andere betrokken departementen, voor alle aspecten van beleid (juridisch, financieel, etc.) en in alle fasen van de besluitvorming (van de incubatiefase tot en met de implementatie van EU-beleid);*
- *maak het ministerie van Algemene Zaken verantwoordelijk voor de centrale sturing en monitoring die in het subsidiaire model de afstemming op departementaal niveau complementeert;*
- *hevel in overeenstemming hiermee de staatssecretaris voor Europese Zaken over van het ministerie van Buitenlandse Zaken naar het ministerie voor Algemene Zaken;*
- *versterk de politieke sturing van de nationale EU-coördinatie in alle stadia van de besluitvorming (ontwikkel een strategische visie op de EU en de Nederlandse inbreng daarin, stel regeringsprioriteiten en randvoorwaarden voor ambtelijke coördinatieprocessen vast);*
- *veranker de overstap naar een subsidiair coördinatiemodel in de ambtelijke cultuur (doorbreek de verkokering en versterk de interdepartementale oriëntatie);*
- *het parlement moet de subsidiariteitstoets in de Europese Grondwet benutten om zijn Europese oriëntatie te versterken;*
- *het kabinet en het parlement moeten het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie bespreken en mede op basis daarvan eigen prioriteiten stellen;*
- *versterk de band tussen leden van het nationaal parlement en de Nederlandse leden van het Europees Parlement;*
- *versterk de ambtelijke ondersteuning van beide Kamers der Staten-Generaal door de oprichting van een EU-expertisecentrum;*
- *primair verantwoordelijke departementen moeten in alle stadia van de Europese besluitvorming de inbreng van decentrale overheden actief bevoren-*

*deren, bij voorkeur in flexibele, interbestuurlijke dossierteams (leg dit vast in een Bestuursakkoord);*

- *decentrale overheden moeten alert zijn op de subsidiariteitstoets die door het nationaal parlement zal worden uitgevoerd.*



## Geraadpleegde literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Een gelaagd Europa. De verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden*, Den Haag, april 2001.
- Alexander, E.R., *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, Luxembourg, Gordon and Breach, 1995.
- Algemene Commissie voor Europese Zaken, *Op tijd is te laat. Versterkte democratische controle en politieke invloed op Europese besluitvormingsprocessen; opties voor de Nederlandse volksvertegenwoordiging*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 632, nr. 1.
- Algemene Rekenkamer, *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, Den Haag, 9 september 2004.
- Andeweg, R.B. & G.A. Irwin, *Dutch Government and Politics*, Houndmills, Macmillan, 1993.
- Andeweg, R.B. (red.), *Ministers en ministerraad*, 's-Gravenhage, SDU, 1990.
- Boerboom, J., 'Controle op Brussel door Kamer kan beter', *Internationale Spectator*, 2004, nr. 9.
- Bos, J.M.M. van den, *Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation*, Utrecht/Groningen, ICS, 1991.
- Bot, B.R., 'Behartiging van Nederlandse belangen in Brussel', *Internationale Spectator*, 2002, nr. 3.
- Brandsen, T. & K. Putters, 'Zelfopoffering of zelfbehoud voor BZK? De herinrichting van het Nederlandse deel van Europa', in: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Wat betekenen de resultaten van de Europese Conventie voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties?*, Den Haag, 10 oktober 2003 (concept).
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld, *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven, Academic Service, 2002.
- Bruijn, H. de, *Processen van verandering*, Utrecht, Lemma, 2000.
- Bulmer, S. & M. Burch, 'The 'Europeanisation' of central government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective', in: G. Schneider & M. Aspinwall (red.), *The rules of integration. Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester, Manchester University Press, 2001.
- Europese Commissie, *Europese Governance. Een Witboek*, Brussel, 25 juli 2001 (COM, 2001, 428 definitief).
- Folketing, *The European affairs committee of the Folketing. Parliamentary control of governmental policy in the EU*, juli 2002.
- Groenendijk, N.S., 'Europese integratie en Nederlandse financiële verhoudingen', in: Raad voor de financiële verhoudingen, *Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 2004*, Den Haag, mei 2004.
- Grosso, N.Y. del, *Parlement en Europese integratie*, Deventer, Kluwer, 2000.

- Haersolte, J.C. van & J.S. van den Oosterkamp, 'De coördinatie van Nederlandse standpunten over Europees recht en Europees beleid in de Haagse praktijk', *SEW. Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 2003, nr. 4.
- Hellema, D., 'The Netherlands', in: Hocking, B. & D. Spence (red.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Houndmills/New York, Palgrave Macmillan, 2002.
- Hessel, B. & K.J.M. Mortelmans, *Het recht van de Europese Gemeenschappen en de decentrale overheden in Nederland*, Deventer, 1997.
- Hessel, B. (red.), *In de Europese houdgreep? Over de (on)wenselijkheid van zwaardere ministerieel toezicht op de decentrale overheden*, Deventer, Kluwer, 2003.
- Hessel, B., 'De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces', *RegelMaat*, 2003, nr. 2.
- Hocking, B. & D. Spence (red.), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Houndmills/New York, Palgrave Macmillan, 2002.
- Hoetjes, B.J.S., F. Hoogeveen, J.Q.Th. Rood, *Tussen basisbestuur en bovenbestuur. De Nederlandse decentrale overheden en implementatie van de EU-regelgeving*, Den Haag, Clingendael/BZK, juni 2003.
- Hoetjes, B.J.S., 'The Netherlands: a former founding father in search of control', in: Wessels, W., A. Maurer & J. Mittag (red.), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester/New York, Manchester University Press, 2003.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2001.
- ICER (Interdepartementale Commissie Europees Recht), *Eindrapport evaluatie ICER*, Den Haag, 2002.
- Kabinetsstandpunt over het AIV-advies 'Een gelaagd Europa', Den Haag, oktober 2001.
- Kabinetsstandpunt over het Rob-advies 'Wijken of herijken', Den Haag, 8 november 1999.
- Kassim, H., A. Menon, B.G. Peters & V. Wright (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Kassim, H., B.G. Peters & V. Wright (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Kassim, H., 'The United Kingdom', in: Kassim, H., B.G. Peters & V. Wright (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Katz, R.S. & B. Wessels (red.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Keulen, M. van & J.Q.Th. Rood, 'De gordiaanse knoop van de Nederlandse EU-coördinatie', *Internationale Spectator*, juni 2001, nr. 6.
- Keulen, M. van, 'Nederlands bestuur worstelt met Europa', *Openbaar bestuur*, december 2003.

- Keulen, M. van, 'Nederlandse EU-belangenbehartiging: van consensus naar confrontatie?', *Bestuurskunde*, 2004, nr. 6.
- Kohler-Koch, B. (red.), *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Maurer, A., J. Mittag & W. Wessels, 'National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers, and Constraints', in: Kohler-Koch, B. (red.), *Linking EU and National Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Menon, A., 'France', in: H. Kassim, B.G. Peters & V. Wright (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 79-98.
- Metcalfe, L., 'International policy co-ordination and public management reform', *International Review of Administrative Sciences*, 1994, pp. 271-290.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Europese toekomst van BZK. Nota over beleid en strategie rond Europese BZK-belangen*, Den Haag, februari 2003.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Quick-scan. Departementale organisatie en werkwijze. Aanbevelingen ten behoeve van de kabinetsperiode 2003-2007*, Den Haag, februari 2003.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Notitie over de positionering en coördinerende rol van Buitenlandse Zaken in het Europese en internationale beleid*, Den Haag, 19 september 2001.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Rapportage BrusselProof. Onderzoek naar de kwaliteit van het Europa-beleid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, Brussel/Den Haag, 1 juli 2003.
- Mintzberg, H., *Organisatiestructuren*, Schoonhoven, Academic Service, 1992.
- Peters, B.G. & V. Wright, 'The national co-ordination of European policy-making: negotiating the quagmire', in: J. Richardson (red.), *European Union. Power and policy-making*, London/New York, Routledge, 2001 (second edition).
- Peters, B.G., 'Managing horizontal government: the politics of co-ordination', *Public Administration*, 1998, pp. 295-311.
- Raad van State, *Advies inzake onderwerpen verband houdende met de mogelijke uitkomsten van de Conventie over de toekomst van Europa*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 473, nr. 35, 13 juni 2003.
- Raad van State, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.
- Raad voor de financiële verhoudingen, *Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 2004*, Den Haag, mei 2004.
- Raad voor het binnenlands bestuur, *Nederland en de Europese Gemeenschap. Bestuurlijke knelpunten en oplossingen*, Den Haag, juni 1993.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Cultuur met een FORS postuur*, Den Haag, maart 2004.

- Raad voor het openbaar bestuur, *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed*, Den Haag, september 1998.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid*, Den Haag, september 2003.
- Rooij, R.A.A. de, *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie*, Deventer, 2003.
- Schendelen, M. van & R. Scully (red.), *The Unseen Hand. Unelected EU Legislators*, London, Frank Cass, 2003.
- Schendelen, M.P.C.M. van (red.), *EU Committees as Influential Policymakers*, Aldershot, Ashgate, 1998.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 'Binnenlandse Zaken, decentrale overheden en burgers in de Europese Unie', *Bestuurswetenschappen*, 2003a, nr. 3.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 'De kosten van coördinatie', *Management & Bestuur*, augustus 2003b, p. 10.
- Schendelen, M.P.C.M. van, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2002, pp. 119-128, 197-201 en 271-277.
- Schout, A. & K. Nomden, 'De Europeanisering van het Nederlandse openbaar bestuur', *Bestuurswetenschappen*, 2000, nr. 5.
- Schout, A., *Internal Management of External Relations. The Europeanization of an Economic Affairs Ministry*, Maastricht, EIPA, 1999.
- Schout, A., *Organisational Analysis of a Europeanisation Process. A Dutch Experience*, Maastricht, EIPA, 2001.
- Schout, Adriaan & Les Metcalfe, *Integratie van het milieubeleid in de Europese vakraden. Interministeriële afstemming van 'event' naar 'issue' coördinatie?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999.
- Soetendorp, B. & R.B. Andeweg, 'Dual Loyalties: The Dutch Permanent Representation to the European Union', in: Kassim, H., A. Menon, B.G. Peters & V. Wright (red.), *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, 2001.
- Steur, B.F, 'Kamer kan veel meer met EU', *NRC Handelsblad*, 19-07-2004.
- Steur, B.F., 'BZK op het Europese speelveld: bankzitter of spelverdeler', *Bestuurswetenschappen*, 2003, nr. 5.
- Steur, B.F., P.J.M. de Goede & H.H.J. Schmeets, 'Nationale coördinatie van Europees beleid, 'best belangrijk'', *Bestuurskunde*, 2004, nr. 6.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Europa gelokaliseerd*, Den Haag, 2001.
- Verhoest, K., A. Legrain & G. Bouckaert, *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie in de publieke sector*, Gent, Academia Press, 2003.
- Wessels, W., A. Maurer & J. Mittag (red.), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester/New York, Manchester University Press, 2003.
- Zwaan, J.W. de, 'Haagse post-Securitel coördinatie. De doorwerking van de Securitel-affaire op de Haagse coördinatie met betrekking tot Europees recht', *SEW. Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, 1998, nr. 10.

- Zwaan, J.W. de, *The Permanent Representatives Committee. Its Role in European Union Decision-Making*, Amsterdam, Elsevier, 1995.

Rob



## Bijlage I

# Van event- naar issue-coördinatie Een subsidiair alternatief voor de Nederlandse EU-coördinatie

Voorstudie in opdracht van  
de Raad voor het openbaar bestuur

*Dr. A. Schout*  
*European Institute of Public Administration*  
*Maastricht*

december 2004





## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	67
1.1 Belang van het onderwerp	67
1.2 Coördinatie als systeem	69
1.3 Politiek of organisatorisch?	70
1.4 Verantwoording	70
1.5 Opbouw van het rapport	71
<b>2. Een inschatting van de Nederlandse coördinatie</b>	73
2.1 Organisatorische evaluatie van de Nederlandse EU-coördinatie	73
2.2 Evaluatie op basis van de eisen die de EU stelt	78
2.3 Event-coördinatie	79
<b>3. Veranderingstendensen – de perversiteit van incrementele veranderingen</b>	81
<b>4. Wat toont het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk?</b>	83
4.1 Kanttekeningen bij het Britse systeem	86
4.2 De bruikbaarheid van de vergelijking	87
<b>5. Aanbeveling: op naar subsidiaire, actieve coördinatie</b>	89
5.1 Richting 1: perfectioneer het huidige coördinatiesysteem	89
5.2 Richting 2: stap over op subsidiaire actieve coördinatie	90
5.3 Compromis – met bedenkingen	91
<b>6. Maatregelen die nodig zijn om over te stappen op actieve coördinatie</b>	93
<b>7. Vervolgonderzoek</b>	97
<b>8. Conclusies en aanbevelingen</b>	99
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	102



## 1. Inleiding

Ongeacht onderwerp of land, coördinatie is iets waarvan sommigen meer en anderen minder willen. Volgens velen kan het dus beter en menig nationaal ambtenaar vindt dat dit geldt voor zijn/haar land. Ook in Nederland bestaat, naast veel steun voor het huidige model, kritiek op de coördinatie. Dat het systeem goede resultaten oplevert bleek bijvoorbeeld bij de voorbereidingen van het voorzitterschap van 2004. Buitenlandse Zaken (BuZa) en de internationale afdelingen van de meeste ministeries zijn gezamenlijk en afzonderlijk in staat geweest de zware voorbereidingsperiode goed te doorlopen en de voorzitterschapsagenda op tijd gereed te hebben (wat veel pijnlijke beslissingen over prioriteiten inhield). Hier blijkt ook de faciliterende rol die BuZa succesvol heeft kunnen spelen. Het redelijk goed functioneren van de huidige afstemmingsorganen en -mechanismen wil niet zeggen dat er geen alternatieven zijn of dat deze niet het overwegen waard zijn.

Dit rapport bespreekt de mogelijkheid van een alternatief voor de huidige interministeriële afstemming van het Europese beleid in Nederland. Het beperkt zich tot de vormgeving van de coördinatie tijdens de Commissie- en de Raadsfasen en gaat slechts zijdelings in op de implementatieproblematiek.

In de loop van het onderzoek bleek dat klachten over de huidige inrichting samengevat kunnen worden in een tabel van twee kolommen. De aspecten die als tekortkoming gezien worden hangen samen met *event-coördinatie* en de oplossingen vallen onder de term *issue-coördinatie*. De basis van *event-coördinatie* is 'passieve coördinatie' en van *issue-coördinatie* 'actieve coördinatie' (zie tabel 1). Deze termen en hun samenhang met de inrichting van de afstemming zijn in de tekst hieronder uitgewerkt. Zoals zal blijken wordt het Nederlandse systeem, in vergelijking met het Verenigd Koninkrijk (VK), meer getypeerd door passieve afstemming en *event-coördinatie*. In het VK heeft actieve *issue-coördinatie* de overhand.

**Tabel 1****Kernbegrippen: actieve en passieve coördinatie; issue- en event-coördinatie<sup>1</sup>**

Nederland	Verenigd Koninkrijk
<p><b>Passieve coördinatie</b></p> <p>Ambtenaren hebben recht op alle informatie en mogen invloed uitoefenen op EU-beleid in andere ministeries, maar ze moeten er wel veel voor doen. De coördinatielast ligt bij het afhankelijke departement. De Nederlandse interministeriële verhoudingen zijn grotendeels op dit principe gebaseerd.</p>	<p><b>Actieve coördinatie</b></p> <p>De coördinatielast ligt op de schouders van de dossierhouder. Deze moet pro-actief zorgen dat andere departementen op de hoogte zijn van de belangen die voor hen op het spel staan.</p> <p>In het VK is dit vastgelegd in formele instructies.</p> <p>Hoewel de coördinatielast ligt bij de dossierhouder is voor de andere departementen coördinatie niet vrijblijvend.</p>
<p><b>Event-coördinatie</b></p> <p>Onderwerpen worden afgestemd als een bepaalde <i>event</i> opdoemt – de Commissie biedt het voorstel aan of het onderwerp gaat naar Coreper.</p> <p>Deze manier van afstemmen hangt samen met passieve samenwerking. Passieve coördinatie stimuleert een afhankelijkheid van de latere coördinatie-<i>events</i>. Problemen worden niet noodzakelijkerwijs eerder opgepakt en de werklast van elk departement staat toe dat problemen langere tijd kunnen blijven bestaan.</p>	<p><b>Issue-coördinatie</b></p> <p>De onderwerpen worden afgestemd als daar een noodzaak toe is (als de problemen opdoemen). Dit is nauw verwant aan actieve coördinatie.</p> <p>Door het actief betrekken van departementen worden problemen vroegtijdig zichtbaar.</p> <p>Bij <i>issue</i>-coördinatie in het VK moet snel gereageerd worden.</p>

**1.1****Belang van het onderwerp**

Coördinatie van EU-beleid in de lidstaten is een belangrijk onderwerp omdat het de legitimiteit en kwaliteit van EU-beleid beïnvloedt. Deze essentiële aspecten van EU-beleid zijn sterk afhankelijk van de mate waarin lidstaten hun belangen kunnen verdedigen en het Europese beleid sturen. De uitbreiding maakt het extra belangrijk om de coördinatie te heroverwegen met het oog op de relatieve invloed op de onderhandelingen. Met meer lidstaten is het belangrijker geworden vroegtijdig invloed te hebben op de Commissie en op Europese coalitiepartners. Het is geen toeval dat ook andere landen hun interne

<sup>1</sup> Zoals in de tekst beargumenteerd, doet elke indeling van een nationaal coördinatie-systeem in twee categorieën onrecht aan de rijkheid van sterke en zwakke punten. De indeling onderstreept echter wel enkele basiskennmerken.

coördinatiemechanismen herzien<sup>2</sup>. Gezien het belang van goede coördinatie in de EU is, ondanks dat dit binnen de EU zeer gevoelig ligt, vanuit het secretariaat-generaal van de Raad herhaaldelijk aangedrongen op kritische analyses van de nationale coördinatiesystemen<sup>3</sup>.

De huidige coördinatieprocedures zijn in de loop van decennia gegroeid. De EU is ondertussen echter sterk veranderd. Relevante veranderingen in de Europese integratie zijn (onder andere):

- groeiend aantal beleidsterreinen;
- toegenomen verwevenheid van beleid (zoals duurzaamheid, financiële lasten, dereguleringsuitgangspunten, subsidiariteit, implementatievereisten);
- door uitbreidingen is het gewicht van individuele landen afgenomen;
- gekwalificeerde meerderheid heeft vroegtijdige invloed nog belangrijker gemaakt;
- e-mail heeft geleid tot hectische ontwikkelingen in standpunten en coalities in de fase dat besluiten genomen worden.

Dit roept de vraag op of het systeem er zo uit zou zien als het nu opnieuw ontworpen zou worden. Deze vraag mag echter niet losstaan van vragen over wenselijkheid en haalbaarheid van alternatieven.

## 1.2

### Coördinatie als systeem

Elk bestuurlijk apparaat kan opgevat worden als een systeem. Deze term wordt hier dan ook gebruikt. Echter, een 'systeem' veronderstelt omvattende kennis van de onderliggende factoren en hun samenhang. Coördinatie van EU-beleid is een uitermate complex onderwerp, ongeacht het land. In Nederland omvat het onder andere dertien ministeries, een grote diversiteit aan mensen met hun typische eigenschappen en verschillen in coördinatie-geneigdheid, en wisselende politieke krachtsverhoudingen. Daarnaast zijn er voor diverse onderwerpen aparte coördinatiekanalen in Den Haag en/of Brussel. Zo wordt landbouw in Brussel gecoördineerd via het Speciaal Comité voor de Landbouw (CSA) dat vrij onafhankelijk opereert van Coreper, en dit beïnvloedt de nationale relaties. Milieu wordt gecoördineerd door BuZa terwijl de meeste ministeries zelf grotendeels voor de afstemming zorgen. Ook zijn er in de loop van de tijd grote verschillen ontstaan in thema's die gevoelig liggen in de afstemming. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de wisselende aandachtspunten op de BNC-fiches (Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen). Verder hebben de wisselingen van ambtenaren – bijvoorbeeld op coördinatieposities in BuZa – invloed op de interministeriële relaties. Door de veelheid aan factoren

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld voor Frankrijk: Commissariat Général du Plan, 2002. Voor Duitsland: Deubner, 2002 en Jordan & Schout, 2005 (te verschijnen). Luxemburg: Conseil Economique et Social, 2004. Ook is in de Europese Commissie een langdurig veranderingsproces gaande.

<sup>3</sup> Secretary-General of the Council, 1999.

die meespelen zijn beschrijvingen van coördinatiesystemen abstracties. Hierin ligt de kracht van een analyse, maar ook de zwakte.

### 1.3

#### **Politiek of organisatorisch?**

Dit rapport bespreekt de organisatorische achtergronden van de fricties die inherent zijn in de Nederlandse coördinatie. Maar hoe belangrijk is de *organisatie* van de afstemming? Politieke verhoudingen kunnen de samenwerking danig beïnvloeden. Een sterke minister – bijvoorbeeld een vice-premier – kan een bepalende invloed uitoefenen op de onderhandelingen waarin zijn departement dossierhouder is, en andere departementen op een afstand zetten.

Over de mate waarin de politieke verhoudingen bepalend zijn in de afstemming is moeilijk eenduidig iets te zeggen. Sommigen gaan zover dat zij alles bepaald zien door politieke krachten terwijl anderen letten op de organisatorische inrichting omdat die aangeeft wie wanneer informatie krijgt en toegang heeft tot de besluitvorming<sup>4</sup>. In dit rapport wordt aangenomen dat zowel de politieke als de organisatorische omgeving de afstemming bepalen en dat deze wederzijds afhankelijk zijn. Hierbij is het waarschijnlijk zo dat de politieke krachten overheersen als iets heel gevoelig ligt, maar bij het overgrote deel van de onderwerpen zal de organisatorische inrichting al of niet kunnen bijdragen tot doorzichtigheid van agenda's en het vergemakkelijken van wederzijdse invloed. Ook kan de organisatorische omgeving de politieke omgeving sturen door fricties zichtbaar te maken en politieke oplossingsmechanismen op te starten. Hierdoor komen het managen van de politiek en de politiek van het managen bij elkaar<sup>5</sup>.

Naast de politieke krachtsverhoudingen moet het politieke klimaat in meer algemene zin genoemd worden. De Nederlandse traditie is er een van regelmatige, interministeriële bijeenkomsten. Dit verklaart mede de openheid die op gezette tijden expliciet gecreëerd wordt door de afstemmingscomités.

### 1.4

#### **Verantwoording**

Deze studie is geschreven in opdracht van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob). De opdracht was – in omvang – bescheiden van opzet en vroeg om een reflectie over een mogelijk alternatief voor de huidige EU-coördinatie (voortbouwend op eerder onderzoek). Dit rapport is geschreven op basis van interviews, in Nederland en daarbuiten, die in de loop van de tijd en in het kader van dit en andere projecten gevoerd zijn<sup>6</sup>. Ook kon geput worden uit een onderzoek dat samen met Clingendael is uitgevoerd. Deze studie is met name

---

<sup>4</sup> Allison & Zelikow, 1999; Toonen, 1983.

<sup>5</sup> Metcalfe, 1993.

<sup>6</sup> O.a. Schout 1996; 1999; Schout & Metcalfe, 1999; Jordan, Schout & Unfried, 2005.

gebruikt om de hoofdlijnen die naar voren komen uit interviews en literatuur bijeen te brengen, en om te kijken of er een onderliggend patroon is waardoor een verscheidenheid aan kritiekpunten op hun plaats vallen. Dit bleek inderdaad het geval te zijn (zie tabel 1). Sterk geabstraheerd kan geconcludeerd worden dat de coördinatie in Nederland – zeker in vergelijking met het VK – *event*-georiënteerd is en stoelt op *passieve* coördinatie.

Gezien de complexe aard van de materie zou elke stap in dit rapport meer onderbouwing nodig hebben en meer analyse vereisen. De beperkte opzet van de opdracht laat dit echter niet toe. Een probleem dat hierbij speelt is dat er weinig feitelijk materiaal voorhanden is over het functioneren van de Nederlandse EU-coördinatie in de praktijk. Bijvoorbeeld: voor welk percentage van de werkgroepen en expertbijeenkomsten bestaan formele instructies en verslagen – en hoe breed worden deze verspreid? Hoe beoordelen de vakdepartementen de inhoudelijke en procedurele bijdragen van Buitenlandse Zaken? Dit geeft elke discussie over nut en noodzaak van veranderingen een voorlopig karakter. Daarbij is geprobeerd de lengte van dit rapport beperkt te houden waardoor nuances niet altijd volledig kunnen zijn.

## 1.5

### **Opbouw van het rapport**

Omdat de Nederlandse EU-coördinatie al veelvuldig is beschreven volgt hier niet opnieuw een overzicht van mechanismen. In plaats daarvan wordt ingegaan op een aantal kernvragen: waarom zou een alternatief wenselijk zijn? Wat zijn de wezenskenmerken van het huidige model? Wat toont het VK model? Elke discussie over veranderingen moet gebaseerd zijn op inzichten in het functioneren van het systeem. Sectie 2 geeft hiervan een inschatting. Tevens is dit een toetssteen om te beoordelen of de alternatieven beter zijn. Een belangrijk element in dit rapport is dat afstand genomen wordt van wat op dit moment bestaat. Zo wordt voorkomen dat alternatieven bij voorbaat in de huidige mechanismen besloten liggen. Deze afstand wordt in de eerste plaats genomen door het benoemen van lange-termijn-ontwikkelingen in het huidige model (sectie 3). Dit roept vragen op over veranderingstrends en over de wenselijkheid om voort te bouwen op bestaande patronen. Daarnaast wordt gekeken naar het systeem in het VK. Sectie 4 zet in zeer grote lijnen de Nederlandse en Britse systemen naast elkaar aan de hand van de begrippenparen 'actieve/passieve' coördinatie en '*issue/event*'. In sectie 5 worden mogelijke richtingen waarin de EU-coördinatie zich zou kunnen ontwikkelen besproken. Sectie 6 schetst de maatregelen die nodig zijn wanneer wordt overgestapt op actieve *issue*-coördinatie. Uiteraard worden op diverse plaatsen de nodige kanttekeningen geplaatst ten aanzien van het Britse systeem en wordt stilgestaan bij problemen in het trekken van lessen uit andere systemen. Sectie 7 bevat enige suggesties voor vervolgonderzoek (sectie 7). Ten slotte worden de conclusies en aanbevelingen samengevat (sectie 8).





## 2.

### Een inschatting van de Nederlandse coördinatie

Discussies over veranderingen zijn onlosmakelijk verbonden met beoordelingen van het functioneren. Het is onmogelijk de coördinatie van EU-beleid in een land eenduidig te evalueren. Er is dan ook weinig vergelijkend onderzoek voorhanden. In de vakliteratuur zijn er veel beschrijvingen te vinden van de systemen in de lidstaten maar slechts weinig analyses. Om toch een beeld te krijgen, zijn hier twee evaluatiecriteria gehanteerd: organisatorische efficiëntie en de mate waarin aan de impliciete eisen voldaan wordt die de EU aan afstemmingssystemen stelt. De organisatorische evaluatie kijkt naar de vormgeving en de middelen die ingezet worden om de coördinatietaken te vervullen. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan het gemak waarmee andere departementen invloed kunnen uitoefenen op onderhandelingsinstructies, het aantal onderhandelaars en hun capaciteiten, het aantal vergaderingen dat nodig is voor instructies, de mate waarin de organisatie pro-actief of reactief is opgezet en de instrumenten die hiervoor beschikbaar zijn, de snelheid waarmee de Kamer wordt ingelicht, de organisatorische connecties tussen beleid en wetgeving, en de betrokkenheid van de ambtelijke top. Op basis van deze elementen kan een uitspraak gedaan worden over de efficiëntie van het systeem. Voorzichtigheid blijft geboden omdat altijd rekening gehouden moet worden met de politieke doelstellingen (een pro-Europees land zal bijvoorbeeld niet zo nodig pro-actief willen afstemmen maar veeleer Commissievoorstellen steunen). De beoordeling op basis van de impliciete eisen die de EU stelt is evenmin zonder problemen. De EU-eisen zijn moeilijk hard te maken omdat ook dit te maken heeft met politieke doelstellingen. Toch kan een aantal eisen genoemd worden: op tijd omzetten van Europese wetgeving, het kunnen verdedigen van nationale belangen in de onderhandelingen, eenduidige onderhandelingsinstructies afgestemd op de context in de Raad, en het tijdig bepalen van belangen (pro-actief handelen). Deze criteria zijn niet los te zien van de organisatorische coördinatiecapaciteiten. Ook deze criteria geven inzicht in de mate waarin coördinatie succesvol is. Geen van beide criteria kan hier uitgewerkt worden en het is duidelijk dat over veel van de elementen onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. Beide categorieën kunnen echter wel gebruikt worden om de beschikbare evaluatiegegevens samen te vatten.

Na de evaluatie van de coördinatie wordt in deze sectie kort ingegaan op het *event*-karakter als een van de kenmerken van het Nederlandse systeem.

#### 2.1

##### Organisatorische evaluatie van de Nederlandse EU-coördinatie

Deze categorie wordt in drie delen besproken: de uitkomsten van het Clingendael-EIPA-onderzoek over hoe betrokken ambtenaren de organisatie van de coördinatie beoordelen, kenmerken van passieve coördinatie en overige efficiëntie-overwegingen.

### *Uitkomsten van het Clingendael-EIPA onderzoek*

Geïnterviewden betogen veelal dat de coördinatieprocessen goed lopen. Ook een onderzoek van Clingendael en EIPA wijst uit dat de afgelopen jaren zeer veel is verbeterd in de horizontale samenwerking en dat er veel waardering is<sup>7</sup>. Het Clingendael-EIPA onderzoek onder ongeveer 500 ambtenaren die betrokken zijn bij het EU-voorzitterschap trachtte een meer feitelijke basis te geven van de beoordeling van de afstemming (zie tabel 2). Dit heeft de volgende inzichten opgeleverd:

- 41% vindt dat de voorbereiding op de implementatie onvoldoende is. Een kwart vindt dit juist goed georganiseerd.
- 71% beoordeelt de ambtelijke top als zijnde (zeer) betrokken. Hier blijkt een groot verschil tussen departementen. Het beeld voor BZK, VROM en VWS is minder positief – maar dit heeft ook te maken met de diepgang van de Europese invloed op sectoronderdelen in deze ministeries. Dat niet iedereen tevreden is over de EU-gerichtheid van het management blijkt uit interviews<sup>8</sup>. Dit heeft ook consequenties voor interministeriële – en internationale – afstemming (zie de bespreking van de rol van het management hieronder).
- 25% vindt dat andere ministeries – de ‘volgers’ of ‘afhankelijken’ – zelf moeten zorgen dat hun visie wordt meegenomen in de afstemming en dat dit niet de taak is van de dossierhouders (of ‘trekkers’). 68% vindt dat de dossierhouder verantwoordelijk is voor de coördinatie.
- 44% van de respondenten geeft aan dat tijdens de voorbereidingen van het voorzitterschap beter is gewerkt aan EU-dossiers dan normaal.

Dit cijfer is interessant omdat een grote groep vindt dat er ruimte is voor verbetering. Maar ook de mensen die vinden dat er niet beter is gewerkt in het voorjaar van 2004 geven hiervoor verklaringen die veelal negatief zijn: er is nog steeds te weinig ruimte voor EU-beleid.

**Tabel 2**

### **Uitkomsten van het Clingendael-EIPA-onderzoek**

Vorbereiding op de implementatie is onvoldoende	41%
Implementatie is goed georganiseerd	25%
De ambtelijke top is (zeer) betrokken	71%
Er moet meer ‘geklaagd’ moet worden als informatie-uitwisseling onvoldoende is	42%
Aanpak van het voorzitterschap is veel effectiever dan ‘normaal’	44%
Dossierhouders moeten zorgen dat alle departementen geïnformeerd zijn	68%
Andere departementen moeten zorgen dat ze geïnformeerd zijn	25%

<sup>7</sup> Van Keulen, 2004.

<sup>8</sup> Zie ook C. Wortman in de *ABD Courant* (juli 2004): “Op het niveau van directeurs en beleidsmedewerkers zit Brussel nog niet tussen de oren”.

Met alle beperkingen die gelden, geven deze getallen aan dat:

1. Er veel waardering is voor het huidige systeem. Dit moet bij elke discussie over veranderingen zwaar worden meegewogen.
2. Het management positief beoordeeld wordt. Dit staat in schril contrast met de sterke kritiek op de desinteresse van het management enige jaren geleden<sup>9</sup>. Er is dus wel degelijk wat veranderd.
3. Ondanks alle plussen en minnen en verzachtende omstandigheden er ruimte is voor verbetering.

#### *Passieve coördinatie*

Bovenstaand onderzoek brengt iets zeer wezenlijks naar voren over de Nederlandse coördinatie. Een kwart van de ondervraagden vindt dat betrokken departementen zelf hun invloed op de onderhandelingen moeten veilig stellen. Dit is in essentie wat hieronder *passieve coördinatie* wordt genoemd. Bij passieve coördinatie ligt de werklast van het coördineren bij de afhankelijke partij. Passieve coördinatie wil zeggen dat iedereen informatie en invloed mag hebben maar het initiatief moet van de afhankelijke ministeries komen. Dit belemmert de efficiëntie van de afstemming terwijl in een steeds complexere beleidsomgeving – door horizontale en verticale verbanden – snelheid en gemak in de standpuntbepaling belangrijk is om te voorkomen dat de werklast van de coördinatie ertoe aanzet zo min mogelijk af te stemmen of dit te beperken tot checks op Coreper-instructies. Coördinatie is namelijk niet alleen een probleem omdat dossierhouders zuinig kunnen zijn met openheid, maar zeker ook omdat de volgers afstemming te tijdrovend vinden. Efficiëntie is dus van groot belang. Deze afstemmingskosten zijn mede debet aan de problemen rond het voortdurend verenigen van juridische en beleidsmatige invalshoeken. Bij passieve coördinatie is het namelijk aan de juristen permanent over de schouders van de onderhandelaars mee te kijken.

De achtergrond van passieve coördinatie is dat ambtenaren soms anderen niet (tijdig) informeren of niet achteraf rapporteren. Het uit zich ook in het niet volledig of niet gericht informeren, bijvoorbeeld door materiaal in ruwe vorm rond te sturen. De drempel voor de andere partij om iets met de informatie te doen ('tactisch informatiemanagement') wordt daardoor hoger.

Passieve coördinatie moet gezien worden in relatie tot de tegenhanger: *actieve coördinatie*. Dit typeert het Britse systeem. Het kan het best worden beschreven aan de hand van een citaat uit een instructie voor onderhandelaars:

*“The rationale for keeping others informed, from a selfish or [ministerial] point of view, is to try to avoid the introduction of new objectives to the UK position towards the end of a negotiation... For this reason, copying papers is not necessarily enough. The implications of [Commission]*

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Schout, 1999.

*proposals often have to be made clear [to other ministries].... it can be very difficult to spot the implications of a proposal in their specific fields.... It may take considerable time and effort to have to do the thinking for other [ministries], but is likely to pay dividends both in achieving your policy aims and avoiding major hassles in the endgame of the negotiations”<sup>10</sup>.*

Bij actieve coördinatie ligt de werklast van de afstemming bij de dossierhouders.

Uit bovenstaand onderzoek blijkt dat slechts een kwart last heeft van passieve coördinatie. Dit toont dat in de interministeriële relaties veel is veranderd. Door ervaring met het opereren in de EU, en omdat ministeries toch steeds wederzijds afhankelijk zijn, wordt er meer samengewerkt en geïnformeerd. Desalniettemin zijn de problemen die gekoppeld zijn aan passieve coördinatie ingebakken in het Nederlandse systeem (zoals ook in onder andere het Duitse systeem). Het verschilt per periode en per departement in hoeverre passieve coördinatie de kop op steekt en problemen veroorzaakt. Uit interviews blijkt dat de problemen met passieve coördinatie spelen bij zowel technische als politiek zeer gevoelige dossiers. Overigens wil dit niet zeggen dat de overige driekwart meteen actief coördineert. In de interministeriële relaties bestaan grote verschillen in de mate waarin ambtenaren elkaar inlichten.

Kortom, passieve coördinatie is een van de wezenlijke elementen van het Nederlandse systeem. Echter, het betitelen van de coördinatie als louter passief zou een grove onjuistheid zijn. Deze kwalificatie moet meegenomen worden in de verdere bespreking van de coördinatie.

### *Efficiëntie*

Het systeem is niet bepaald efficiënt<sup>11</sup>:

- Coördinatie kost de ‘afhankelijke’ partij veel tijd. Dit heeft te maken met de vrij autonome positie van het trekkende ministerie en de passieve coördinatie.
- De nog steeds aanwezige vechtcultuur en de kans op misverstanden die verbonden zijn aan het opereren in de dynamische meerlagen-omgeving van expert- en raads werkgroepen, brengen met zich dat betrokkenen wel eens de indruk hebben dat er in het coördineren soms veel tijd verloren gaat aan misverstanden of gevoelens van ‘we horen niets, gaat het wel goed?’ en ‘zijn ze wel loyaal bezig met onze punten?’. In andere gevallen zijn ambtenaren van mening dat er veel aandacht uitgaat naar komma’s die in

<sup>10</sup> Humphreys, 1996, pp. 37-38.

<sup>11</sup> Nu is het een gegeven in de bestuurskunde dat efficiëntie op zich geen doel hoeft te zijn. Inefficiënte systemen kunnen wel degelijk effectief zijn en effectiviteit is veelal belangrijker dan efficiëntie. Daarbij kunnen de kosten van het efficiënt maken van procedures zeer hoog zijn.

Den Haag verplaatst worden maar die weinig invloed hebben op de onderhandelingen in Brussel. Dit heeft te maken met de compromiscultuur. Dit veroorzaakt ook lagere besluitsnelheid vergeleken met de rappe wendingen in het eindspel in Brussel. Het commentaar dat ‘coördinatie eigenlijk nergens over gaat’ is dan ook regelmatig teruggekomen in de interviews. Er lijkt een gemis aan het bewaken van de hoofdlijnen. Door het ‘gepolder’ worden de primaire doelen soms onduidelijk. Waar mogelijk probeert BuZa compromissen scherp en bruikbaar te houden maar dat kan pas nadat de tegenstellingen zich enige tijd hebben voortgesleept, of als de onderwerpen het Coreper bereiken.

- Alle ministeries hebben EU-eenheden en -functies die specifiek gericht zijn op het bemensen van de coördinatiecircuits. Deze capaciteiten worden dus niet ingezet voor serviceverlening en pro-actief signaleren van onderwerpen of problemen. In vergelijking met het VK worden in Nederland meer mensen ingezet om de coördinatie draaiende te houden. Ruw – en conservatief – geschat zijn in Den Haag tussen de 50 en 60 mensen verspreid over BuZa en de overige departementen bezig met de BNC, het Coreper-instructieoverleg en de CoCo (Coördinatiecommissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen)<sup>12</sup>. Deze coördinatoren worden geconfronteerd met documenten die in de BNC, het Coreper-instructieoverleg en CoCo gepresenteerd worden en soms 70 onderwerpen bevatten. Iedereen kan dus voortdurend over alles meepraten in groots opgezette wekelijkse vergaderingen.
- De drempel voor ministeries om in late fases nog invloed te hebben is laag. Dit komt door de open structuur van het Coreper-instructieoverleg en van de CoCo. Iedereen kan hier nog invloed uitoefenen op de instructies onafhankelijk van de inzet in de voorafgaande fases. Echter, in BuZa wordt er nu sterk op gelet dat veranderingsvoorstellen eerder worden ingebracht. Departementen worden gewezen op de onprofessionaliteit van het laat inbrengen van punten en op het feit dat dit een lastige positie kan opleveren voor de onderhandelaars in Brussel.
- Klachten over het niet werken met instructies en het schrijven van verslagen zijn blijven bestaan. Dit maakt het voor anderen moeilijker om betrokken te blijven.
- De BNC is niet het comité geworden waarvoor het was opgericht (voorbereiding van de implementatie en betere bepaling van de Nederlandse standpunten). Toch vervult de BNC een belangrijke functie omdat het overzichten geeft van nieuwe Commissievoorstellen, zorgt voor informatie-uitwisseling tussen departementen en de informatie voorbereidt die naar het parlement gaat. Van deze stap in de coördinatie zou meer gebruik kunnen worden gemaakt om prioriteiten en richtingen te bepalen. Dit zou wel vereisen dat

---

<sup>12</sup> Op BuZa en in EU-coördinatie-eenheden in departementen werd dit getal dubbel zo hoog geschat. Er moet echter gekeken worden naar fte's. Nadere specificatie van hoeveel fte's ermee gemoeid zijn is nodig. Het getal wordt nog hoger als ook ICERs worden meegenomen.

- en dit is al veelvuldig opgemerkt<sup>13</sup> – ministeries op hogere niveaus vertegenwoordigd worden. Nu is het zo dat junior medewerkers en soms zelfs stagiaires aanschuiven, wat het commitment zeer bemoeilijkt. Ook worden afspraken in de BNC niet altijd even goed opgevolgd omdat de volgers en/of de trekkers het erbij laten zitten. Binnen ministeries blijken dossiers die in de BNC worden aangemeld niet op voldoende hoog niveau te worden bekeken. Het gevolg is dat het departement geen gewichtige mening kan geven of directeuren onvoldoende op de hoogte zijn van onderhandelingen waar het eigen departement bij betrokken is en waar tijd voor gereserveerd moet worden<sup>14</sup>. Het gevolg is dat coördinatie in de vervolgfases moeilijker loopt.
- Coördinatieproblemen ontstaan omdat óf de dossierhouders de andere ministeries er niet altijd even energiek bij betrekken of door het niet reageren van de afhankelijke departementen. Werklast is een van de bronnen van dit soort problemen.
  - Er worden bureaupolitieke spelletjes gespeeld. Relatief minder dan vroeger maar het komt zeker voor. Welke interministeriële relaties moeizaam verlopen verschilt in de loop van de tijd. Dit zal te maken hebben met de onderwerpen, de betrokken persoonlijkheden en de politieke krachtsverhoudingen.

## 2.2

### **Evaluatie op basis van de eisen die de EU stelt**

Niet alle vereisten die Europeanisering stelt worden gehaald:

- Implementatie is middelmatig. Het Lissabonproces laat zien dat Nederland amper behoort tot de middengroep. Op het ‘scoreboard’ van 31 mei 2004 staat Nederland op de tiende plaats van de EU-15. De achterstand is groter dan de toegestane 1,5% (2,8%). Ook in diverse nationale stukken wordt bij voortdoring gewezen op de gevaren van de scheiding van de beleidskolom en de juridische kolom<sup>15</sup>.
- Klachten over reactief opereren persisteren.
- Door de (late) coördinatie in de interministeriële comités (Coreper-instructie-overleg en CoCo) en de laagdrempelige opzet is het gemakkelijk nog dingen toe te voegen of te veranderen. Daarmee is er ook geen stimulans om invloed in eerdere fases zeker te stellen. Zowel dossierhouders als volgers wijzen erop dat Coreper maar moet bekijken of de uitkomsten afgewogen zijn. Voor de trekkers levert dit meer armslag en voor de volgers betekent het minder werk tijdens de werkgroepfase. Dit dwingt niet tot een vroegere afstemming. BuZa probeert hier wel een sterkere rol te spelen door in eerdere fases problemen op te pikken en, waar nodig, deze op een hoger plan te tillen.
- Het accent op het Coreper-instructieoverleg leidt tot onduidelijke en meer Haags-georiënteerde – in plaats van ‘Brussel’-georiënteerde – instructies.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld Schout & Metcalfe, 1999.

<sup>14</sup> Voor een overzicht van mogelijkheden en beperkingen de BNC te versterken, zie Schout & Metcalfe, 1999.

<sup>15</sup> Zie voor een overzicht: Van Haersolte & Van den Oosterkamp, 2003.

De PV (Permanente Vertegenwoordiging in Brussel) denkt wel degelijk mee bij het opstellen van instructies maar kan Haagse details niet voorkomen. Hoewel ook BuZa en de PV letten op bruikbaarheid van instructies blijft het verschil in nadruk en snelheid tussen Brussel en Den Haag bestaan. BuZa neigt er nu meer naar om instructies door te sturen naar de CoCo of de ministerraad om zodoende ministeries te dwingen om alleen essentiële en bruikbare aspecten mee te nemen in de instructies. Maar tempo (er staat altijd veel druk op het uitsturen van de instructies) en afstand tot het dossier (de inhoudelijke kennis zit toch primair bij de vakdepartementen en bij de PV) maken dit niet altijd mogelijk.

- Keuzes maken en knopen doorhakken blijft moeilijk in elke fase van de besluitvorming, ook al is vanuit de onderhandelingspositie beter aan te geven wat wel en niet bruikbaar is.

Kortom, er liggen uitdagingen met betrekking tot efficiëntie, afstemming tussen de juridische en beleidsmatige voorbereidingen, het pro-actief omgaan met de Europese beleidsagenda en het balanceren van de ‘Haagse invalshoek’ en de ‘Brusselse bruikbaarheid’ van instructies. Bij veel onderwerpen levert de coördinatie geen problemen op maar bij sommige wel. Veelal spreken ambtenaren over een 80-20% verdeling. Zoals vermeld is er veel waardering voor de huidige manier van werken en is de afstemming de laatste 15 jaar soepeler gaan lopen. Het kan echter nog beter en efficiënter. Daarbij rijst de vraag of de centraal georganiseerde coördinatie in Nederland past bij voorschrijdende horizontale en verticale interdependenties. Kunnen milieuconsequenties, financiële aspecten, juridische perspectieven, overwegingen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking, dereguleringsuitgangspunten, etc. afgestemd blijven worden via strak georganiseerde vaste overlegstructuren?

### 2.3

#### **Event-coördinatie**

Uiteraard zijn er meerdere oorzaken voor de genoemde kritiekpunten (zie de bovengenoemde verwijzingen naar politieke en persoonlijke factoren). Toch spelen twee karaktertrekken in de Nederlandse EU-coördinatie een bepalende rol: passieve coördinatie en *event*-coördinatie. *Event*-coördinatie wil zeggen dat de afstemming voor een belangrijk deel de momenten in de Europese besluitvorming volgt. In Nederland wordt expliciet gecoördineerd als een onderwerp een bepaalde stap bereikt (BNC – Commissie biedt voorstel aan; Coreper-instructieoverleg – Coreper; CoCo – Raad). Natuurlijk wordt in Nederland in heel veel gevallen eerder afgestemd<sup>16</sup>, maar zoals besproken,

<sup>16</sup> Tijdens (de voorbereidingen van) het voorzitterschap heeft VROM maandelijks een bijeenkomst gehouden om de ontwikkelingen rond de dossiers in de Milieuraad interministerieel af te stemmen. Deze transparantie is echter niet wederzijds geweest en VROM-ambtenaren gaven dan ook aan nog behoorlijk te hebben moeten vechten met andere ministeries om invloed uit te oefenen.

dossierhouders en volgers neigen ertoe te wachten tot Coreper omdat daar toch alle onderwerpen in het instructieoverleg voorbijkomen. Passieve coördinatie en *event*-coördinatie zijn gekoppeld. Als de dossierhouder minder geneigd is om er andere partijen bij te betrekken dan dienen de problemen zich pas aan in de afstemmingscomités. Passieve event-coördinatie stimuleert daarmee niet om proactief af te stemmen.



### 3. Veranderingstendensen – de perversiteit van incrementele veranderingen

In de loop van de tijd is de coördinatie uitgebreid ‘van achter naar voren’. De oorspronkelijke Coördinatiecommissie voor Internationale Aangelegenheden is aangevuld met het Coreper-instructieoverleg, de BNC en met diverse ICERs. Daarnaast zijn er voor specifieke Europese beleidsterreinen comités opgericht zoals in het geval van milieu (CIM-EU), handel en staatssteun. Een groeiend aantal commissies, voorschriften en leidraden moet de afstemming in goede banen leiden<sup>17</sup>. Er is een reflex in de discussies over ‘aanpassen’ van de EU-coördinatie die leidt tot steeds zwaardere afstemmingsmechanismen. Met steeds pregnantere horizontale beleidsuitgangspunten ontstaat een toenemende vraag naar gespecialiseerde coördinatieinstrumenten. Vandaar dat op dit moment in Den Haag diverse ideeën leven om de afstemming tussen beleid en wetgeving te ‘verbeteren’<sup>18</sup>; de beleidskolom, de juridische kolom en de afstemming tussen Rijk en lagere overheden te integreren in een nieuw orgaan<sup>19</sup>; en bij BuZa een interministeriële afdeling op te richten zodat alle coördinatoren onder één dak zijn. Dit soort aanbevelingen verschillen per periode en per beleidsterrein. Het thema ‘duurzaamheid’ heeft tot specifieke voorstellen geleid en zo zijn er meer onderwerpen waarvoor speciale procedures zijn aangedragen (of al zijn ingevoerd, zie de ontwikkelings samenwerkingstoets op het fiche van de BNC). Dit onderstreept de neiging om de bestaande coördinatie te verzwaren. Veranderingsideeën bouwen altijd voort op bestaande structuren. Elke discussie over coördinatie lijkt bij voorbaat uit te monden in ‘verzwaring van wat reeds bestaat’.

Het is de vraag of het punt bereikt is waarop veranderingen perverse effecten gaan hebben. Meer en meer tijd wordt gestopt in omvattende interministeriële comités. Met steeds zwaardere coördinatie is het waarschijnlijk dat de afstemming van de toenemende horizontale en verticale interdependenties moeilijker en kostbaarder zal worden. Het gevaar is tevens dat verdere veranderingen weinig praktische effecten zullen hebben – zoals is onderzocht voor een aantal voorstellen om het pro-actieve karakter van de BNC te versterken<sup>20</sup>. Daarbij hebben de BNC, de ICER-constructies en andere maatregelen niet geleid tot een goede implementatiepositie van Nederland in de Europese *benchmarking*-oefeningen.

<sup>17</sup> Alleen al uit de ICER is een tiental handleidingen en checklisten voortgekomen over o.a aandachtspunten bij het onderhandelen, notificaties, en procedures bij het Hof van Justitie.

<sup>18</sup> Zie de suggestie om de ICER in de huidige afstemmingsstructuur meer gewicht te geven: Van Haersolte & Van den Oosterkamp, 2003.

<sup>19</sup> Raad van State, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 473, nr. 35, p. 11.

<sup>20</sup> Schout & Metcalfe, 1999.



## 4.

### Wat toont het voorbeeld van het Verenigd Koninkrijk?

Vergelijkingen tussen bestuurlijke modellen zijn bijzonder moeilijk omdat belangrijke basiselementen verschillen. Het VK heeft bijvoorbeeld een *civil service*-systeem waarin *togetherness* een belangrijke rol speelt. Daarbij heeft het VK (nog) geen coalitieregering en bestaat er een ‘eilandgevoel’ binnen de Europese samenwerking. Toch biedt het een waardevolle spiegel omdat het in de eerste plaats gezien wordt als het land waar de coördinatie het best geregeld is<sup>21</sup>. In de tweede plaats is de coördinatie er op andere uitgangspunten gestoeld. Daar waar Nederland steunt op interministeriële comités is het Britse systeem juist heel subsidiair ingericht (sommigen beweren dat het hiërarchisch is<sup>22</sup> maar dit miskent het sterk informele karakter en de beperkte capaciteit van het centraal niveau). Het VK is juist mede gekozen vanwege het grote verschil in coördinatiebasis. Een vergelijking met een meer verwant systeem zou minder afstand betekenen van het Nederlandse model en de oplossingen meer gezocht hebben in trends binnen wat al bestaat.

Natuurlijk moet opgepast worden voor het overdrijven van verschillen. Er zijn ook grote parallellen te trekken tussen Nederland en het VK. Bijvoorbeeld, ook in het VK verschillen de machtsposities van ministers en is de *Prime Minister* niet altijd de ster die bovenaan staat<sup>23</sup>. Belangrijker is dat, naast het erkennen van structurele eigenaardigheden in politieke modellen, deze verschillen niet noodzakelijkerwijs betekenen dat er geen lessen getrokken kunnen worden. De verschillen in context mogen echter nooit uit het oog verloren worden.

Het VK toont het volgende (zie ook tabel 1):

- Veranderingen hoeven niet altijd tot verzwaring van de coördinatie te leiden. In het VK zijn de afstemmingsmechanismen de laatste jaren juist *lichter* gemaakt.
- Horizontale monitoringcapaciteiten zijn waardevol waar het gaat om pro-actief afstemmen. Deze liggen bij het CO (*Cabinet Office – European Desk*), UKREP (de Britse Permanente Vertegenwoordiging) en het FCO (*Foreign and Common Wealth Office*; het Britse BuZa). Monitoring in het VK is gericht op de nieuwe onderwerpen. Het doel is te bepalen of er snel een standpunt nodig is en pijnpunten te ontdekken. Daar waar de departementen er niet (snel) uitkomen wordt de rol van het CO groter. Al in een vroeg stadium kan het CO de coördinatie naar zich toetrekken. Deze dreiging alleen al stimuleert decentrale afstemming. Voor alle duidelijkheid, de *European Desk* van het CO heeft slechts twaalf beleidsmedewerkers

<sup>21</sup> Voor een bespreking van de mogelijkheden van vergelijkende coördinatieonderzoeken, zie Jordan & Schout, 2005 (te verschijnen).

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld Kassim, 2003.

<sup>23</sup> Wallace, 1996 beschrijft de verzwakte coördinatie ten tijde van de Major-periode.

met daarnaast nog een aantal senior management posities. Het monitoren kost niet zo veel tijd mede omdat het FCO hierin ondersteunt. Belangrijk is hierbij dat, met het oog op hun prestige, ambtenaren hun dossiers liever niet in de handen van het CO zien belanden.

- In Nederland heeft BuZa wel een monitoringopdracht maar deze betreft het redigeren, controleren, verspreiden en versturen van fiches en instructies. In het VK zijn dit taken die primair bij de departementen en de ambtenaren van UKREP liggen. De FCO volgt ook onderwerpen met het oog op de contacten richting het parlement (de buitenlandse zaken minister moet EU beleid verdedigen) en om ambassades te kunnen inschakelen voor lobby-activiteiten. Daarnaast heeft het FCO een soort van support functie voor het CO. Bij problemen tussen departementen zal het FCO een brief opstellen met de oplossing van het probleem. Deze brief bindt de departementen. Als een departement het niet eens is met de inhoud, kan dat opgenomen worden in het kabinet. Tijdens het schrijven van de brief zal het CO meestal inspringen om te kijken of arbitrage mogelijk is en om zo de brief te voorkomen. Uit deze handelwijze blijkt duidelijk de subsidiaire inrichting: ministeries zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de afstemming; het FCO zal een brief opstellen als dit nodig is; en uiteindelijk springt het CO in als de problemen persisteren.
- Afstemming is ook mogelijk zonder BNC, Coreper-instructieoverleg, CoCo en ICERs. In het VK is de 'Grant-Darroch' meeting het enige ambtelijke orgaan dat wekelijks bijeenkomt (genoemd naar de Permanente Vertegenwoordiger en de directeur van het *European Secretariat* van het CO). Dit comité is subsidiair van opzet. Alleen de betrokken departementen hoeven aanwezig te zijn als een bepaald onderwerp op de agenda staat. Gedurende de vergadering wisselen de gezichten rond de tafel dan ook steeds. Dit overleg maakt het mogelijk wekelijks alle aandachtvragende onderwerpen op het niveau van CO en Permanente Vertegenwoordiger te bespreken. Dit betreft beleidsconflicten, komende Raadsvergaderingen en strategische ontwikkelingen (zoals de plannen van inkomende voorzitterschappen).
- Controles op instructies gebeuren primair decentraal en alleen problemen worden centraal (door het FCO en CO) opgepakt. Het CO, UKREP en het Britse BuZa (FCO) kunnen ingrijpen als problemen ontstaan (zie de 'brief' hierboven). Dit is een subsidiaire manier van werken: decentraal waar mogelijk, met een rol voor het centrum waar nodig. De Britse PV is een centrale actor in het bewaken van de algemene lijn en van het interministeriële draagvlak in de onderhandelingen.
- Departementen hebben wel EU-eenheden maar die hebben een service-gerichte functie binnen de eigen organisatie – ze adviseren en signaleren. Ze hoeven geen interdepartementale afstemmingsmachinerie draaiende te houden. Ook binnen de departementen ligt de verantwoordelijkheid voor EU-beleid zo dicht mogelijk bij de sectorspecialisten. De druk van het Cabinet Office om EU-onderwerpen serieus te nemen stimuleert het

oppakken van nieuwe Commissievoorstellen. Het is twijfelachtig of decentrale coördinatie zou functioneren zonder deze centrale druk.

- In het VK staan problemen of aandachtspunten centraal ('*issue*-coördinatie'). In elke fase kan een onderwerp op een hoger niveau getild worden. Er zijn meerdere actoren die coördinatie hogerop kunnen tillen: de dossierhouder zelf, de afhankelijke partijen, het FCO, de PERMREP en het CO.
- De basis van de afstemming is 'actieve coördinatie' en de coördinatielast ligt op de schouders van de dossierhouder. Deze moet er pro-actief voor zorgen dat andere departementen op de hoogte zijn van de belangen die voor hen op het spel staan. Dit is ook vastgelegd in allerlei instructies voor ambtenaren die te maken hebben met EU-beleid. Actieve coördinatie gaat samen met '*issue*-coördinatie'. Het aandragen van onderwerpen en het specificeren van pijnpunten – gecombineerd met de dreiging dat het CO of UKREP problemen zal oppakken – maakt dat problemen in het VK direct zichtbaar worden en dat snel aan oplossingen gewerkt wordt. Door passieve coördinatie-elementen in Nederland kan hier de afstemmingslast bij het afhankelijke departement liggen. Omdat de kennis en de contacten bij de dossierhouder geconcentreerd zijn is deze vorm van afstemmen minder efficiënt. Wil een ambtenaar invloed hebben op een onderwerp dan vereist dat voortdurende kritische betrokkenheid. Dit houdt zeer veel werk in, soms gedurende meerdere jaren. Passieve coördinatie versterkt de prikkel om coördinatie te vermijden en spoort aan om in Brussel met grotere delegaties te werken. Actieve *issue*-coördinatie is niet vrijblijvend voor de afhankelijke departementen. Zij moeten wel wat met de informatie doen. Laten ze het liggen, dan zal het pijnlijk voor hen worden om later nog invloed uit te oefenen. Ofwel, het werpt een drempel op om later instructies te wijzigen.
- De agenda's van de voorzitterschappen spelen een belangrijke rol in het bepalen van de standpunten. Voorzitterschapsagenda's geven aan waar de onderhandelingen de komende maanden over zullen gaan en wat de doelstellingen van het voorzitterschap zijn (bijvoorbeeld 'verder brengen' of 'afronden'). In Nederland worden deze agenda's amper gebruikt, terwijl ze in het VK elk half jaar leiden tot overzichten van thema's en knelpunten voor de komende maanden. Vergaderingen worden georganiseerd in samenwerking met de Britse ambassades van het land dat het voorzitterschap gaat overnemen. Nu worden deze sessies nog door de departementen zelf georganiseerd maar om het interministeriële karakter te onderstrepen is het de bedoeling dat het CO het voortouw gaat nemen.
- Door het decentrale model is de PV direct en van het begin af aan betrokken bij de standpuntbepalingen. UKREP zal met steun van het CO letten op de bruikbaarheid van de instructies. Zo wordt voorkomen dat compromissen in de hoofdstad de stellingname compliceren (dat wil niet zeggen dat het VK geen moeilijk verdedigbare standpunten kan hebben, maar het voorkomt wel dat rekening gehouden moet worden met technische details die in de Brusselse onderhandelingen weinig relevant zijn).
- (*Strategische*) *monitoring*: hierboven is de monitoring van de dagelijkse gang van zaken gepresenteerd. Naast deze mechanismen zijn in het VK

ook procedures die de dagelijkse gang strategisch sturen. Twee keer per jaar komen de ministers bijeen om belangrijke Europese onderwerpen te bespreken om zodoende het politieke niveau te betrekken en te informeren (in Nederland bestaat een CoCoHan met dezelfde opdracht, echter deze brengt hogere ambtenaren bijeen; daarbij, de CoCoHan neigt naar een preoccupatie met de waan van de dag). Hierbij wordt ook gekeken naar de belangrijkste onderwerpen op de agenda van het komende voorzitterschap. Deze bijeenkomsten worden vooraf gegaan door (interministeriële) sessies per Raad over de agenda van het nieuwe voorzitterschap. Deze sessies worden meer en meer door het CO georganiseerd.

Het Britse model is dus sterk subsidiair van opzet. De centrale organen – het CO en de Grant-Darroch-meeting – komen alleen bij problemen in beeld. De basis wordt gevormd door de actieve coördinatie. Tot voor een paar jaar bestonden er meerdere coördinatiecommissies<sup>24</sup> maar die zijn afgeschaft.

Zoals gesteld moet er voorzichtig omgegaan worden met vergelijkingen tussen landen. Als ingegaan wordt op details dan zullen allerlei parallellen naar voren komen. Dit neemt niet weg dat op hoofdlijnen belangrijke verschillen kunnen bestaan.

#### 4.1

##### **Kanttekeningen bij het Britse systeem**

Geen systeem is volmaakt en coördinatie in het VK is zeker niet altijd perfect. Ook Britse ambtenaren geven aan dat er problemen zijn en dat het beter kan. Helaas is er geen vergelijkend onderzoek naar de tevredenheid over de mechanismen of het aantal dossiers dat tot problemen leidt. Toch is een aantal problemen evident. In de eerste plaats is het zo dat ook hier dossiers kunnen vastlopen omdat er binnen de regering grote meningsverschillen bestaan en het CO uiteindelijk slechts in beperkte mate kan sturen. Het valt op dat in de minder strak gecoördineerde landen zoals Nederland en Duitsland diverse invalshoeken tot aan het eind kunnen blijven meespelen (of het problematisch is, is in essentie een politieke keuze). In het VK kan er vroeg voor gekozen worden op een aspect te letten (bijvoorbeeld deregulering) en niet op een ander (bijvoorbeeld milieu). Daarmee wordt het pleit beslecht voor de rest van het traject. Dit soort afsluiten van discussies – en dus inflexibiliteit – kent het Nederlandse systeem niet. Verder is het systeem afhankelijk van de mate waarin individuele ministeries blijven investeren in de voor hen belangrijke, horizontale aspecten. Bijvoorbeeld, het valt op bij duurzaamheid van EU-beleid dat het systeem op een efficiënte manier invloed van het milieudepartement toestaat op andere sectoren. Dit departement heeft echter amper geïnvesteerd in monitoring (het heeft een zeer kleine Europese unit – 2 fte's – en die houdt zich bezig met de Milieuraad en amper met andere Raden). Het

---

<sup>24</sup> Zie voor een beschrijving Armstrong & Bulmer, 1995 en Kassim, 2001.

systeem is er, maar de mate waarin er gebruik van wordt gemaakt verschilt per beleidsterrein.

Een vergelijkend onderzoek naar coördinatie van EU-beleid in de Commissie, Duitsland, Nederland en het VK concludeert dan ook dat de eerste slagen rond de Europeanisering van departementen met name gingen om het 'eigen beleid' en de 'eigen Raden', maar dat de volgende stappen investeringen zullen vragen in het zorgen voor de aansluiting bij beleidsontwikkelingen in andere sectoren<sup>25</sup>. Voor horizontale beleidsuitgangspunten moeten eigendomsrechten geclaimd worden. Geen commissie of procedure kan garant staan dat duurzaamheid, deregulering of juridische kwaliteiten automatisch worden meegenomen.

Echter, wordt gekeken naar de manier waarop nationale en Europese ambtenaren praten over het Britse model dan valt een zekere jaloezie niet te ontkennen<sup>26</sup>. Dit heeft vooral te maken met het pro-actief opereren en het spreken met één mond. Tevens wordt in vergelijking met Nederland in het VK met minder mensen gecoördineerd.

## 4.2

### **De bruikbaarheid van de vergelijking**

Het Britse model toont aan dat, mits ondersteund door actieve coördinatie, een systeem zonder BNC, Coreper-instructieoverleg en CoCo goed denkbaar en aanbevelenswaardig is. Een soort van – zij het meer subsidiair ingerichte – CoCo-structuur blijft echter nodig (zie het voorbeeld van de Grant-Darroch-meeting in het VK). Door de *event*-gerichte Nederlandse structuur af te schaffen, zou de druk om informeel en bilateraal te coördineren – los van Raads-*events* – toenemen. Tevens zou het capaciteiten vrijmaken bij BuZa en bij de departementen om te komen tot een sterkere, subsidiaire coördinatie-structuur gericht op het ontdekken en oplossen van problemen.

De vraag is vervolgens of gezien de coalitieregering in Nederland en de interministeriële coördinatiecultuur van geregelde voltallige vergaderingen, het VK-systeem wel een relevante spiegel is voor Nederland. Kan, in afwezigheid van een duidelijke machtsfactor, een sterke minister op een andere manier ingebed worden in interministeriële afspraken dan via geregeld overleg en terugkoppeling? Het voorlopige antwoord hierop is dat dit waarschijnlijk inderdaad mogelijk is. In het VK bestaan ook sterke en zwakke ministers en ministeries. De samenbindende factoren zijn hier echter niet de interministeriële comités maar de afspraken over actieve informatie-uitwisseling, met krachtige achtervangerrollen van het CO en UKREP. Op voorhand is niet duidelijk waarom deze combinatie ook niet in Nederland zou kunnen werken. Het roept wel

---

<sup>25</sup> Jordan, Schout & Unfried, 2005.

<sup>26</sup> Zie ook de bespreking van het Britse model in bijvoorbeeld Kassim, 2000.

/88/

vragen op over de wenselijkheid om de coördinerende afdelingen van BuZa te laten waar ze zijn en over de nieuwe nadelen die een eventuele verplaatsing zou kunnen inhouden.



## 5.

### **Aanbeveling: op naar subsidiaire, actieve coördinatie**

Buitenstaanders dienen bescheiden te blijven in het doen van aanbevelingen. De uiteindelijke structuren en processen zijn toch het gevolg van duwen en trekken tussen departementen en van politieke krachtsverhoudingen. Bijvoorbeeld uitspraken over de positie van Algemene Zaken (AZ) in de interministeriële verhoudingen of het gewicht dat ministers aan EU-beleid geven, zijn toch onderwerpen die meer door politieke afwegingen bepaald zullen worden dan door rationele argumenten. De waarde van aangedragen blauwdrukken is dus gering. Daarom worden hier twee richtingen geschetst waarin de EU-coördinatie zich zou kunnen ontwikkelen, met een mogelijk compromis als derde variant. Deze kunnen als uitgangspunt dienen bij het duwen en trekken over de toekomst van de afstemming.

#### 5.1

##### **Richting 1: perfectioneer het huidige systeem**

Zoals hierboven besproken, leven er op gezette tijden en in de verschillende gremia ideeën om de afstemming te verbeteren. Bijvoorbeeld, nadat het artikel over integratie van milieu in andere beleidsterreinen was opgenomen in de Preambule van het Verdrag van Amsterdam, onderzochten VROM en BuZa de mogelijkheden om de CIM en de BNC beter af te stemmen. Met enige regelmaat duiken suggesties op voor speciale comités of parallelle coördinatiecircuits. Waarschijnlijk zijn over elk horizontaal beleidsaspect suggesties te vinden om te komen tot een betere afstemming door middel van uitbouw van de huidige structuur.

Aan het ‘perfectioneren’ van de bestaande structuur kleven de volgende problemen:

- Er ontstaat een veelheid aan comités en procedures. Naast het feit dat dit op zich veel tijd zal vergen, bestaat er het gevaar van overlappende instanties. Dit kan verdere vertraging of zelfs tegenstrijdigheden betekenen. Een voorbeeld hiervan is het functioneren van de BNC, waaromtrent voorstellen zijn gedaan om fiches ook in de ICER op te brengen. Hierbij moet bedacht worden dat, naast het gevaar een parallel circuit te creëren, de ICER er langer over doet om een advies te schrijven en dus verdere vertragingen kunnen ontstaan.
- De coördinatie behoudt haar inefficiënte manier van werken via de weinig subsidiair ingerichte comités.
- De coördinatie blijft reactief en gericht op *events*.
- De coördinatie blijft bij het afhankelijke ministerie liggen en wordt niet dwingend opgelegd aan het ‘trekkende’ departement.
- De huidige manier van werken vraagt veel van de afhankelijke ministeries. Deze moeten de coördinatiecomités bemensen en voortdurend druk uitoefenen om invloed te hebben.
- Keuzes maken blijft moeilijk.

Het is dus twijfelachtig of vervolmaking van de coördinatie inderdaad zal leiden tot betere coördinatie (zie bijv. ook wat er in de praktijk terecht is gekomen van de BNC en de ICERs).

Daarbij zal elke suggestie mogelijk verdere aanpassingen vereisen. Dit maakt incrementele veranderingen ook moeilijk door te voeren en de kans op mislukken groter. Wil de BNC bijvoorbeeld pro-actiever een standpunt bepalen, dan moeten alle ministeries meer tijd en ruimte vrijmaken om de onderwerpen op de BNC-agenda te bestuderen. Dit zal moeten gebeuren in de korte tijd tussen het ontvangen van de BNC-agenda en de vergadering zelf. Binnen die tijd moeten de coördinatoren de juiste experts binnen de ministeries vinden en deze vragen (soms dwingen) om een standpunt te formuleren. Eigenlijk zouden de departementen al in een veel eerder stadium moeten kijken naar nieuwe Commissievoorstellen. Daarnaast moet er geïnvesteerd worden in de *follow-up* van de fiches omdat dit nu nog regelmatig een probleem is (bijvoorbeeld omdat de volgers niet veel aandacht besteden aan de *follow-up* en dossierhouders dan maar stoppen met het sturen van informatie). Ook zal het niveau van de BNC omhoog moeten. In opzet is de BNC een vergadering van directeuren echter in de praktijk is het een bijeenkomst van junior ambtenaren. Dit maakt het moeilijk om te komen tot het stellen van prioriteiten, om strategische richtingen over onderwerpen af te spreken of om ministeries te committeren. Kijkend naar de extra maatregelen die nodig zijn om dit orgaan te versterken, is het niet verwonderlijk dat de discussie over het versterken van de BNC met enige regelmaat terugkomt. Kortom, incrementele veranderingen kunnen nog veel (soms onvermoede) voeten in de aarde hebben en mogelijk-kerwijs perverse effecten hebben (zoals het vergroten van de inefficiëntie).

## 5.2

### **Richting 2: stap over op subsidiaire actieve coördinatie**

Bij dit alternatief wordt niet gekeken naar een waterdicht coördinatiesysteem waarin alle dwarsverbanden zijn afgedekt. In plaats daarvan wordt ervan uitgegaan dat het tijd is om over te stappen op een paar algemene basisregels voor de afstemming en op een grotere rol voor de vakdepartementen en de PV. Het Britse model levert een alternatief waarin de coördinatielast primair ligt bij het leidende ministerie. Op centraal niveau zijn complementaire rollen nodig die zorgen voor de druk om pro-actief te coördineren en die een sterke prikkel leveren om decentraal problemen op te lossen. Als ministeries er onderling niet uitkomen dan wordt de coördinatie overgenomen door het *Cabinet Office*. Verder monitort het CO de nieuwe voorstellen en kijkt of – en wanneer – standpunten nodig zijn<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> In feite werkte BuZa op een vergelijkbare manier tijdens de voorbereidingen van het Nederlandse voorzitterschap. Ruim van te voren heeft het lijsten gemaakt van onderwerpen waar departementen overlappen. Het feit dat dit overzicht gemaakt werd initieerde reeds betere afstemming tussen departementen. Daarbij werd voortdurend voeling gehouden met de ontwikkelingen rond deze onderwerpen en stond de stok achter de deur om deze op politiek niveau aan te kaarten.

Het CO wordt hierin ondersteund door UKREP en ook de FCO kan op discrepanties wijzen.

In essentie komt dit alternatief neer op het versterken van zowel de decentrale als de centrale coördinatiecapaciteiten:

- Decentraal: leg de coördinatielast bij de departementen (in elke fase). Dit houdt in dat hier de taak ligt iedereen te informeren, om te zorgen dat voorstellen juridisch goed zijn doorgelicht, om te bewaken dat horizontale aspecten worden meegenomen en om op tijd implementatieaspecten te bepalen. In geval van twijfel over de rol van het leidende ministerie of bij meningsverschillen heeft elk van de betrokken partijen het recht om het centrale niveau in te schakelen.
- Centraal: complementeer de decentrale verantwoordelijkheid met een centrale monitorrol met betrekking tot 1) nieuwe beleidsontwikkelingen (ongeacht of het de Commissie- of Raadsfase betreft) en 2) de vraag of een standpunt nodig is (in het begin kan dat vrij flexibel zijn maar in latere fases zal dit ingeperkt moeten worden). Deze monitorrol kan heel goed gespeeld worden door zowel coördinerende afdelingen op BuZa als door de PV. Bekeken moet worden of de BuZa-afdelingen hiervoor naar AZ moeten verschuiven (zie onder).

Een vorm van interministeriële afstemming op hoog niveau zal nodig blijven om problemen op te lossen en om een controle-instrument te hebben voor de onderhandelingen in de Raad (in het VK is dit de wekelijkse Grant-Darroch-meeting).

De volgende sectie schetst de maatregelen die nodig zijn om eventueel actieve coördinatie in te voeren.

Overstappen naar een nieuw model roept twee vragen op: 1) worden de bekende problemen opgelost? en 2) komen er niet nieuwe problemen voor in de plaats? Zoals betoogd zal de meer subsidiaire manier van werken efficiëntie bevorderen en eerder moeten kunnen leiden tot een standpuntbepaling. Of het nieuwe problemen zal creëren zal in grote mate afhangen van de mate waarin ontwikkelingen in alle fases gemonitord kunnen worden door de tandem BuZa (of AZ) en PV.

### 5.3

#### **Compromis – met bedenkingen**

Met de huidige structuur zijn werkwijzen gevonden waarmee iedereen vertrouwd is en die redelijk functioneren. Maar zoals besproken, het is niet optimaal. Toch wil geen van de geïnterviewden de huidige overleggen afschaffen. Het verzet dat dit zal oproepen maakt het zinvol om te bezien of er werkbare tussenvormen zijn. Het is echter twijfelachtig of actieve *issue*-coördinatie gecombineerd kan worden met de bestaande *event*-coördinatie, omdat BuZa-coördinatoren en de EU-coördinatoren binnen de ministeries zich

sterk op de huidige mechanismen zullen blijven richten en zodoende al de aandacht daar naar toe zal blijven uitgaan. Als de interministeriële afstemming op een bepaalde manier is ingericht, dan zuigt dat systeem ook de intraministeriële coördinatiemiddelen naar zich toe. De EU-coördinatoren zullen hun tijd moeten blijven besteden aan het aanleveren van voorstellen voor fiches en instructies en moeten blijven deelnemen aan de interministeriële vergaderingen. De ambtenaren van BuZa zullen daarom ook daar hun prioriteiten blijven leggen. Daarbij zal de neiging groot blijven het Coreper-instructie-overleg te blijven gebruiken om instructies te checken, en het uitoefenen van invloed op andere beleidsterreinen zal met passieve coördinatie zeer veel tijd blijven eisen. Het voortbestaan van het huidige systeem zal actieve informatie-uitwisseling en pro-actief coördineren in de weg staan. BuZa zal dan ook geen tijd hebben in eerdere fases de geschetste monitorrol te vervullen door vanaf het begin te kijken naar nieuwe ontwikkelingen of problemen.

Desalniettemin zou het mogelijk kunnen zijn – mits het veranderingsproces afdoende begeleid wordt – om actieve informatie-uitwisseling in te voeren in de bestaande structuren. Interviews geven echter aan dat het nut van de huidige gremia afneemt als de actieve coördinatie functioneert. Het compromis-alternatief zal daarom waarschijnlijk vooral een overgangsfase typeren. Als de balans in dit alternatief echter niet voortdurend bewaakt wordt, zal het makkelijk kunnen terugvallen tot de bestaande structuur. Oftewel, de kans is groot dat het compromis niet zal werken en de coördinatie een voortdurend weerkerend thema zal blijven met de bijbehorende voorstellen voor extra comités en procedures gevolgd door kritische evaluaties.

## 6. Maatregelen die nodig zijn om over te stappen op actieve coördinatie

Het tweede en derde alternatief houden een overstap in naar actieve issue-coördinatie. Dit zal het volgende pakket van maatregelen vereisen.

### *Dossierhouders*

De efficiëntie kan verbeteren als de last van het coördineren eenduidig bij de dossierhouders komt te liggen. Deze moeten actief gaan coördineren, zoals hierboven aangegeven. Dit zou nu ook al het geval moeten zijn, maar op dit niveau vallen nog wel eens gaten. De eisen die aan dossierhouders worden gesteld moeten expliciet worden vastgelegd (zie onder).

### *Vastleggen van actieve coördinatieplicht*

Het zal nodig zijn om actieve coördinatie te verankeren in *rules of procedure*. De formele procedures moeten worden vastgesteld zodat duidelijk is wat ieders rechten en plichten zijn (zie als voorbeeld het VK model). Deze procedures leggen vervolgens ook het kader vast om elkaar op aan te spreken. In deze context gaat het voor Nederland om herzieningen in de ‘Aanwijzingen voor de Regelgeving’ (in het bijzonder hoofdstuk 8; ministerie van Justitie, 29 mei 2002). Hierin wordt wel gesteld dat juridische afdelingen er vanaf het eerste moment bij moeten worden betrokken (dus ook al in de Commissiefases), maar over verdere coördinatieplichten wordt niet gerept. De BNC zou in dit kader een meer algemeen verwachtingspatroon kunnen formaliseren over wat verder te doen met een onderwerp: ‘stel een strategie op en betrek ook andere lidstaten hierbij’, ‘maak afspraken over precieze samenwerking’, ‘leg verwachtingen vast van de leidende en volgende departementen’, ‘bepaal wie verantwoordelijk is voor de juridische (of andere horizontale) begeleiding’, ‘leg vast wanneer BuZa/AZ moet ingrijpen en wie het recht heeft om problemen aan te kaarten bij deze instanties’. Ook andere documenten zouden de verwachtingen kunnen specificeren<sup>28</sup>. De actieve coördinatieplicht moet overal uit blijken.

Binnen het kader van de taak van AZ te letten op de ‘eenheid van beleid’ zal moeten worden toegezien op het naleven van deze richtlijnen. Zonder toezicht zullen nieuwe regels niet gaan leven. Andere ministeries moeten dus aangeven wanneer er passief gecoördineerd wordt. Natuurlijk kan BuZa AZ in deze

<sup>28</sup> Zoals de ICER-publicatie ‘Leidraad onderhandelen in Brussel’, Den Haag, 2004. Behalve een enkele zin staat hier weinig in over wat coördinatie behoort in te houden. Let wel: de formulering in dit document is *event*-georiënteerd: “stem vooraf de Nederlandse inbreng in Raadswerkgroep of comité af met andere betrokken (dienstonderdelen van) departementen” (p. 35). Kennelijk is hier coördinatie opgevat in de beperkte zin van ‘bereid uw instructie voor’ en dwingt het niet om in eerdere fases op hoofdlijnen af te stemmen.

taak ondersteunen. AZ moet dan ook ministeries formeel aanspreken als er problemen ontstaan.

### *Ministeries*

Er zal een nieuwe Europeaniseringsfase in de ministeries nodig zijn. Europeanisering van de departementen is sinds de tweede helft van de jaren tachtig een diepgaand proces geweest en heeft veel investeringen gevegd. Dit proces heeft vruchten afgeworpen in de vorm van verdieping van EU-kennis en aanpassingen van beleid en organisatie. Europeanisering is echter met name een interne ontwikkeling geweest (gericht op het *eigen* beleid en de *eigen* Raad). Als de interministeriële afstemming daadwerkelijk meer subsidiair wordt dan zal de volgende slag in de Europeanisering van departementen gericht moeten zijn op het versterken van de interministeriële contacten. Om te voorkomen dat de coördinatie verder afhankelijk wordt van procedures en commissies, moeten de departementen investeren in het monitoren van de voor hen relevante uitgangspunten (VROM: duurzaamheid, EZ/Justitie: kwaliteit van wetgeving, Fin.: financiële consequenties, BuZa/AZ: hoofdlijnen en prioriteiten, etc.). Het zal waarschijnlijk niet mogelijk zijn dit soort uitgangspunten vast te leggen in procedures in de hoop dat dit voldoende zal zijn. Ook kan niet verwacht worden dat elke ambtenaar de horizontale beleidsuitgangspunten wel zal integreren. In de EU wordt op dit moment veel gesproken over *ownership*: ambtenaren moeten horizontale beleidsuitgangspunten als het ware automatisch meenemen. Zo wordt bijvoorbeeld van ambtenaren verwacht dat ze 'Europees denken' of duurzaamheid als doelstelling ondersteunen. Echter, elke ambtenaar heeft zijn/haar eigen primaire doelstellingen en punten waar graag op gescoord wordt. *Ownership* werkt dus waarschijnlijk slechts in beperkte mate<sup>29</sup>. Horizontale verwevenheid van (Europese) onderwerpen vraagt om horizontale inzet van alle betrokkenen. Ook al zouden gespecialiseerde coördinatiemechanismen bestaan dan nog zal het departement dat de meeste affiniteit heeft met het horizontale onderwerp er toch hard aan moeten blijven trekken. Bijvoorbeeld, 'juridische kwaliteit' of 'tijdig implementeren' is niet afhankelijk van een bespreking in de ICER maar zal een permanente begeleiding gedurende het hele onderhandelingstraject vragen. De actieve coördinatieplicht zal deze afstemming wel vergemakkelijken maar voorkomt niet dat verdere Europeaniserings-investeringen nodig zijn (en dit keer dus gericht op andere Raden in plaats van op de eigen Raad – sectorexperts moeten meer over de muren heen kijken).

Als de departementen zelf investeren in horizontale thema's, kan de afstemming ook decentraal blijven. Bijvoorbeeld, als de juridische afdelingen en het ministerie van Justitie relevante onderhandelingen volgen gedurende het hele traject dan is het niet nodig een aparte ICER-structuur te hebben om de implementatie te vergemakkelijken. Het valt daarbij niet te verwachten dat

---

<sup>29</sup> Schout, 1999; Jordan, Schout & Unfried, 2005.

interministeriële comités gaan functioneren zonder dergelijke investeringen van ministeries in horizontale thema's. Kortom, als departementen investeren in horizontale thema's zijn de comités slechts beperkt nodig en als comités opgericht worden zonder dergelijke investeringen dan functioneren ze niet. Het is dus nuttig te overwegen of de hele discussie rond de ICER niet beslecht kan worden door grotere betrokkenheid van wetgevingsjuristen op departementen (met of zonder extra waakzaamheid van het ministerie van Justitie). Anders geformuleerd, het is nog maar de vraag of een tijdige en versterkte juridische invalshoek in de Europese onderhandelingen gezocht moet worden in het kader van de ICER en of de ICER nog wel nodig is als de ministeries zelf hun juridische afdelingen sterk betrekken bij de voorbereidingen van de onderhandelingen.

*Nieuwe monitorrollen moeten gedefinieerd worden (BuZa-AZ; PV)*

Centrale druk is nodig om te zorgen dat decentrale processen gesmeerd lopen. Om pro-actief te werken en problemen op te lossen (en om een stok achter de deur te hebben) moeten monitorrollen gedefinieerd worden. Hierbij gaat het om het uitvoeren van BuZa-achtige overzichtstaken. Zoals geschetst, kan de PV hier ook een grotere bijdrage aan leveren. BuZa zou met de PV sterker kunnen kijken naar: wat is nieuw, waar staan we, zijn standpunten nodig, wat is een haalbare kaart, is er zicht op coalities, welke politieke of beleidsmatige aspecten zijn in het geding? Niet dat antwoorden vanaf centraal niveau bepaald moeten worden, maar het is nodig *dat* deze vragen tijdig gesteld worden en dat ingegrepen wordt als er vertragingen of meningsverschillen zijn.

Op dit moment ligt de nadruk binnen BuZa op het organiseren van de genoemde coördinatiecomités en het meer algemeen volgen – op lager niveau – van vakraden. Aanscherping van pro-actieve detectie van problemen is gewenst.

*AZ of BuZa – of AZ en BuZa?*

Er is een discussie gaande binnen het coördinatie-thema over 'moet de coördinatie-taak bij BuZa blijven of bij AZ ondergebracht worden?' Deze discussie heeft een groot nadeel: het gaat in eerste instantie over de vraag 'waar' de rollen worden neergelegd. Dit is ondergeschikt aan de vraag 'of' wel de juiste rollen vervuld worden. Het is jammer als de discussie over het vervolg van de coördinatie verzandt in de vraag of delen van BuZa naar AZ moeten.

De grote vraag is eerder of wel de juiste coördinatie-rollen vervuld worden. In tweede instantie komt de vraag over de locatie. Een argument voor een coördinatie-eenheid onder de premier is dat hiermee de bewaker van de eenheid van het kabinetsbeleid direct verantwoordelijk wordt voor de afstemming. Ook kan gesteld worden dat EU-beleid geen buitenlands beleid is en dus niet bij BuZa thuis hoort. Het derde argument is dat de monitorrol aan kracht zou winnen als de Europese staatssecretaris onder de minister-president zou zitten. Ook andere ontwikkelingen maken deze overstap interessant (zoals de hernieuwde

aandacht voor het functioneren van de Raad voor Algemene Zaken). Wel moet bedacht worden dat AZ hiermee een taak krijgt waar het weinig ervaring mee heeft. Het zal een grote verandering inhouden in de omvang van AZ.

Echter, de pragmatische aanpak in het VK toont het belang van zowel een kleine EU- eenheid met brede coördinatietaken onder de premier als ook een belangrijke coördinatierol bij BuZa. Het VK model onderstreept dat de discussie over de vraag waar EU-coördinatie geplaatst moet worden – of bij BuZa of bij AZ – niet een ‘of-of’-vraag hoeft te zijn. Eén aspect van de kracht van het Britse model is juist dat het bij beide zit. De hoofdlijnen en problemen kunnen daardoor vanuit het CO worden bewaakt. Heel belangrijk is dat hiermee de aandacht voor de EU niet afhankelijk wordt van één persoon (de premier) maar dat er altijd een tweede afdeling voor verantwoordelijk is (Buitenlandse Zaken).

Op dit moment is het duidelijk dat een goed samenspel tussen CO en FCO de kracht van beide versterkt. In de woorden van een Britse ambtenaar, het FCO kan dreigen met *‘do you want to take this across the street [to the CO]?’* Daarbij komt dat het CO de ondersteuning heeft van de capaciteiten van het FCO in het uitvoeren van de coördinatietaken en de schaduw van het CO vergroot de macht van het FCO.

Dit leidt tot de aanbeveling een brede maar beperkte coördinatie-eenheid te creëren in AZ die vooral gericht is op monitoring van nieuwe ontwikkelingen en van probleemvelden. De huidige capaciteiten van BuZa zouden deze eenheid kunnen ondersteunen. AZ let op de hoofdlijnen en handelt problemen af, maar veel van het dagelijkse werk blijft dan bij BuZa.

#### *De taken van het middelmanagement*

Het ambtelijke middenkader moet de actieve coördinatie dragen en de daarbij-behorende sturing geven. Naast een beleidsmatige visie vraagt dit ook een horizontale managementtaak. Het management zal samenwerking met andere departementen moeten stimuleren. Als er nieuwe onderwerpen opdoemen, bijvoorbeeld in informele *High Level*-meetings of in de vorm van nieuwe Commissievoorstellen, is het belangrijk dat andere departementen betrokken worden in de eerste gedachtevormingen. Dat zal veelal vragen om het opstarten van interministeriële projectteams. Het zou bovendien nuttig kunnen zijn op hoger ambtelijk niveau contacten te leggen met andere hoofdsteden.



## 7.

### Vervolgonderzoek

Als gekozen wordt voor het bevorderen van horizontale interacties, zal een veranderingsproces nodig zijn. Twee aspecten zullen hierbij belangrijk zijn. In de eerste plaats zal het middenkader er nauw bij betrokken moeten worden. Op dit niveau wordt de keuze gemaakt om een nieuwe Commissievoorstel sector-specifiek of meer in de breedte – projectmatig – te benaderen en moet de interministeriële en internationale afstemming in gang gezet worden. Om zichtbaar te maken wat dit vereist, zal het nuttig zijn om gevalsstudies door te nemen. Er zijn voorbeelden die tonen dat een directeur projectmatig opereren – nationaal en Europees – kan stimuleren.

Ten tweede is de afstemming van EU-beleid niet alleen een onderwerp in Nederland. Gezien het belang voor de EU heeft het Secretariaat-Generaal van de Raad aangedrongen op een *benchmarking* van EU-coördinatiesystemen. Door de gevoeligheid van het onderwerp zal geen van de EU-instellingen geneigd zijn dit type van activiteit op te starten. Het initiatief tot *benchmarking* zal vanuit de lidstaten moeten komen. Het belang van de lidstaten bij dit type project bestaat hierin dat het mogelijkheden biedt om ervaringen met coördinatie-innovaties te delen en meer inzicht te krijgen in hoe andere landen zich voorbereiden op Europese onderhandelingen (maar het gevaar is dat sommige landen zich niet willen laten zien als middenmoters). Daarbij zal de EU gebaat zijn bij een betere afstemming in de lidstaten en bij de effecten hiervan op de implementatie. Coördinatie is daarmee een typisch collectief goed waarbij de voordelen voor alle landen en voor de EU als geheel zijn, maar waar ook weinig prikkels zijn om initiatieven te nemen.



## 8. Conclusies en aanbevelingen

Er bestaat een brede waardering voor de manier waarop de Europese onderhandelingen in Nederland worden voorbereid. Het is duidelijk dat de afgelopen vijftien jaar de schotten tussen ministeries doorlaatbaar zijn geworden. Toch zijn er punten die verbeterd kunnen worden. Dat zijn met name de omslachtigheid van de afstemming, de voortlevende klachten over het reactieve karakter van de afstemming, het feit dat in een kwart van de gevallen de afhankelijke ministeries veel moeite moeten doen om invloed te krijgen bij de dossierhouders, en de ontoereikende wisselwerking met de implementatie- en juridische invalshoeken. Voor een deel kunnen deze problemen worden teruggebracht tot het passieve en *event*-gerichte karakter van de Nederlandse EU-coördinatie. Ook is vastgesteld dat de tendensen in de afstemming in de richting gaan van steeds meer coördinatiemechanismen. Zoals betoogd is het de vraag of een verdere uitbouw de afstemming zal verbeteren.

In het rapport is daarom een vergelijking gemaakt met de afstemming in het VK die gebaseerd is op actieve coördinatie. Dit stimuleert met name *issue*-coördinatie (onderwerpen worden opgepakt als ze een probleem blijken te zijn) en leidt tot subsidiaire samenwerking. Door deze basis zijn in het VK juist interministeriële organen afgeschaft, terwijl in Nederland steeds meer comités zijn gecreëerd. Een pregnante conclusie uit dit onderzoek is dat EU-coördinatie in Nederland gaandeweg is uitgebouwd en dat er een voortdurende druk is om meer comités en procedures te creëren. In het VK is de coördinatiestructuur juist lichter gemaakt. Het lijkt een paradox, maar dit past juist bij de toegenomen Europese werklust en bij de horizontale verbanden tussen beleidsterreinen.

De vergelijking van de trends in het VK en Nederland levert de volgende aanbevelingen op:

1. De doelstellingen die het Nederlandse coördinatiesysteem moet halen zijn in belangrijke mate politiek bepaald. Echter, behalve een discussie van de SGs over EU-coördinatie in 1993 is, voor zover bekend, nooit een uitspraak gedaan over de mate waarin EU-beleid afgestemd moet worden<sup>30</sup>. De concrete aanbeveling die hieruit volgt is dat de secretarissen-generaal, als verantwoordelijken voor de ambtelijke processen, een uitspraak zouden moeten doen over de coördinatie-ambities.

*Wat* het systeem moet kunnen bereiken is van invloed op *hoe* het ingericht moet worden. Het is met name nodig om vast te stellen of pro-actief en actief gecoördineerd moet worden. Daarnaast is een uitspraak wenselijk over de mate waarin de grondvesten van het huidige systeem ter discussie gesteld moeten worden.

---

<sup>30</sup> Rapportage van de secretarissen-generaal, 1993.

2. Een meer subsidiair ingerichte coördinatie gebaseerd op actieve coördinatie is wenselijk. Naast actieve informatieverplichtingen vraagt dit om monitorrollen van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en de Permanente Vertegenwoordiging. Hoewel dit wel veel procesmanagement zou vereisen, kan het huidige systeem van interministeriële afstemming met de diversiteit aan comités drastisch herzien worden.
3. Omdat de meeste landen regelmatig hun coördinatiesystemen overdenken en om coördinatie-ambities wederzijds te stimuleren zou het goed zijn om een Europese vergelijking tussen afstemmingsmechanismen (*benchmarking*) te maken. Dit stimuleert wederzijdse kwaliteitsbewaking en stimuleert wederzijds leren met betrekking tot coördinatieprocessen en de effectiviteit van coördinatiemechanismen.
4. Het model in het VK toont dat de discussie over waar EU-coördinatie geplaatst moet worden – of bij BuZa of bij AZ – niet een ‘of-of’-vraag hoeft te zijn. De kracht van het Britse model schuilt deels in het feit dat de coördinatie bij beide zit en dat ook de PV nog een belangrijke rol speelt. Het FCO profiteert van de schaduw van het CO en het CO kan steunen op de inhoudelijke inbreng van het FCO. Beide afdelingen versterken elkaar. Vertaald naar de Nederlandse context zou dit inhouden dat een kleine eenheid (ongeveer 15 personen) bij AZ voldoende zou moeten zijn om in samenspel met BuZa de monitorrollen (zowel op de dagelijkse gang van zaken als de strategische monitoring) te vervullen.
5. Hierboven is veel gesproken over het belang van monitoring – en de inbedding daarvan. Daarbij is ook aangestipt dat *strategische* monitoring nodig is om de hoofdlijnen in de nabije toekomst te bespreken en om zodoende het politieke niveau te betrekken en te informeren. De CoCoHan in Nederland neigt naar een preoccupatie met de waan van de dag. Ook hier kan het VK een handreiking geven. De Britse regering (dus niet het ambtelijke management) komt twee keer per jaar bijeen om te spreken over een aantal grote Europese onderwerpen en om te kijken naar de belangrijkste onderwerpen op de agenda van het komende voorzitterschap. Deze bijeenkomsten worden vooraf gegaan door (interministeriële) sessies per Raad over de agenda van het nieuwe voorzitterschap. Deze sessies worden meer en meer door het CO georganiseerd.
6. Het vorige punt houdt in dat de voorzitterschapsagenda’s elk (half) jaar gebruikt zouden kunnen worden om vast te stellen of de standpuntbepalingen op schema liggen en om hoofdlijnen af te stemmen met het politieke niveau.
7. De rol van de PV zou versterkt kunnen worden. De PV zou meer en eerder signalen naar Den Haag (bijv. naar BuZa en naar de nieuwe Europese eenheid onder AZ) kunnen sturen met betrekking tot onderwerpen waarvoor standpunten nodig zijn. De PV zou hierdoor kunnen bijdragen aan een vroegtijdige richtingbepaling.

8. Om horizontale en Europese samenwerking te stimuleren zal in de verdere uitwerking van de EU-coördinatie vooral aandacht besteed moeten worden aan het managementkader (departementaal niveau).

## Geraadpleegde literatuur

- Allison, G.T. & Ph. Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Harper Collins, 1999.
- Armstrong, K. & S. Bulmer, 'United Kingdom', in: D. Rometsch & W. Wessels, *The European Union and member states – Towards institutional fusion?*, Manchester, Manchester University Press, 1995.
- Commissariat Général du Plan, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Paris, 2002.
- Conseil Economique et Social, *Evolution économique, sociale et financière du pays*, Luxembourg, 2004.
- Deubner, Ch., *Die Koordinierung der deutschen Europapolitik: Kritische Analyse und Perspektiven*, Paris, Commissariat Général du Plan, 2002.
- Haersolte, J.C. van & J.S. van den Oosterkamp, 'De coördinatie van Nederlandse standpunten over Europees recht en Europees beleid in de Haagse praktijk', *SEW. Tijdschrift voor Europees en Economisch Recht*, april 2003.
- Humphreys, J., *A Way Through the Woods: Negotiating in the EU*, EPSED, DoE, London, 1996.
- Jordan, A., A. Schout & M. Unfried, *The coordination of European governance: the administrative challenge of environmental policy integration* (te verschijnen in 2005).
- Kassim, H., 'Meeting the demands of membership: the Europeanisation of national administrative systems', in: K. Featherstone & C. Radaelli, *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Kassim, H., 'The United Kingdom', in: H. Kassim e.a. (red.), *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Keulen, M. van, *Overzicht van de resultaten van het Clingendael-EIPA opinieonderzoek 'Nederlands EU-voorzitterschap 2004'*, Den Haag/ Maastricht, Clingendael/EIPA, 2004.
- Metcalfe, L.M., 'Public management: from imitation to innovation', in: J. Kooiman (red.), *Modern governance*, London, Sage, 1993.
- Rapportage van de secretarissen-generaal, *De organisatie en werkwijze van de rijksdienst*, Den Haag, maart 1993.
- Schout, A., *Capacity Building for Integration: Organisational Analysis of a Europeanisation Process – A Dutch experience*, Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999.
- Schout, A., 'VROM en EU: halverwege een overgangsproces?', *VROM TOP 100*, december 1996.
- Schout, J. & C. Bastmeijer, 'The next phase in the Europeanisation of national ministries: preparing EU dialogues', *Eipascope*, 2003/1, pp. 13-24.
- Schout, J. & L. Metcalfe, *Integratie van het milieubeleid in de Europese Vakraden – Interministeriële afstemming van 'event' naar 'issue' coördinatie?*, Project voor VROM, Maastricht, EIPA, 1999.

- Secretary-General of the Council of the European Union, *Operation of the Council with an enlarged Union in prospect*, Brussels, 1999, SN 2139/99.
- Toonen, T., 'Administrative plurality in a unitary state; the analysis of public organisational pluralism', *Policy and Politics*, 1983, pp. 247-271.
- Wallace, H., 'Relations Between the EU and the British Administration', in: Y. Meny e.a. (red.), *Adjusting to Europe*, London, Routledge, 1996.

## **Bijlage II**

### **Geraadpleegde personen**

In het kader van dit advies zijn de volgende personen geraadpleegd:

Drs. F.J. van Bork (hoofd Bureau Internationale Zaken, gemeente Den Haag)  
Dr. J.M.M. van den Bos (projectleider Europa, Algemene Rekenkamer)  
Dr. J.J. van Dijk (Tweede Kamer/gemengde commissie toetsing subsidiariteit)  
Mr. J.C. van Haersolte (afdeling Kennis & Onderzoek van de Raad van State)  
F.N.M. Hilterman (VNG/secretaris Nederlandse delegatie Comité van de Regio's/werkgroep BNC)  
Prof. dr. B. Hessel (Universiteit Utrecht)  
Prof. dr. B.J.S. Hoetjes (Haagse Hogeschool/Universiteit Maastricht)  
Drs. W. Kingma (raadadviseur ministerie van Algemene Zaken, REIA/EA)  
Mevrouw drs. M.M.J. Louwerens (secretariaat Adviesraad Internationale Vraagstukken)  
Mr. F.A.M. Majoor (SG Buitenlandse Zaken, CoCoHan)  
Mevrouw C.A.M.E. Mattijsen (griffier Algemene Commissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer)  
Mevrouw drs. B. Oonk (hoofd afdeling EU/ministerie van Binnenlandse Zaken)  
Prof. dr. J.Q.Th. Rood (Instituut Clingendael)  
Dr. P. van Roozendaal (Algemene Rekenkamer)  
Mr. P.G. Scherks (senior coördinator Europees beleid provincie Utrecht)  
Mr. I. van der Steen (secretaris ICER/Expertisecentrum Europees Recht, ministerie van Buitenlandse Zaken)  
Prof. dr. M.P.C.M. van Schendelen (Erasmus Universiteit Rotterdam)  
Mr. H.J.J. Schuwer (plv. Permanente Vertegenwoordiger EU/ Coreper I, CoCo)  
Mr. N.P. van Zutphen (plv. DGES Buitenlandse Zaken/CoCo)



## Bijlage III

### Lijst van afkortingen

BNC	Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
CoCo	Coördinatie Commissie voor Europese integratieaangelegenheden
CoCoHan	Coördinatie Commissie voor Europese integratieaangelegenheden op Hoog ambtelijk niveau
Coreper	Comité van Permanente Vertegenwoordigers bij de Europese Unie
ICER	Interdepartementale Commissie Europees Recht
ICER-H	Interdepartementale Commissie Europees Recht – Hof
ICER-I	Interdepartementale Commissie Europees Recht – Implementatie
ICER-N	Interdepartementale Commissie Europees Recht – Notificatie
IOEA	Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften
IPO	Interprovinciaal Overleg
ISO	Interdepartementaal Steun Overleg
ECER	Expertise Centrum Europees Recht
PV EU	Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie
REIA	Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden (onderraad ministerraad)
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

## Bijlage IV

### Overzicht van uitgebrachte adviezen

- Commentaar op het rapport ‘Een herkenbare staat’  
van de werkgroep-Kohnstamm december 2004
- Commentaar op de wetsvoorstellen gekozen burgemeester december 2004
- Burgers betrokken, betrokken burgers november 2004
- De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige  
hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor Volksgezondheid & Zorg*) juli 2004
- Commentaar op het rapport ‘De Schaduwmacht’ juni 2004
- Commentaar op conceptwetsvoorstellen gekozen burgemeester mei 2004
- Cultuur met een FORS postuur  
Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit maart 2004
- Naar meer herkenbare kandidaten januari 2004  
Reactie op ‘Naar een sterker parlement’
- Andere openbare lichamen in de Grondwet,  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel III december 2003
- De gekozen burgemeester:  
een kwestie van kiezen november 2003
- Binnengemeentelijke decentralisatie september 2003  
(*Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen*)
- Politiek en Media september 2003  
Pleidooi voor een LAT-relatie
- Trias informatica juli 2003  
ICT en overheid in vogelvlucht
- Legio voor de regio, februari 2003  
Bestuurlijke antwoorden op regionale vraagstukken
- Veiligheid op niveau, februari 2003  
Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio’s
- Provincies en gemeenten in de Grondwet, december 2002  
Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel II

- Presteren door leren, Benchmarken in het binnenlands bestuur oktober 2002
- Het openbaar bestuur in de Grondwet, Advies modernisering hoofdstuk 7 van de Grondwet deel I mei 2002
- Partners in veiligheid, van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid april 2002
- Bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's april 2002
- Primaat in de polder, nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving maart 2002
- Advies wetsvoorstel bestuur in stedelijke regio's januari 2002
- Water in orde, Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid december 2001
- Advies Evaluatie Kaderwet Adviescolleges december 2001
- Steden zonder muren, Toekomst van het grotestedenbeleid (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2001
- Taakontwikkeling politie juli 2001
- Advies Voorontwerp Wet elektronisch bestuurlijk verkeer juni 2001
- Etniciteit, binding en burgerschap april 2001
- De cultuur van dualisering (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) maart 2001
- Reorganisatie rechterlijke macht december 2000
- Stilstaan bij het regionaal verkeer en vervoer (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) november 2000
- Advies ontwerp Nota Wonen oktober 2000
- De kunst van het overlaten, maatwerk in decentralisatie (Gezamenlijk uitgebracht met de Raad voor de financiële verhoudingen) september 2000
- Advies over de meerjarennota emancipatiebeleid september 2000
- Bestuurlijke samenwerking en democratische controle juni 2000

- Helder als glas; een pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept juni 2000
- Staat *van* de jeugd? De relatie tussen jongeren en de overheid maart 2000
- ICT en het recht om anoniem te zijn januari 2000
- Op het toneel en achter de coulissen, de regiefunctie van gemeenten december 1999
- Samen werken aan veiligheid, de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsregio's december 1999
- Het bestuurlijk kraakbeen december 1999
- Bijzondere opsporingsdiensten juni 1999
- Retoriek en realiteit van het integratiebeleid maart 1999
- Kiezen zonder drempel, het kiesstelsel geactualiseerd februari 1999
- De grenzen van de Internetdemocratie december 1998
- De overheid de markt in- of uitprijzen? december 1998
- Tussen staat en electoraat; politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving september 1998
- Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed september 1998
- Illegale Blijvers april 1998
- Bestuurlijke betrekkingen tussen kabinet, VNG en IPO april 1998
- Op de handhaving beschouwd; toezien op een versterkte en uitvoerbare lokale handhavingstructuur april 1998
- Dienen en verdienen met ICT; over de toekomstige mogelijkheden van de publieke dienstverlening april 1998
- Op de grens van monisme en dualisme november 1997
- Integriteit, een zaak van overheid en bedrijfsleven oktober 1997
- Verscheidenheid in vervlechting; bestuurlijke instrumenten tussen proces en institutie oktober 1997

## Bijlage V

### Overzicht van uitgebrachte preadviezen en overige publicaties

#### Preadviezen

- B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuijzen december 2004  
(redactie), *Democratische vergezichten, Essays over de representatieve democratie in Nederland*
- Auke J. van Dijk (redactie), *Laag voor laag, Aspecten van regionalisering* november 2003
- Auke J. van Dijk, *Veiligheidsconstructie, Een maatschappelijk perspectief op de taakontwikkeling van de politie* mei 2001
- Stichting Alexander, *De Overheid in beeld, Beelden van jongeren aangaande de overheid als instituut en de overheid als werkgever* maart 2000
- D.M. Berkhout e.a., *De provincie in het vizier, Opstellen over het Nederlandse middenbestuur* december 1999
- S.A.H. Denters e.a., *De regiefunctie in gemeenten* december 1999
- L.F.M. Besselink en R.J.G.M. Widdershoven, *De juridische gevolgen van Europese integratie voor het nationaal beleid* september 1998
- A. Zuurmond e.a., *Dienstverlening centraal, De uitdaging van ICT voor de publieke dienstverlening* april 1998
- O.J.D.M.L. Jansen, *Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, bestuur en politie* januari 1998

#### Overige publicaties

- Werkprogramma 2005 november 2004
- Evaluatie van de Rob 2000 - 2004 september 2004
- Jaarverslag 2003 maart 2004
- *Trias Informatica, Verslag van het symposium, 26 november 2003* januari 2004
- Verslag middagconferentie 28 februari 2003 november 2003  
*Grondwet en openbaar bestuur*

- Verslag van de eerste Rob-lezing  
*Crisis en vernieuwing* november 2003
- Werkprogramma 2004 september 2003
- Verslag mini-symposium  
*Grondrechten in veiligheid, Zoektocht naar een balans* september 2003
- De Druppel. Zes jaar adviezen van Rob en Rfv – CD-rom maart 2003
- Jaarverslag 2002 maart 2003
- Verslag congres, *Na Paars: Een nieuwe sturingslogica?* november 2002
- Werkprogramma 2003 september 2002
- Varen onder dezelfde vlag – Videoproductie april 2002
- Jaarverslag 2001 april 2002
- Werkprogramma 2002, Advieskader 2002 - 2005 september 2001
- Jaarverslag 2000 maart 2001
- Verslag symposium,  
*Decentralisatie: De kunst van het overlaten* januari 2001
- Evaluatie van de Rob 1997 - 2000 november 2000
- Werkprogramma 2001 september 2000
- Jaarverslag 1999 maart 2000
- Werkprogramma 2000 september 1999
- Jaarverslag 1998 maart 1999
- Werkprogramma 1999 september 1998
- Verslag symposium, *De gezondheidstoestand van het Nederlandse openbaar bestuur; Ziek of gezond?* maart 1998
- Jaarverslag 1997 maart 1998

- Verslag studiemiddag, *Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het bestuursinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie* september 1997
- Werkprogramma 1998 september 1997

Rob

## **Bijlage VI**

### **Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur**

- Voorzitter : de heer **prof. dr. J.A. van Kemenade**,  
oud-commissaris van de Koningin in de provincie  
Noord-Holland.
- Vice-voorzitter : mevrouw **A.L.E.C. van der Stoel**,  
stadsdeelvoorzitter Amsterdam-Binnenstad.
- Leden : mevrouw **A. van den Berg**,  
oud-burgemeester van de gemeente Bergen op Zoom;
- mevrouw **mr. dr. S.C. van Bijsterveld**,  
universitair hoofddocent Rechtswetenschappen aan de  
Universiteit van Tilburg;
- de heer **drs. F.A.M. Kerckhaert**,  
burgemeester van de gemeente Hengelo (Ov.);
- de heer **prof. dr. A.F.A. Korsten**,  
hoogleraar Bestuurskunde aan de Open Universiteit  
Nederland en bijzonder hoogleraar Bestuurskunde van de  
lagere overheden aan de Universiteit Maastricht;
- de heer **drs. P.A. Lankhorst**,  
adviseur Jeugdbeleid en Jeugdzorg;
- de heer **prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels**,  
hoogleraar Bestuursrecht, in het bijzonder omgevingsrecht  
aan de Universiteit Utrecht;
- de heer **prof. mr. dr. E.R. Muller**,  
hoogleraar Conflictbeslechting aan de Universiteit Leiden;
- de heer **drs. C.J.N. Versteden**,  
oud-griffier van de provincie Noord-Holland;
- mevrouw **A.G.M. van de Vondervoort**,  
waarnemend burgemeester van de gemeente Drechterland;
- de heer **prof. mr. S.E. Zijlstra**,  
hoogleraar Staats- en Bestuursrecht aan de Vrije Universiteit.
- Secretaris : de heer **drs. M.P.H. van Haeften**.