

Ambtenaren in transnationale overheidsnetwerken

*De politieke aansturing van Haagse ambtenaren
in Europese beleidsprocessen*

Dr. Kutsal Yesilkagit is verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO), van de Universiteit Utrecht. Zijn onderzoek richt zich op democratische controle en bureaucratie-autonomie. Recentelijk publiceerde hij met J. Blom Hansen 'Supranational Governance or National Business-as-Usual? The National Administration of EU Structural Funds in the Netherlands and Denmark'. *Public Administration* 2007, 85: 503-524.

Dr. Karin Geuijen is verbonden aan de USBO en aan de afdeling Cultuur, Organisatie & Management van de VU. Haar onderzoek gaat over verschillende vormen van transnationale netwerken, uiteenlopend van asielzoekers tot ambtenaren. In 2007 publiceerde ze met P. 't Hart en K. Yesilkagit 'Dutch Eurocrats at Work: Getting Things Done in Europe', In: R.A.W. Rhodes, Paul 't Hart en Mirko Noordegraaf (red.), 2007, *Observing Government Elites*. Houndsmills Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Dr. Sebastiaan Princen is ook verbonden aan de USBO. Zijn onderzoek concentreert zich op proces-

Kutsal Yesilkagit, Karin Geuijen, Sebastiaan Princen en Ellen Mastenbroek

sen van agendavorming in de EU. Hij publiceerde 'Advocacy Coalitions and the Internationalization of Public Health Policies', *Journal of Public Policy* 2007, 27: 13-34.

Dr. Ellen Mastenbroek is verbonden aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit in Nijmegen. Haar onderzoeksbelangstelling concentreert zich op de omzetting van EU-regelgeving in Nederland. Zij promoveerde in 2007 op een proefschrift getiteld *The Politics of Compliance: Explaining the Transposition of EC Directives in the Netherlands*. Wageningen: Ponsen & Looijen.

Correspondentiegegevens:

K. Yesilkagit
Utrechtse School voor Bestuur- en Organisationswetenschap
Bijlhouwerstraat 6
3511 ZC Utrecht
a.k.yesilkagit@uu.nl

Samenvatting

De Europese Unie (EU) is een voorbeeld van de wijze waarop nationale staten trachten grensoverschrijdende problemen aan te pakken. In dat verband zijn talloze netwerken ontstaan waarin ambtenaren van de verschillende lidstaten elkaar en vertegenwoordigers van andere (niet-gouvernementele) organisaties ontmoeten om informatie uit te wisselen, beleid te harmoniseren en te implementeren. In welke mate en op welke wijze functioneren Nederlandse ambtenaren in deze netwerken, en hoe vindt hun politieke aansturing plaats? Om dit te

onderzoeken hebben we een survey gedaan onder ca. 4500 ambtenaren en twee casestudies uitgevoerd (veterinair beleid en politie-samenwerking). Uit dit onderzoek blijkt dat binnen zeer geëuropeïseerde beleidsterreinen veel beslissingen tot stand komen in de genoemde transnationale overheidsnetwerken. Daarentegen zagen we in dit onderzoek ook dat binnen minder geëuropeïseerde departementen overheidsnetwerken niet daadwerkelijk 'transnationaliseerden', vanwege het belang dat door de lidstaten gehecht werd aan nationale soevereiniteit.

1 Inleiding

Globalisering stelt nationale overheden voor grote uitdagingen. De georganiseerde criminaliteit, het klimaat, energie, milieu, armoedebestrijding en de financiële markten, om er maar eens een paar te noemen, zijn grensoverschrijdende vraagstukken en vergen voor hun aanpak de collectieve actie van nationale overheden, non-gouvernementele organisaties en het (internationale) bedrijfsleven. Voor Nederland en de andere lidstaten neemt de Europese Unie een centrale positie in bij de aanpak van deze mondiale vraagstukken. De EU is een supranationale overheid en haar lidstaten hebben aanzienlijke bevoegdheden op al deze terreinen naar haar gedelegeerd. Als gevolg hiervan pendelen dagelijks honderden politici, ambtenaren en andere belanghebbenden tussen Brussel en hun hoofdsteden. Zij participeren in de bijeenkomsten van de vele commissies en werkgroepen die als geheel een ‘Byzantijns’ aandoende besluitvormings- en beleidsarena vormen (Schneider en Baltz 2005).

Deze ‘Byzantijnse’ arena’s zijn in feite een veelheid van ‘transnationale overheidsnetwerken’ die zich rond verschillende beleidsthema’s hebben gevormd en uit een dichte web van ambtenaren uit verschillende lidstaten bestaan (DeHousse 1997; Slaughter 2004). Volgens de lezing van auteurs zoals DeHousse en Slaughter is de unitaire staat, de klassieke eenheid van analyse binnen de leer van de internationale betrekkingen, door de (spontane) opkomst van dergelijke overheidsnetwerken sterk gedisaggregeerd. In de praktijk is dit onder andere zichtbaar doordat bij internationale onderhandelingen nationale overheden niet langer uitsluitend door de diplomaten van ministeries van buitenlandse zaken worden vertegenwoordigd. Diplomaten moeten collega’s van ‘binnenlandse’ ministeries aan de internationale onderhandelings-tafels dulden en zelfs het penvoerderschap over beleidsthema’s aan niet-diplomaten gunnen.¹ Ook is dit zichtbaar door het oprukken van zogenoemde ‘zachte regelgeving’ ofwel *soft law* waarbij sturing door middel van harde wet- en regelgeving wordt vervangen door sturing en coördinatie via niet-bindende convenanten, informatie-uitwisselingsprotocollen, ‘benchmarks’ en ‘best practices’. Dergelijke netwerken zijn bij uitstek het terrein van specialistische experts en niet van generalistische diplomaten.

Overheidsnetwerken kennen veel voordelen. Zij vergroten onder andere de snelheid en transparantie van beleidsprocessen aanzienlijk en geleiden hoog-

waardige informatie over grenzen heen (volgens Slaughter 2004). Hiertegenover staat echter dat overheidsnetwerken door disaggregatie van de nationale staat in (semi-)autonome overheidsnetwerken een obstakel vormen voor de democratische controle van de uitvoerende macht. De centrale spelers binnen overheidsnetwerken zijn nu eenmaal ambtenaren die onder het nationale politieke gezag van een minister opereren. Echter, de grip van de politiek op overheidsnetwerken en het functioneren van hun ondergeschikte ambtenaren daarbinnen lijkt gering. Voor goede politiek-ambtelijke verhoudingen geldt dat politici moeten kunnen vertrouwen op loyale en neutrale uitvoerders van hun beleid, maar ze dienen die uitvoerders ook de nodige discretionaire ruimte daarvoor te bieden (volgens ’t Hart en Wille 2002). In de context van de EU zijn de handelingen van ambtenaren weinig transparant en bezitten onderwerpen die ze behandelen vaak een zeer hoog technisch gehalte. Een adequate controle op en aansturing van het ambtelijk apparaat in Europese beleidsnetwerken lijkt daarom vrijwel onmogelijk.

In deze bijdrage willen we nader bezien hoe het gesteld is met de politieke aansturing van Nederlandse ambtenaren die in hun dagelijks werk veel met Europees beleid te maken hebben. We beperken ons hierbij tot de beleidsambtenaren van het midden of lagere kader van Haagse departementen. Het artikel bestaat uit twee delen. In het eerste deel verschaffen we een globaal inzicht in de mate waarin, en de wijze waarop Nederlandse rijksambtenaren van verschillende ministeries betrokken zijn bij Europese beleidsprocessen. Dit doen we met behulp van gegevens uit een survey waaraan 4502 (respons is 45%) ambtenaren uit de rijksdienst hebben meegedaan. In het tweede deel onderzoeken we door middel van casusvergelijking de wijze waarop de politieke aansturing van Nederlandse ambtenaren in Europese verbanden binnen een tweetal departementen is vormgegeven. We kijken daarbij naar processen van prioritering van beleidsthema’s binnen departementen en de vaststelling van mandaten van ambtenaren bij standpuntbepalingen in specifieke beleidsdossiers.

2 Participatie van Haagse ambtenaren in Europese beleidsnetwerken: een kwantitatieve beschrijving

Zoals gezegd pendelen dagelijks vele Haagse beleidsambtenaren en ambtenaren van uitvoerende dien-

sten tussen Brussel en Den Haag. Ze maken deel uit van een van de vele overheidsnetwerken die zich rondom specifieke Europese beleidsvraagstukken hebben gevormd. Overheidsnetwerken functioneren grotendeels buiten het zicht van de politieke en ambtelijke top van ministeries.² Maar om te kunnen onderzoeken in welke mate er een aansturingprobleem bestaat gaan we allereerst in kaart brengen hoeveel Nederlandse rijksambtenaren aan Europees beleid werken en wat de aard en omvang van hun werkzaamheden is. De vragen die ons hierbij leiden zijn de volgende: Bij welke departementen treffen we de meeste ambtenaren die zich met de EU bezighouden aan? Hoe groot is deze groep? Met welk doel gaan ze naar Brussel? Aan welke bijeenkomsten nemen zij deel? In welke mate wordt hun Brusselse werk gecoördineerd door hun departementale leiding? En, tot slot, hoe groot is hun mandaat en geniet hun werk voldoende prioriteit bij hun superieuren?

Deze vragen vormden ook de strekking van een aantal vragen die werden opgenomen in de zogenoemde POMO-survey, het tweejaarlijkse personeelsontwikkeling- en mobiliteitsonderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³ We hebben daarin na overleg met het ministerie een aantal EU-gerelateerde vragen laten opnemen.⁴ De enquête werd vervolgens gestuurd naar 10.000 rijksambtenaren.⁵ In de 2006-editie van het POMO-onderzoek hebben 4502 rijksambtenaren de survey ingevuld en teruggestuurd (respons is 45%). We presenteren hier drie soorten gegevens: (1) het aantal ambtenaren dat in zijn of haar werk (vanaf nu: 'zijn') met Europa te maken heeft en de mate waarin zij Europees werken; (2) de aard van het werk dat deze ambtenaren verrichten voor het Europees deel van hun werk; en (3) de mate waarin, en de wijze waarop zij daarbij worden aangestuurd door hun departement.

Tabel 1 geeft het aantal ambtenaren weer dat een bevestigend antwoord ('ja') gaf op de vraag of zij in hun werk te maken hebben met de EU. Van alle respondenten gaf ongeveer 30% aan dat zij in hun dagelijkse werk te maken hebben met de EU. We zullen in het vervolg deze groep de 'geëuropeaniseerde ambtenaar' noemen om zo deze groep eenvoudig te kunnen onderscheiden van de meerderheid die aangaf niets te maken te hebben met de EU.

Tabel 1. 'Heeft u in uw dagelijkse werkzaamheden te maken met de EU?' (0 = nee, 1 = ja)

EU?	Frequentie	Percentage
Nee	3066	68%
Ja	1329	30%
Geen antwoord	107	2%
Totaal (N)	4502	100%

We hebben vervolgens binnen de groep van geëuropeaniseerde ambtenaren onderzocht hoeveel tijd zij per week besteden aan hun Europese dossiers. Tabel 2 laat zien dat driekwart van de geëuropeaniseerde ambtenaren minder dan een kwart van hun werkweek besteden aan EU-gerelateerde zaken. We hebben ook het aantal uren dat besteed wordt aan EU-gerelateerd werk gemeten (niet in tabel weergegeven). Van de 30% geëuropeaniseerde ambtenaren gaf ongeveer de helft aan slechts 0 tot 2 uur per week aan EU-gerelateerde activiteiten te besteden. Een kleiner deel van de respondenten besteedde tussen een kwart en driekwart van de werktijd aan EU-gerelateerde activiteiten. Een nog kleiner deel (zo'n 10% van de 30% die aangaf met de EU te maken te hebben) besteedde al hun of vrijwel al hun tijd aan EU-gerelateerde activiteiten (zie Geuijen e.a. 2008).

Tabel 2. Aandeel contracturen besteed aan EU-gerelateerd werk per week

Aandeel contracturen besteed aan de EU	Frequentie	Percentage alle respondenten	Percentage geëuropeaniseerde ambtenaren	Cumulatief percentage geëuropeaniseerde ambtenaren
Minder dan 25%	918	20%	74%	74%
Tussen 25-50%	113	3%	9%	83%
Tussen 50-75%	76	2%	6%	89%
Meer dan 75% ⁶	135	3%	11%	100%
Totaal	1242	28% ⁷	100%	

Geëuropeaniseerde ambtenaren zijn onevenredig verdeeld over de verschillende ministeries. Dit is niet verwonderlijk omdat sommige beleidsterreinen meer beïnvloed worden door Europees beleid dan

andere beleidsterreinen (zie Bovens en Yesilkagit 2005). We hebben daarom ook onderzocht welke ministeries de meeste geëuropeaniseerde ambtenaren huisvesten. Tabel 3 geeft een overzicht. Wanneer we kijken naar het aantal respondenten dat in het werk met de EU te maken heeft en naar de tijd die zij daar gemiddeld in steken, dan blijken vier ministeries het meest 'geëuropeaniseerd': LNV, BZ, V&W en EZ. Daarna volgt een 'middengroep' met diverse ministeries en uitvoerende diensten en tot slot is er een groep met minst geëuropeaniseerde ambtenaren. Het verschil tussen beleidsdepartementen en de vier uitvoerende diensten in de steekproef is daarbij overigens niet zo groot. Blijkbaar zit niet daar het belangrijkste verschil, maar bij het beleidsterrein.⁸

Tabel 3. Betrokkenheid bij EU-gerelateerd werk en tijdsbesteding per centrale overheidsorganisatie

Ministerie	Betrokkenheid bij EU-gerelateerd werk		Tijdsbesteding EU-gerelateerd werk: mediaan (alleen geëuropeaniseerde ambtenaren)	
	%	N	Uren	N
LNV	61	169	8.0	276
BZ	56	63	4.0	113
V&W	52	58	3.0	111
EZ	52	60	4.0	115
SZW	38	43	1.5	114
VROM	37	62	2.0	167
Financiën*	37	37	4.0	100
IND	34	34	2.0	101
VWS	33	46	2.0	141
Belastingdienst	31	386	4.0	1237
Rijkswaterstaat	31	105	2.0	340
BZK	30	26	2.0	86
Hoog College van Staat	25	13	1.0	52
OCW	18	21	2.0	116
Justitie**	17	117	1.0	687
AZ	17	2	1.0	12
DJI	11	58	0.0	554
Anders	39	26	2.0	66
Totaal	30	1326	2.0	4388

*Niet: de Belastingdienst; ** Niet: Dienst Justitiële Inrichtingen en Immigratie- en Naturalisatiedienst

De volgende vraag handelt over de aard van het EU-gerelateerd werk. Van acht specifieke EU-gerelateerde werkzaamheden hebben we respondenten gevraagd aan te geven hoe belangrijk ze zijn in hun werk (zie tabel 4). Van deze acht werkzaamheden, werd de handhaving van Europese regelgeving door de respondenten het vaakst genoemd als een belangrijk onderdeel van hun werk, gevolgd door het rekening houden met Europees beleid in de eigen beleidsvorming en de omzetting van Europees beleid en wetgeving. Het minst belangrijk in het werk van de respondenten zijn deelname aan Raadswerkgroepen, het betrekken van lokale overheden bij Europese besluitvorming en deelname aan Commissiewerkgroepen; hier krijgt maar een beperkt aantal respondenten mee te maken.⁹

Tabel 4. Aard van EU-gerelateerd werk, gerangschikt naar mate van belang ('Belangrijk' omvat de categorieën 'zeer belangrijk' en 'redelijk belangrijk'. Overige categorieën waren 'neutraal', 'niet zo belangrijk' en 'helemaal niet belangrijk'. Tezamen omvatten de categorieën 100%)

	Belangrijk		Totaal
	%	Frequentie	N
Implementatie van EU-beleid	67	852	1269
Rekening houden met EU-beleid	51	640	1259
Omzetting van EU-beleid	44	555	1256
Bilaterale consultaties (met collega's uit andere lidstaten)	33	420	1263
Vorbereiding van onderhandelingen	33	417	1270
Deelname aan Commissiewerkgroepen	25	317	1257
Betrekken van lokale overheden	25	309	1256
Raadswerkgroepen	17	211	1259

Tot slot hebben we de respondenten gevraagd naar de mate waarin hun organisatie hun EU-gerelateerde werk stuurt en coördineert. In het bijzonder zijn wij geïnteresseerd in de vraag wat voor een mandaat zij aan hun ambtenaren geven. Ook hebben we gevraagd of een hogere prioriteit wordt gegeven aan EU-gerelateerd werk. De resultaten zijn uitgesplitst naar de mate van Europeanisering van de departementen en worden gegeven in tabel 5. Het lijkt erop dat er een zichzelf versterkend effect optreedt: een hogere mate van Europeanisering leidt tot een betere organisatorische inbedding van EU-gerelateerd

werk, hetgeen op zijn beurt weer leidt tot een sterkere verankering van EU-gerelateerd werk in de organisatie. In sterk geëuropeïseerde organisaties wordt hogere prioriteit gegeven aan EU-gerelateerde werkzaamheden, krijgen medewerkers helderdere onderhandelingsmandaten en wordt de coördinatie tussen beleidsvorming en -uitvoering als beter beoordeeld.

Tabel 5. Antwoorden op stellingen¹⁰ met betrekking tot mandaat, prioritering en coördinatie van beleid per organisatie, gemeten naar mate van Europeanisering

	Mate van Europeanisering organisatie	Oneens	Neutraal	Eens	N
Mandaat	Laag	26%	38%	36%	47
	Gemiddeld	28%	52%	21%	239
	Hoog	22%	36%	42%	176
Prioriteit	Laag	39%	34%	27%	82
	Gemiddeld	50%	30%	21%	389
	Hoog	62%	24%	14%	264
Coördinatie	Laag	31%	36%	34%	59
	Gemiddeld	29%	43%	28%	332
	Hoog	28%	37%	43%	221

Uit deze cijfers komt het volgende beeld naar voren: slechts een derde van alle Nederlandse rijksambtenaren verricht EU-gerelateerd werk. Van deze groep ambtenaren besteedt iets meer dan de helft ook nog eens slechts twee uur of minder per week aan deze werkzaamheden. Voorts staat het EU-gerelateerd beleid in het teken van de uitvoering ervan. Substantieel minder tijd wordt besteed aan beleidsvoorbereidende werkzaamheden. Een aantal ministeries zijn 'Europese kampioenen': LNV, BZ, V&W en EZ. Ambtenaren van deze ministeries besteden tijdens hun aanstelling veel tijd aan EU-beleid. Hun dossiers genieten vaker prioriteit binnen hun departement en zij werken zelf met duidelijk omschreven mandaten.

Voor zover een aansturingsprobleem bestaat doordat ambtenaren in Europese overheidsnetwerken actief zijn, dan beperkt dit probleem zich dus voornamelijk tot een klein aantal sterk geëuropeïseerde ministeries. Gezien het feit dat het zwaartepunt van het EU-gerelateerde werk bij de implementatie van EU-beleid ligt, zullen controleproblemen zich naar verwachting met name voordoen op het

gebied van de juiste interpretatie van de Europese implementatievoorschriften – zeker wanneer we ons bedenken dat EU-verordeningen en -richtlijnen voornamelijk kadervoorschriften bevatten.¹¹

3 Prioritering van EU-beleid en mandaat: een vergelijking van twee extreme casus LNV en Justitie¹²

In dit deel van het artikel onderzoeken we nader de wijze waarop de politieke aansturing van geëuropeïseerde ambtenaren binnen ministeries vorm krijgt. We beperken ons tot twee zaken: de prioritering van EU-gerelateerde dossiers en de vaststelling van het mandaat van ambtenaren bij de bepaling van het Nederlandse standpunt in hun EU-dossier. Door actief en bewust onderwerpen te prioriteren en door het vaststellen van mandaten van ambtenaren die participeren aan Europese overleggen kan de politieke en ambtelijke top van een ministerie trachten invloed uit te oefenen op de onderwerpen en besluiten die binnen de bewuste overheidsnetwerken worden besproken en genomen.

We vergelijken de twee meest uiterste beleidsdepartementen: LNV en Justitie (zie tabel 3).¹³ We verwachten dat bij LNV, het meest geëuropeïseerde van alle ministeries, de politieke aansturing van haar ambtenaren het meest is aangepast aan Europese overheidsnetwerken. Door de jarenlange ervaring met EU-beleid verwachten we dat (onderdelen van) het ministerie sterk gekoppeld zullen zijn aan Europese structuren. Het ministerie van Justitie komt daarentegen uit onze survey als het minst geëuropeïseerde ministerie, vlak voor Algemene Zaken. Dit is deels begrijpelijk wanneer we bedenken dat het beleidsterrein van justitie vele dossiers bevat waarop zowel de politiek als het bestuur graag de nationale soevereiniteit gehandhaafd zien (o.a. strafrecht, drugsbeleid). Hierdoor verwachten we ook dat binnen dit departement EU-dossiers minder snel geprioriteerd zullen worden en dat mandaten van ambtenaren die zich met EU-aspecten van justitieel beleid bezighouden, sterk door nationale belangen zal zijn ingekleurd.

3.1 Prioritering van EU-dossiers

Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit
Uit onze interviews met LNV-ambtenaren komen een aantal wijzen van prioritering naar voren. Ten

eerste wordt de prioritering binnen LNV bepaald door de agenda van het kabinet en de minister. Een respondent verwoordde het als volgt:

‘Het kabinetsbeleid is het uitgangspunt. Maar een kader (...) kan terug gaan naar onderhandelingen van vijf jaar geleden. Als kaders toe zijn aan veranderingen geef je dit door aan de ministerraad. Het zijn dus de ministers die de uiteindelijke kaders vormgeven. Zolang we hier op ambtelijk niveau binnen kunnen werken kunnen we duidelijke standpunten creëren.’ (respondent #3)

Beleidsmedewerkers richten zich dus op de departementale top en zijn voortdurend op de hoogte van de posities van hun politieke en ambtelijke leiding inzake hun eigen dossiers. Hiervoor zijn doorgaans geen formele instructies nodig en geeft een enkele uitspraak van de minister voldoende houvast. Een respondent die in zijn pakket de Nederlandse inbreng voor de positie van de EU bij de Wereld Handelsorganisatie heeft, heeft genoeg aan de houding van zijn minister ten aanzien van afspraken binnen dit gremium. Over de Uruguay Ronde, bijvoorbeeld, vertelde deze respondent ons het volgende

‘[Minister] Veerman wil dat het akkoord ook nageleefd wordt. “Ga niet elk jaar een gesloten akkoord openbreken” is de positie van Veerman. Er vindt elke maand een landbouwraad plaats. Als het in de landbouwraad over landbouwhandel gaat – daar zit de top bij waaronder de DG [Directeur-Generaal], het Hoofd GLB [Gemeenschappelijk Landbouw Beleid] en wij leveren de dossiers daarvan. Je krijgt daar een beperkte terugkoppeling van, maar je weet op een gegeven moment wel wat de lijn is zonder dat die expliciet wordt opgelegd.’ (respondent #15)

In dit citaat is tegelijkertijd ook de tweede vorm waarmee prioritering plaatsvindt aan de orde gekomen, namelijk de internationale akkoorden en afspraken die Nederland, of preciezer gezegd de EU namens de lidstaten, maakt met derden. Maar ook hier bestaat geen formele of schriftelijk vastgelegde agenda. Beleidsmedewerkers gebruiken hun ‘politiek-bestuurlijke antennes’ om volgens de door de politiek-ambtelijke top uitgezette lijnen te werken. Maar het zijn de internationale organisaties die eerst

de politieke agenda, en vervolgens daarmee indirect de ambtelijke agenda, beïnvloeden.

Een typisch voorbeeld van een overheidsnetwerk bevindt zich op het terrein van de dierziektebestrijding en voedselveiligheid: het Permanente Comité Voedselveiligheid en Veterinaire Zaken (PCVV). In dit comité zijn de allerhoogste nationale veterinaire ambtenaren, de ‘Chief Veterinary Officers’ (CVO’s), of hun plaatsvervangers van de lidstaten vertegenwoordigd. Het PCVV ontbeert een wettelijke instellingsbasis – het is ‘spontaan’ ontstaan – en opereert relatief autonoom van de Raad van Ministers van Landbouw. De groep dankt deze positie aan het hoge technische karakter van de onderwerpen en de politieke gevoeligheden die verbonden zijn aan voedselkwaliteit en dierziektebestrijding. Generalistische politici willen zich niet graag branden aan een uitbraak van een ernstige dierziekte of de verkoop van vergiftigd voedsel, en geven hun CVO’s veel beleidsruimte om beslissingen op dit terrein voor te bereiden. Het PCVV is dus een informele maar machtige groep van experts die vanwege hun technische expertise op het gebied van dierziekten nationale prioriteiten kunnen vaststellen:

‘Als er iets uit het “Committee” binnenkomt op jouw gebied dan word je opgebeld of je er iets mee kan doen of iets over kan zeggen. (...) De stukken die hier van binnen komen gaan naar het verdelstation binnen de eigen directie (iemand die full-time stukken verdeelt). Deze wijst de stukken dan aan iemand toe. De plaatsvervangend CVO gaat naar het overleg van de Standing Committee en zorgt ervoor dat er een verslag is achteraf waarin je onder andere kan zien wat er met je eigen standpunt gebeurd is.’ (respondent #4)

Nog informeler dan het Permanente Comité zijn de collegiale contacten tussen de CVO’s. De CVO’s van de lidstaten hebben elkaars mobiele telefoonnummer en er bestaat een code onder hen die voorschrijft dat ze op elk moment elkaar mobiel moeten kunnen bereiken. Dergelijke contacten vinden veelvuldig plaats, met name tijdens (onverwachte) gebeurtenissen, zoals een uitbraak van een dierziekte. Een uitbraak kan plotseling een groot beslag leggen op de aanwezige organisatiecapaciteit, maar dankzij het netwerk van CVO’s kan er snel op worden gereageerd. Men kan zelfs stellen dat het bestaan van de

functie van de CVO en het functioneren van het EU-netwerk van CVO's in feite de institutionalisering van het crisismanagement op dit terrein is.¹⁴

Justitie

Op het terrein van politiesamenwerking verlopen zaken heel anders dan op het terrein van veterinaire beleid. In Europees verband worden justitiële onderwerpen zoals immigratie en asiel, drugsbeleid en de georganiseerde misdaad als heilige huisjes in het debat omtrent de nationale soevereiniteit beschouwd. De politiek laat daarom vaak na om prioriteiten te stellen op deze gebieden, en dit heeft gevolgen voor de aansturing van beleidsambtenaren. Of, zoals een van onze respondenten het verwoordde: 'Er is maar heel weinig visie op welke richting het op moet gaan met politiesamenwerking. Het algemene idee is om de ongemakken te vermijden die nieuwe dingen met zich meebrengen.' Een ander vertelde ons:

'Zolang er geen duidelijke politieke visie is op een bepaald thema, wordt er ook geen visie ontwikkeld onder de ambtenaren. We houden ons aan de laatst bekende politieke positie over een issue.' (respondent #30)

Dat kan leiden tot een zekere mate van behoudendheid: 'We zijn tegen een voorstel omdat we er altijd tegen zijn geweest, zelfs als niemand meer weet waarom we ook al weer die positie innamen' (respondent #36). En dan de mening van een ambtenaar over de inhoud van de Nederlandse visie op politiesamenwerking en het bredere terrein van justitie:

'Het is duidelijk wat we niet willen: geen minimumstraffen bijvoorbeeld, en geen schending van het territorialiteitsbeginsel. Maar het is niet zo duidelijk wat we wel willen (...). We willen een duidelijke scheiding tussen de eerste en de derde pijler, we willen de invloed van de Europese Commissie beperken.' (respondent #35)

Daarmee is het uiterst ingewikkeld om een nationaal standpunt te formuleren over de Europese toekomst van de politiesamenwerking. Een van onze respondenten vertelde ons:

'Nu het duidelijk is dat er noch op het nationale noch op het Europese niveau een positieve hou-

ding ten opzichte van verdere samenwerking zal zijn, heeft het ook geen zin om een inhoudelijke visie op de Europese toekomst van de samenwerking op politie en justitie gebied te ontwikkelen (...). Er is geen nationale positie op dit terrein, noch formeel, noch geïnternaliseerd door ambtenaren. (...) We willen zo min mogelijk last hebben van Europa.' (respondent # 35)

Het gebrek aan het stellen van prioriteiten doet zich echter niet voor op alle thema's binnen het justitieel domein. Bij gevoelige thema's zoals drugs of georganiseerde misdaad spreken de betrokken ministers en de topambtenaren wel degelijk uitvoerig over het standpunt dat moet worden ingenomen. Dit zijn vaak ook thema's waar vanuit de politiek een grote belangstelling voor bestaat. In dit verband prijsde een topambtenaar van Justitie zich gelukkig met minister Donner. Deze minister heeft criminaliteitsbestrijding hoog op de agenda geplaatst. Wanneer een minister zijn politieke gewicht onder een onderwerp plaats, dan kan een ambtenaar makkelijker zijn collega's geïnteresseerd krijgen en voortgang boeken.

EU-onderwerpen kunnen binnen laag geëuropeïseerde departementen ook op een hoge prioritering rekenen tijdens belangrijke gebeurtenissen. Gedurende de periode van het Nederlands voorzitterschap van de EU in de tweede helft van 2004 kregen binnen alle ministeries dossiers met een Europese dimensie extra aandacht. Hierdoor werden ministers en topambtenaren – noodgedwongen – intensief betrokken bij het Europees beleid. Zo kwam tijdens het Nederlandse voorzitterschap op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken het Haagse Programma, de agenda voor de periode 2005-2010, tot stand. Veel ambtenaren vertelden enthousiast over deze periode. De betrokkenheid van hun ambtelijke en politieke superieuren was groot en er werd prioriteit gegeven aan Europese zaken. Na het voorzitterschap verdween echter ook weer de aandacht voor EU-dossiers. De enorme hoeveelheid tijd en energie die het voorzitterschap van de departementen heeft geleverd kon slechts tijdelijk worden opgebracht. Het systeem ging weer terug in zijn 'normale stand', waarbij de prioriteit weer meer bij 'nationale zaken' kwam te liggen.

Het blijkt dus moeilijk om op nationaal en op Europees niveau tot overeenstemming te komen over

politiesamenwerking. Op het niveau van de uitvoering, dat wil zeggen de politieregio's, is de bereidheid om internationale samenwerkingsverbanden aan te gaan, paradoxaal genoeg, wel groot aanwezig. Dit zien we met name gebeuren in de grensregio's. Vanuit de regio's worden soms zelfstandig stappen ondernomen om problemen in de regio Europees aan te pakken. Daarvoor gaan soms politiemensen buiten de officiële kanalen van het ministerie, de raadsworkgroepen en de comités om rechtstreeks naar Brussel en hebben daar ontmoetingen met ambtenaren van de Europese Commissie. Een van onze respondenten die werkzaam is op het terrein van de transportpolitie vertelde zelf regelmatig naar Brussel te gaan voor gesprekken met de zeven ambtenaren van de Commissie die zich met dit onderwerp bezighouden. Een andere oplossing die politiemensen hebben gevonden is om samenwerkingsrelaties aan te gaan op kleine schaal. Zo is in Limburg-Zuid het EPICC gesitueerd, een bureau waarin politiemensen van Nederland en Duitsland letterlijk aan dezelfde tafels werken met politiemensen van Nederlandstalig en Franstalig België.

Concluderend kunnen we stellen dat voor wat betreft de prioritering van Europese dossiers er grote verschillen bestaan tussen LNV en Justitie. Politiesamenwerking is een relatief jong thema binnen Europa en daarmee ook binnen Justitie (en BZK). Het is een terrein waarop de lidstaten ernaar streven de nationale soevereiniteit te behouden en te beschermen. Lidstaten lijken de interventies van de EU vaak te interpreteren als pogingen tot inmenging in hun nationale aangelegenheden. Bij LNV daarentegen lijkt men ervan doordrongen dat hun vraagstukken niet anders dan in collectief en grensoverschrijdend verband moeten worden benaderd. Daar zagen we dan ook dat LNV voor wat betreft de prioritering van beleidsdossier als het ware aan het infuus van de op dat terrein bestaande Europese overheidsnetwerken ligt.

3.2 Mandaat bij standpuntbepaling

Hoeveel beleidsvrijheid genieten beleidsmedewerkers wanneer zij de inbreng van hun departement in Brussel voorbereiden? Uit de survey kunnen we niet meer opmaken dan dat meer ambtenaren van sterk geëuropeaniseerde departementen het vaker eens (dan neutraal of oneens) waren met de stelling dat ze een duidelijker mandaat hadden dan hun collega's bij laag of gemiddeld geëuropeaniseerde departe-

menten. Waar we nader naar moeten kijken is of standpuntbepaling wordt beïnvloed door het bestaan van overheidsnetwerken. Men zou verwachten dat een geëuropeaniseerd departement als LNV dat, zoals we hiervoor al zagen, meer ingebed is in Europese overheidsnetwerken, zijn ambtenaren meer vrijheden geeft dan Justitie die voor veel dossier op haar terrein wil vasthouden aan de soevereiniteit van de nationale staat en het subsidiariteitsbeginsel.

Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit

Bij LNV troffen we verschillende wijzen aan waarop het mandaat bij de bepaling van het Nederlands standpunt wordt ingevuld. Naast gevallen waarbij het mandaat op basis van zorgvuldige consultatie en coördinatie werd vastgesteld, troffen we ook gevallen aan waarbij een mandaat voor standpuntbepaling door slechts een enkele ambtenaar werd vastgesteld. Een respondent die al enkele jaren aan een en hetzelfde dossier had gewerkt gaf aan op bepaalde momenten in het beleidsproces in afzondering en zonder veel ruggespraak te kunnen opereren:

'In VWS [Volksgezondheid, Welzijn en Sport] verband heb ik zelden of nooit mijn minister geraadpleegd, zal ik die of die kant opgaan. Je gaat niet direct met iets naar je minister (...). Ik merk vaak dat ik zonder dat het aan mij is toebedeeld heel veel macht heb, zonder dat ik er voor naar de minister moet (...). Ik maak [neem] soms beslissing waarvan ik denk: nou! Maar dat doe ik uit ervaring.' (respondent #17)

De ruime autonomie die de respondent zei te genieten was voor een groot deel een functie van zijn jarenlange ervaring met dit dossier en het gezag dat hij op grond van zijn expertise daarover had opgebouwd bij zijn collega's in de commissies waar hij namens Nederland in zat. De afvaardigingen naar werkgroepen en raadscommissies kunnen per keer sterk van samenstelling veranderen. De mobiliteit onder ambtenaren is hoog en met de regelmaat van de klok verwisselen ambtenaren van positie binnen hun departement en daarmee van beleidsdossier. Een ambtenaar die voor de duur van een relatief lange periode verbonden blijft aan een dossier vergaart veel kennis en inzicht in de problematiek en bouwt daarmee een sterke reputatie op. Ook buitenlandse collega's, met name de nieuwkomers op het

betreffende dossier, zagen deze respondent dan ook niet zozeer als een vertegenwoordiger van een andere nationale overheid, maar als een ervaren collegadeskundige op het gebied van de commissie.

Echter, de respondent noemde ook de specifieke situatie bij het ministerie van VWS als oorzaak voor de mate van vrijheid die hij had bij de invulling van zijn eigen mandaat. De volksgezondheidsaspecten van diergezondheid zijn bij VWS ondergebracht, maar ten tijde van ons onderzoek werkte er maar een klein groepje ambtenaren op dit terrein (ongeveer 2,5 fte). Het sterk EU-gerelateerd onderwerp diergezondheid 'verloor' het bij dat ministerie roemloos van nationale dossiers zoals de hervorming van het zorgstelsel en de inmiddels sterk opgekomen thema van preventieve ziektebestrijding. De minister, Hans Hoogervorst, had zijn tanden in de hervormingen in de zorgsector gezet en binnen het departement genoot preventie van ziekten ('meer bewegen, gezonder eten') meer aandacht – en daarmee meer middelen – dan de volksgezondheidsaspecten van diergezondheid. Het inzicht dat hieruit voortkomt is dat daar waar beleidsdossiers geen hoge prioriteit krijgen, ambtenaren zich in de luwte van de departementale beleidsagenda een hoge mate van vrijheid kunnen toe-eigenen.

De ruimte voor de vaststelling van een mandaat kent ook zijn begrenzings. Binnen beleidsdossiers waar economische belangen op het spel staan wordt vaak samengewerkt met het bedrijfsleven. Over zijn tijd bij de Veterinaire Dienst (nu opgegaan in de VWA) gaf een respondent aan dat

'Als VD bepaalden we wel het standpunt. Maar als er een nieuwe richtlijn [uit Brussel] kwam dan legden we dat voor aan het bedrijfsleven. Daar kregen we een reactie op. Daarna nodigden we mensen uit van de uitvoering. We zeiden: schieten jullie er ook eens op. Dan zeiden we ook: het bedrijfsleven heeft die reactie geleverd. We vroegen toen: wat vinden jullie ervan? Op basis van die drie verhalen van het bedrijfsleven, de uitvoering en de reactie van de uitvoering op het commentaar van het bedrijfsleven stelden wij een eigen standpunt vast, samen met VWS.' (respondent #14)

De betrokkenheid van het bedrijfsleven houdt echter niet in dat het bedrijfsleven veel invloed heeft in de

uiteindelijke formulering van het Nederlandse standpunt inzake landbouwdossiers. Bevindingen uit een recent onderzoek¹⁵ suggereren dat bijvoorbeeld politisering van beleidsdossiers ertoe leidt dat belangengroepen uit het bedrijfsleven slechts een beperkte invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke posities van het ministerie. In een aantal gevallen leidde dat tot de uitsluiting van een grote groep van belangengroepen en consultatie van slechts enkele groepen door het departement; de 'uitverkorenen' konden dan wel enigszins meebevisen over de uiteindelijke formulering van het standpunt. Echter, doorgaans liet het departement de 'publieke belangen' prevaleeren boven die van het bedrijfsleven. Of beter gezegd, bij conflicterende belangen prevaleerde het belang van het departement: wanneer zich een patstelling voordeed verwees het departement de bedrijven naar hun Europese koepelorganisaties bij de Commissie om langs die weg hun zienswijze in het beleidsproces in te brengen (Sniijders 2007, 44-45).

Tot slot hanteren beleidsmedewerkers van LNV hun mandaat om het standpunt binnen hun dossier vast te stellen op grond van de ruimte die hun Europese collega's aan hen toebedelen. Het Nederlands standpunt wordt dan pas na consultatie en overleg met de collega's uit de andere lidstaten vastgesteld. Dit kan tijdens de voorbereidende fase, nog voordat men naar Brussel afreist, maar ook tijdens de vergaderingen in Brussel.

'Op basis van eerste voorstel van Commissie hebben we met een paar man naar de tekst zitten kijken. We hebben per punt gekeken wat Nederland er van zou moeten vinden. Deze groep bestond uit mensen van LNV, laboratoriumwereld, VWA/RVV en VWS. Zo kregen we onze ideeën op papier en toen gingen we naar Brussel en deden onze zegje daar. We hadden bepaalde ideeën die er in moesten komen. We zeiden concreet op welke punten dat heel duidelijk speelden. (...) Dus het gaat van idee naar concreet voorstel: we zouden willen dat het er zo in komt staan.' (respondent #16)

Tijdens de vergaderingen wordt er goed geluisterd naar wat de afgevaardigden van de andere lidstaten zeggen. De voorzitter van de vergadering geeft ieder land kort het woord om bij ieder agendapunt de (voorlopige) positie van het land uiteen te zetten.

‘Op basis van het item bepaal je wie je medestanders zijn. Ze maken bij aanvang een rondje met ieders ideeën en dan pik je meteen al je medestanders op bepaalde punten er uit. (...) Bij het koffieapparaat kun je heel informeel je ideeën uitwisselen. Formeel overleg doen we nooit.’ (respondent #16)

Maar ook lang voordat vertegenwoordigers van de lidstaten in Brussel worden uitgenodigd ontstaan er allianties tussen groepen landen. Men voelt aan wat de agenda van de eerstvolgende bijeenkomsten gaat worden en men tast af met welke landen er nog voor de vergaderingen zoveel mogelijk dezelfde stellingen kunnen worden betrokken. Zo heeft een van onze respondenten voor zijn dossier het zogenoemde ‘vierlandenoverleg’ ingesteld, waarin naast Nederland ook Duitsland, België en Luxemburg zitting hadden. Dit overleg hield in dat de avond voorafgaand aan de werkgroepbijeenkomst de vertegenwoordigers van deze vier landen met elkaar gingen dineren en de agenda van de volgende dag doornamen.

‘Dat betekent dat we tenminste twee keer per jaar van tevoren dingen gaan voorbespreken. We gaan kijken waar we gezamenlijkheden hebben en waar niet. En dan steunen we elkaar. De laatste keer is het zo goed uitgekapt dat we de vergaderingen domineerden. Toen hadden we een middag voor het EU-overleg in Brussel. (...) En toen domineerden we de vergaderingen. (...) We hadden een soort alliantie. En dan blijkt toch dan de nieuwe lidstaten trokken hun mond toen niet open – dat was al zo. De andere landen denken dan “Goh als Duitsland, België en Nederland het al eens zijn”. Daar moet je ook voorzichtig mee zijn. Dat je niet te dominant bent (...). Daar moet je dan af en toe ook een variant op verzinnen dat je zegt van “daar ben ik het niet mee eens”. Je moet niet de schijn wekken dat je alles van te voren met zijn drieën hebt bekookstofd.’ (respondent #17)

Justitie

Op het eerste gezicht is er niet veel verschil tussen Justitie en LNV in de wijze waarop mandaten voor standpuntbepalingen worden verleend. Zo zien we bij Justitie ook een afwisseling van gevallen waarbij

standpunten door eenlingen worden bepaald met gevallen waarbij er een heel proces van overleg en onderhandeling wordt doorlopen. Dit laatste komt bij Justitie met name voor bij onderhandelingen in de Raadswerkgroepen. Omdat politiewerk voor een groot deel ook bij Binnenlandse Zaken is ondergebracht, zijn Justitie-ambtenaren niet altijd de enigen die betrokken zijn bij het vormen en verdedigen van standpunten die in Brussel worden ingenomen. Zo proberen bijvoorbeeld BZK-ambtenaren die deelnemen aan de raadswerkgroep politiesamenwerking in Brussel het vooroverleg breed samen te stellen. Daarin betrekken zij afgevaardigden van allerlei afdelingen van beide betrokken ministeries, Justitie en BZK, maar ook mensen van de politie zelf (met name uit het Korps Landelijke Politie Diensten, het KLPD) en soms mensen uit het OM. Ook het vooroverleg voor het CATS comité (het laatste comité in de hiërarchie voor het COREPER en de Raad van Ministers van JBZ) is breed samengesteld, maar dan niet met mensen van buiten de ministeries. Behalve ambtenaren van Justitie en BZK zijn er ambtenaren van Buitenlandse Zaken aanwezig.

Een van de problemen die een brede samenstelling van het vooroverleg met zich meebrengt is bureaupolitiek getouwtrek. Dat leidt ertoe dat men elkaar vindt in onduidelijke posities waarin de verschillende belangen zijn opgestapeld in plaats van geïntegreerd of geprioriteerd. Waar men het in ieder geval over eens lijkt te zijn, is dat er zo min mogelijk moet veranderen in de bestaande nationale systemen. Waar het vooroverleg voor de werkgroep politiesamenwerking vrij informeel verloopt, is er in het vooroverleg voor CATS een formele schriftelijke instructie voor ieder agendapunt van de vergadering voorbereid met daarin achtergronden van het agendapunt, het Nederlandse standpunt en de minimale positie. Echter, de betrokken delegatieleider weet hoe dat standpunt geconstrueerd is en neemt het dus met een korreltje zout. Hij kan daarom ter plekke altijd naar bevind van zaken handelen:

‘Binnen Nederland stel je je vaak op als een representant van de EU positie, je legt sterk de nadruk op je Europese banden om zo ruimte te creëren om te manoeuvreren. In Brussel doe je precies het omgekeerde. Daar zeg je: “Ik kan hiermee absoluut niet aankomen bij mijn superieuren thuis.” (respondent #35)

Lang niet altijd ontvangen de betrokken onderhandelaars in de Brusselse werkgroepen een schriftelijk mandaat. Iemand vertelde ons dat hij zelf bepaalt wat het nationale standpunt op een bepaald thema zal zijn.

‘Het is vaak moeilijk om een positie voor te bereiden. We ontvangen de relevante documenten voor de vergaderingen vaak heel erg laat, gewoonlijk slechts een paar dagen voor de vergadering. Vaak wordt er dan ook nog een herziene versie verspreid net voorafgaand aan de vergadering. Er is nauwelijks tijd om de zaken te bediscussieren. Het is al moeilijk om te voorspellen wat er op de agenda zal staan.’ (respondent #36)

Meerdere respondenten suggereerden dat dit opzets zou zijn van de Europese Commissie.

Een andere ambtenaar vertelde ons dat zij vaak haar eigen instructie schrijft op de dag voorafgaand aan de bijeenkomst van haar werkgroep:

‘Ik mail wat ideeën aan de vertegenwoordiger op de PV [Permanente Vertegenwoordiging] en dan bellen we ’s avonds even. Daarna schrijf ik het allemaal op.’ (respondent #39)

Op dit niveau zijn er ook vaak geen interdepartementale vooroverleggen. Ambtenaren gebruiken bestaande beleidsdocumenten op aanverwante thema’s om uit te vinden wat relevante beslissingen, aanbevelingen en richtlijnen zijn waarmee ze rekening moeten houden bij het formuleren van hun instructies. Daarna bespreken ze hun positie en de resultaten met de delegatieleider van de werkgroep die een stap hoger in de hiërarchie zit door, en daarna gaat het omhoog naar COREPER. Dan heeft de minister eigenlijk nog maar weinig ruimte om te manoeuvreren.

‘Dat is niet zoals de relatie tussen de minister en de ambtenaren zou moeten zijn (...). Ministers moeten het eerste en het laatste woord hebben. Zij zouden degenen moeten zijn die de demarcatielijnen uitzetten die dan uitgewerkt moeten worden op het niveau van de werkgroepen. Maar in de praktijk is dat niet hoe het gaat, soms gaat het zelfs precies andersom.’ (respondent #30)

Juist omdat de ministers ook op Europees niveau het soms volstrekt niet eens worden, bestaat de neiging om bepaalde thema’s weer terug te verwijzen naar de lagere niveaus van de werkgroepen om daar de zogenoemde ‘technische’ kwesties opnieuw te bezien.

‘Maar die werkgroepen hadden deze zaken juist naar het hogere niveau doorverwezen om een politieke beslissing te laten nemen.’ (respondent #30)

Concluderend kunnen we stellen dat de verschillen bij de vaststelling van het mandaat bij standpuntbepalingen tussen LNV en Justitie minder overeenkomen met onze verwachtingen dan het geval was bij prioritering. Bij beide ministeries zagen we dat in sommige gevallen het standpunt door een enkele ambtenaar werd bepaald en in andere gevallen het standpunt de uitkomst was van uitgebreide extra-, inter- en intradepartementale overleggen. Wat we echter ook kunnen waarnemen, is dat er wel degelijk een invloed uitgaat van de omgeving waarin beide ministeries opereren. Bij Justitie functioneren op Raadsniveaus de overheidsnetwerken anders dan die bij LNV. De justitiële overheidsnetwerken zijn veel meer verkokerd langs nationale en departementale lijnen. Wat wel opmerkelijk is, is dat op het niveau van een aantal regionale politiekorpsen dergelijke belemmeringen niet – of althans veel minder – bestaan. Bij LNV daarentegen functioneren overheidsnetwerken wel *avant la lettre* en wordt op vrijwel ieder politiek en ambtelijk niveau relatief snel en transparant informatie uitgewisseld tussen experts van de verschillende landen.

4 Conclusie

De wereld globaliseert en maatschappelijke problemen kunnen niet langer binnen de eigen grenzen worden opgelost. De EU is een voorbeeld van de wijze waarop nationale staten trachten grensoverschrijdende problemen aan te pakken. In de kielzog van de formele instituties van de EU, zoals de Europees Raad en de Commissie, zijn talloze netwerken ontstaan waarin ambtenaren van de verschillende lidstaten elkaar en vertegenwoordigers van andere niet-gouvernementele organisaties ontmoeten om informatie uit te wisselen, beleid te harmoniseren en te implementeren. Een volledig overzicht van deze transnationale overheden kan vrijwel niemand

geven. Dit heeft deels te maken met de hoeveelheid van netwerken – het aantal beleidsonderwerpen dat een Europese dimensie heeft lijkt schier oneindig – en deels ook met het informele karakter van deze netwerken – voor menig (sub)commissie en netwerk ontbreekt een wettelijke basis.

Transnationale netwerken worden bejubeld vanwege de voordelen: ze zijn minder traag en kunnen beter op nieuwe ontwikkelingen en problemen reageren dan de bestaande formele multilaterale overleg- en onderhandelingsfora. Echter de transparantie die overheidsnetwerken bieden aan hun leden gaat ten koste van de transparantie ten opzichte van democratische controleinstanties, de nationale parlementen en regeringen voorop. In dit artikel hebben we daarom onderzocht in welke mate en op welke wijze ambtenaren van de Nederlandse rijksoverheid voor wat betreft Europese beleidsdossiers actief zijn binnen de overheidsnetwerken van de EU. Ons onderzoek was meer beschrijvend en explorerend dan verklarend. Ons empirisch materiaal staat ons niet toe een expliciet antwoord te geven op de vraag of de deelname van Nederlandse ambtenaren aan overheidsnetwerken in de EU tot een afname van democratische controle door de Tweede Kamer of regering leidt. Wat we wel konden waarnemen zijn de mogelijke contouren van het probleem.

In de eerste plaats hebben we aangetoond dat

voor zover er een democratisch controleprobleem bestaat bij de deelname van Nederlandse rijksambtenaren aan Europees beleid, dit hoofdzakelijk beperkt zal zijn tot ongeveer de zeer actieve 15% van de Nederlandse ambtenaren die binnen een vier of vijftal departementen werkzaam is. Dat het hier dan toch nog altijd over ongeveer 15.000 rijksambtenaren gaat en dat het gevoelige beleidsterreinen betreft (voedselkwaliteit, mededinging, milieu) moet ons er wel bewust van maken dat het een niet te onderschatten onderwerp betreft. In de tweede plaats laat onze bijdrage zien dat, de gevallen waarin individuele ambtenaren solitair optreden daargelaten, binnen zeer geëuropeaniseerde beleidsterreinen veel beslissingen tot stand komen binnen transnationale overheidsnetwerken. Vrijwel alle aspecten en elk onderdeel binnen onze voedselproductieketen worden uit het directe zicht van nationale overheden behandeld. Daarentegen zagen we ook dat bij gevoelige justitiedossiers de nationale belangen het niet toestonden dat overheidsnetwerken op deze terreinen daadwerkelijk ‘transnationaliseerden’. Hieruit zouden we de algemene hypothese – voor verder onderzoek – kunnen afleiden dat het ontstaan en functioneren van transnationale overheidsnetwerken in sterke mate afhankelijk zijn van de mate waarin nationale overheden het predikaat ‘nationaal belang’ toekennen aan maatschappelijke vraagstukken.

Noten

1 Uiteraard is hiermee niet gezegd dat de rol van diplomaten is uitgespeeld. Bij (gewapende) internationale conflicten, mensenrechten en ook op de genoemde terreinen spelen diplomaten een grote rol. Echter, op terreinen die specifieke expertise vereisen zien we dat de rol van diplomaten ten opzichte van de beleidsambtenaren een secundaire is.

2 Dit geldt nog sterker voor de Tweede Kamer, maar we laten deze buiten beschouwing in dit stuk.

3 Aan de hand van de survey meet het ministerie de arbeidssatisfactie, motivatie en mobiliteit van de werknemers binnen de centrale overheid.

4 Voor een volledig overzicht van de vragen verwijzen we naar Geuijen e.a. (2008).

5 Onder rijksambtenaren wordt hier verstaan alle ambtenaren werkzaam aan een van de ministeriële departementen en centrale uitvoeringsorganisaties.

6 Bij een klein aantal respondenten is het aandeel tijd dat aan EU-gerelateerd beleid wordt besteed meer dan 100%. Dit kan worden veroorzaakt door overuren of door het feit dat deze ambtenaren meerdere functies (in deeltijd) bekleden.

7 Het totale percentage is minder dan 30% (zie tabel 1). De reden hiervoor kan zijn dat een aantal respondenten hetzij de vraag naar het aantal uren, hetzij het aandeel tijd binnen de contracturen dat besteed wordt aan EU-gerelateerd werk niet heeft ingevuld.

8 Bij de organisatorische inbedding van EU-gerelateerde werkzaamheden hebben we met behulp van een dispersie-index (zie Geuijen e.a. 2008) ook gekeken of deze werkzaamheden zijn gespreid over een groot aantal ambtenaren, dan wel geconcentreerd zijn bij een klein aantal medewerkers. Dit blijkt parallel te lopen aan de mate van Europeanisering die hiervoor ter sprake kwam. In organisaties waar meer respondenten met de EU te maken krijgen, zijn de werkzaamheden ook breder gespreid onder de medewerkers. In organisaties waar minder respondenten zich bezighouden met de EU, is het werk ook nog eens sterker geconcentreerd bij een paar medewerkers. Dit verband houdt ook stand wanneer we corrigeren voor de hoeveelheid respondenten in een organisatie die met de EU te maken heeft, en treedt dus op onafhankelijk van de mate van Europeanisering van de organisatie.

9 Met behulp van een factoranalyse hebben we bekeken of bepaalde EU-gerelateerde activiteiten samenhangen. Hieruit blijkt dat alle acht activiteiten samenhangen. Er is dus geen scherpe tweedeling tussen respondenten die een bepaald soort activiteiten doen en respondenten die weer andere activiteiten doen. Desalniettemin zijn er binnen het totaal aan activiteiten twee clusters te onderscheiden die onderling sterker samenhangen dan met elkaar. Enerzijds is dat een cluster van activiteiten die te maken hebben met de omzetting en uitvoering van Europees beleid. Anderzijds is dat een cluster van activiteiten die te maken hebben met (de Nederlandse inbreng in) Europese besluitvorming.

10 De volledige stellingen luiden, respectievelijk, als volgt: Stelling met betrekking tot mandaat: 'Als ik deelneem aan overleggen in EU-verband beschik ik over een duidelijk mandaat voor de onderhandeling.' Stelling met betrekking tot prioriteit: 'In mijn organisatie krijgen werkzaamheden die te maken hebben met de EU een lagere prioriteit dan werkzaamheden die te maken hebben met nationaal beleid.' Stelling met betrekking tot coördinatie: 'Er vindt in mijn beleidsterrein voldoende afstemming plaats tussen degenen die onderhandelen over Europees beleid en degenen die de besluiten moeten omzetten en uitvoeren.'

11 Op het terrein van uitvoering bestaan vele zogenoemde uitvoeringsnetwerken waarbij ambtenaren van betrokken diensten en departementen betrokken zijn (volgens Jordan en Schout 2006). Hier wordt informatie uitgewisseld over 'best practices' en tracht men tot overeenstemming te komen over het creëren van 'level playing fields' door gezamenlijke normen af te spreken met elkaar.

12 Wellicht overbodig om te vermelden, maar de aard en de reikwijdte van ons kwalitatieve onderzoek laten generalisaties uiteraard niet toe. We zijn er echter van overtuigd dat we erin geslaagd zijn om een goed beeld te geven van enkele EU-praktijken binnen beide ministeries, dit mede door het focus-groeponderzoek dat we na onze interviewrondes hebben gehouden, en ook door de commentaren op conceptversies van het onderzoeksrapport die we hebben ontvangen van onze ambtelijke begeleidingscommissie.

13 Bij ieder van deze departementen hebben we bij een twintigtal respondenten semi-gestructureerde interviews afgenomen. De respondenten kwamen uit verschillende afdelingen van het departement en uitvoeringsorganisaties en werkten aan verschillende specifieke EU-beleidsterreinen. De lijst bestond uit zeven onderwerpen: Europese activiteiten van de respondent, een typisch Europees dossier waaraan ze werkten, loopbaan, factoren met betrekking tot succes en falen, rolopvattingen, organisatorische inbedding binnen departement en de handel en wandel in Brussel.

14 Tijdens ons interview met de Nederlandse CVO moesten we het interview een korte tijd stilleggen omdat onze gesprekspartner met een urgent bericht werd gebeld door zijn Duitse collega: een uur geleden waren op een boerderij vlak over de grens in Duitsland twee varkens met de symptomen van varkenspest aangetroffen.

15 Berend Sniijders (2007) gaat over een onderzoek naar de rol van belangengroepen bij de standpuntbepaling voor onderwerpen uit Verordening 882/2004.

Literatuur

Bovens, M. en K. Yesilkagit, 2005, 'De invloed van Europese richtlijnen op de Nederlandse wetgever'. *Nederlands Juristenblad*, 10: 520-528.

DeHousse, R., 1997, 'Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies'. *Journal of European Public Policy*, 4: 246-261.

Geuijen, K., P. 't Hart, S. Princen en K. Yesilkagit, 2008, *The Europeanization of the Civil Service Craft*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hart, P. 't en A. Wille, 2002, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Jordan, A. en A. Schout, 2006, *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Schneider, G. en K. Baltz, 2005, 'Domesticated Eurocrats: Bureaucratic Discretion in the Legislative Pre-Negotiations of the European Union'. *Acta Politica*, 40: 1-27.

Slaughter, A.M., 2004, *A New World Order*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.

Sniijders, B., 2007, *Al die moeite... En wat levert het op? Onderzoek naar de invloedsfactoren van belangengroepen op Nederlandse standpuntvorming bij Europese dossiers*, ongepubliceerde masterscriptie, USBO, Universiteit Utrecht.