

# De verplaatsing van de 'Vierde Macht'

**Paul 't Hart, Sebastiaan  
Princen en Kutsal Yesilkagit**

## *Inleiding op het themanummer*

Prof. dr. Paul 't Hart is als hoogleraar verbonden aan de Australian National University en de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. 't Hart publiceerde onlangs met R. Rhodes, P. 't Hart en M. Noordegraaf (red.), *Up Close and Personal. Studying Government Elites*, Basingstoke: Palgrave MacMillan 2007.

Dr. Sebastiaan Princen en dr. Kutsal Yesilkagit zijn beiden verbonden aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Princen publiceerde onlangs 'Agenda-setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research', *Journal of European Public Policy* 2007, 14: 21-38, en Yesilkagit (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.

Binnenkort verschijnt bij Amsterdam University Press een gezamenlijke monografie van deze onderzoekers (ook met Karin Geuijen), *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policymaking*.

Correspondentiegegevens:

Prof. dr. Paul 't Hart  
Political Science Program  
Research School of Social Sciences  
Australian National University  
Canberra ACT 0200  
Australia  
hart@coombs.anu.edu.au

## **Samenvatting**

Op tal van beleidsterreinen in Nederland is sprake van min of meer geïnstitutionaliseerde Europese beleidsarena's en een omvangrijk 'acquis' van wet- en regelgeving. Er zijn allerlei vormen van multi-level governance gegroeid, die complexer en subtieler van aard zijn gebleken dan werd voorgesteld in de gepassioneerde maar nogal sjablonese wetenschappelijke discussies die 'intergouvernementalisten' en 'supranationalisten' in de Europese integratieliteratuur daarover jarenlang voerden. Wat we echter bij alle aandacht voor het thema Europa nog relatief weinig hebben onderzocht, is hoe die Europeanisering van het ambtelijk bedrijf precies uitpakt. Dit artikel bevat een literatuuroverzicht van recente studies naar de invloed van de Europese Unie (EU) op de ambtelijke apparaten van de nationale lidstaten en een inleiding op de deelt thema's die in de drie overige bijdragen centraal staan.

## **Europeanisering: verschuivende bestuurspraktijken**

We kunnen twisten over het tempo en de mate waarin er sprake is van Europeanisering van het openbaar

bestuur in Nederland en andere lidstaten van de EU, maar het lijkt geen twijfel dat het fenomeen als zodanig zich in het afgelopen decennium prominent heeft gemanifesteerd. Op tal van terreinen is nu sprake van min of meer geïnstitutionaliseerde Europese beleidsarena's en een omvangrijk 'acquis' van wet- en regelgeving. Er zijn allerlei vormen van multi-level governance gegroeid, die complexer en subtieler van aard zijn gebleken dan werd voorgesteld in de gepassioneerde maar nogal sjablonese wetenschappelijke discussies die 'intergouvernementalisten' en 'supranationalisten' in de Europese integratieliteratuur daarover jarenlang voerden. Natuurlijk roept Europeanisering blijvend vragen op over soevereiniteitsverlies, 'superstaatsvorming' en het democratisch gehalte van deze nieuwe bestuursvormen.

Het is van groot belang dat deze vragen worden gesteld en bediscussieerd. Maar ondertussen is Europeanisering niet alleen een al dan niet ommekeer megatrend in de ontwikkeling van bestuur en democratie in Europa. Het is ook gewoon dagelijks werk voor talloze nationale en Europese politici, ambtenaren, belangenorganisaties, consultants en

journalisten. Zij zijn het die opereren in die nieuwe beleidsnetwerken; het is hun samen- en tegenspel dat de nieuwe bestuurlijke feiten, organisaties en beleidsproducten creëert waarover in de Nederlandse publieke opinie zo regelmatig gezocht en gesteund wordt.

Voor het alledaagse gezicht en het politiek-bestuurlijke 'handwerk' van Europeanisering heeft lange tijd relatief weinig aandacht bestaan in de (Nederlandse) bestuurs- en beleidswetenschappen. Zo er al aandacht voor Europeanisering was, dan was deze gericht op de grote institutionele en democratediscussies, dan wel de glitter en dramatiek van Europese voorzitterschappen, Europese raden waarin met het mes op tafel werd onderhandeld over budgetverdeelsleutels, landbouwquota, toelating van nieuwe lidstaten, en nadien steeds meer institutionele kwesties zoals bevoegdheden van het Europese parlement (de co-decisieprocedure maakte zijn entree), stemgewichten, uitbreiding en verdieping (IOB 2003; Sie Dhian Ho en Van Keulen 2004; De Vries en De Groot 1995; De Groot 1997; WRR 2007). Binnen de Nederlandse empirische politicologie was Van Schendelen lange tijd een eenling met zijn interesse voor het toen alom met scepsis beziene Europese parlement en het ondoorzichtige proces van lobbyen in het technocratisch bolwerk dat 'Brussel' toen nog heette te zijn (Van Schendelen 1984; 2006).

Dat is in de laatste tien jaar grondig veranderd. Er is in het vakgebied in brede zin sprake van een vloedgolf aan publicaties over politieke, bestuurlijke en organisatorische processen in de Europese Unie. Het aantal op de EU georiënteerde vaktijdschriften is toegenomen en ook in algemene vaktijdschriften zijn regelmatig Europese artikelen en themanummers te vinden. Zo ook in *b en m*, dat in 2005 een themanummer publiceerde over de 'Europeanisering' van politiek en bestuur in Nederland (Princen en Yesilkagit 2005). Kenmerkend voor het recente onderzoek is de empirische oriëntatie ervan: de grote normatieve en prescriptieve bestel- en ontwerpdiscussies gaan weliswaar onverminderd door, maar worden steeds meer gevoed, genuanceerd en gepasseerd door beschrijvend en verklarend onderzoek naar Europese beleidspraktijken. In toenemende mate wordt de Europese polis niet meer uitsluitend als een casus sui generis gezien, maar als een arena waarin ook tal van kwesties spelen die heel

goed met behulp van bestaande politicologische en bestuurskundige leerstukken kunnen worden geanalyseerd (Hix 2005; Richardson 2005). Zo zien we bijvoorbeeld dat klassieke benaderingen van agenda- en beleidsvorming, zoals het stromenmodel van Kingdon, het beleidscoalitiesmodel van Sabatier en het puntsevenwichtsmodel van Baumgartner en Jones, nu (in al dan niet gemodificeerde vorm) worden toegepast op casus op Europees niveau (Princen 2007; Sabatier 1998).

Dit themanummer biedt een vergelijkbare exercitie. Het gaat uit van de eenvoudige gedachte dat daar waar de beleidsvorming zich verplaatst uit het traditionele nationale bestuurscentrum, de ambtenarij integraal onderdeel van die beweging is. Ver-europeaniseert de politiek, dan geldt dat ook voor de ambtenarij. Wat we echter bij alle aandacht voor het thema Europa nog relatief weinig hebben onderzocht, is hoe die Europeanisering van het ambtelijk bedrijf precies uitpakt. Daarover gaat dit themanummer.

### **Ambtelijke Europeanisering I: Pendeldienst Den Haag-Brussel**

Het is een feit dat er dagelijks een omvangrijk aantal Nederlandse ambtenaren in en met 'Brussel' respectievelijk met bepaalde (groepen van) lidstaten bezig is om 'bindende beslissingen' voor te bereiden, of de uitvoering ervan te helpen vormgeven of controleren. En nog veel meer ambtenaren zitten weliswaar eerst en vooral in de eigen nationale of provinciehoofdsteden, maar moeten nu meer dan ooit te voren anticiperen en reageren op deze 'Brusselse' bindende beslissingen.

Dat kan om allerlei redenen het geval zijn (volgens Knill 2001). Er kan geld op het spel staan: subsidies die kunnen worden binnengehaald, boetes die al of niet kunnen worden voorkomen. Er kunnen juridische prikkels zijn: burgers die een beroep op Europese verdragen doen om lokale plannen te blokkeren of beslissingen terug te draaien; rechterlijke vonnissen uit Straatsburg of gewoon uit Den Haag die overheden binden om Europese regels en richtlijnen uit te voeren. Denk aan de enorme impact die de fijnstoffenrichtlijn hier in Nederland heeft gehad. In toenemende mate zijn er politieke prikkels: de politieke gezagsdragers voor wie ambtenaren werken besteden nu gemiddeld genomen meer aandacht aan Europese kwesties en arena's dan zij tien

jaar geleden deden. Zij worden daarop ook meer aangesproken door de controlerende organen, zoals de volksvertegenwoordiging. Zij moeten een verhaal hebben; goed voorbereid in de periodiek bijeenkomende Europese politieke gremia optreden. Dat kan alleen als zij daarbij ambtelijk worden ondersteund.

Maar bovenal is sprake van een zichzelf voedend proces van institutionalisering: een groeiend web van Europese politieke en ambtelijke overlegstructuren waarin telkens nieuwe beleidsthema's worden geïdentificeerd, die vervolgens weer in nieuwe werkgroepen moeten worden bediscussieerd. Dit heeft geleid tot een dicht web van 'overheidsnetwerken' waarin ambtenaren uit verschillende landen beleid maken en op elkaar afstemmen (Slaughter 2004). Daarin niet meedoen als lidstaat berooft je van greep op de gebeurtenissen. En dus moeten ambtenaren 'aan de bak': in de permanente vertegenwoordigingen, in het overlegcircuit, maar ook in de talloze (sub) nationale 'back offices' van ministeries, diensten en instellingen wier werkterreinen door Europese beleidsinitiatieven zijn, of kunnen worden, geraakt.

Dat werd lange tijd niet voldoende onderkend. Nog in 1995 betoogden de secretarissen-generaal dat er bestuurlijk en ambtelijk te weinig aandacht bestond voor de grote invloed die verdergaande Europeanisering van het bestuur uitoefent op de organisatie en werkwijze van het ambtelijk apparaat. Het onderwerp kwam – hoe typerend – nadien vooral in de bureaupolitieke sfeer terecht: moest de ambtelijke coördinatie van 'Europa' bij minister en ministerie van Buitenlandse Zaken blijven, of moest het 'overgaan' naar de minister-president en diens departement van Algemene Zaken? Diverse rapporten en jaren van discussie volgden (volgens Raad van State 2005; Raad voor het Openbaar Bestuur 2004; Soetendorp en Andeweg 2001; De Zwaan 2005). Buitenlandse Zaken won – vooralsnog – het pleit. Ondertussen ontwikkelden praktijken van ambtelijke Europeanisering zich juist in die jaren in hoog tempo verder, ongeacht de uitkomst van deze постановing rond de coördinerende bevoegdheid – alleen al op het vlak van de omzetting van de onophoudelijke stroom EU-richtlijnen in nationale regelgeving (Mastenbroek 2007).

De doorwerking van Europese producten op binnenlands juridisch en bestuurlijk gebied is één ding; maar wellicht de grootste opgave voor Nederlandse

bestuurders en ambtenaren is de tijdige en effectieve beïnvloeding van de totstandkoming van die producten. Het is met name op dat terrein dat Nederland volgens velen aan de bak moet. Maar hoe precies? Op de ontwikkeling van wat we de Nederlandse 'Europese bestuurscompetentie' zouden kunnen noemen, bestaat weinig zicht. Weliswaar waren en zijn de formele gremia en lijnen op ambtelijk topniveau wel min of meer duidelijk, dat geldt niet voor de alledaagse werkelijkheid van de Europeanisering van het beleidsambtelijke handwerk dat daaronder plaatsvindt. Hoe komen Nederlandse beleidsambtenaren die in Brussel en in andere hoofdsteden het Nederlandse standpunt moeten uitdragen nu eigenlijk precies aan dat standpunt? Zeker op beleidsterreinen waar sprake is van chronische ambtelijke verkoking en bureaupolitieke twisten, is dat een relevante vraag. Wie zitten namens Nederland in al die Europese gremia? Hoe worden zij aangestuurd? Met welke 'pet' op zitten zij daar? Hoe zijn zij geprepareerd om in deze overleg- en onderhandelingsprocessen overeind te blijven? Beschikken zij over mandaten? Hebben zij onderhandelingsruimte meegekregen? Van wie? Hoeveel beleidsvrijheid hebben zij? In welke mate en hoe leggen zij verantwoording af voor de wijze waarop zij zich in Europese arena's van hun taken kwijten (en dus aan deze beleidsvrijheid invulling geven)?

Ook op het gebied van de mentale en professionele toerusting van de Europees opererende beleidsambtenaar – laten we hem 'Eurocraat' noemen (Thedvall 2006; Geuijen e.a. 2008) rijzen vragen. Wat moet een Eurocraat kennen en kunnen om succesvol te kunnen opereren? Wat is dat eigenlijk: succesvol ambtelijk opereren op Europees niveau?<sup>1</sup> En welke invloed heeft het regelmatig en langjarig opereren in Brussel eigenlijk op de rolopvatting van Eurocraten: zijn en blijven ze vertegenwoordigers van het 'nationale belang' of zien zij zichzelf gaandeweg meer als werkers aan de supranationale zaak?

Op veel van deze vragen kan momenteel nog nauwelijks een empirisch gefundeerd antwoord worden gegeven. Belangrijke uitzondering is de laatste vraag. Met name in Scandinavië is veel onderzoek gedaan naar de mate waarin sprake is van 'going native' verschijnselen onder Eurocraten (Beyers 2005; Beyers en Trondal 2004; Egeberg 1999; Trondal 2002; Trondal en Veggeland 2003). Uit dit

onderzoek blijkt dat van regelrechte 'going native' of uitgesproken rolconflicten relatief weinig sprake is. Het ligt subtieler. Rol- en loyaliteitsopvattingen van Eurocraten kunnen van thema tot thema en van context tot context variëren. En in veel gevallen is het belangrijkste loyaliteitsobject niet zozeer de eigen lidstaat of het Europees ideaal, maar de eigen professie en de daarmee verbonden organisatie-onderdelen en expertgemeenschappen. Simpel gezegd: een Nederlandse arbodeskundige die deelneemt aan een comitologiecomité zit daar – ceteris paribus – meestal toch eerst en vooral als arbodeskundige om met zijn collega's uit andere lidstaten tot professioneel billijke normen en oordelen te komen.

Het stereotiepe beeld van de Europese bestuurscompetentie van eurocraten en de ambtelijke organisaties waartoe zij behoren is negatief. Altijd maar weer duikt dezelfde apocriefe typering op. De Nederlandse ambtenaren stappen op de dag van de commissievergadering 's ochtends vroeg in de trein en missen dus het informele netwerken in Brusselse etablissementen in de avond voor de vergadering. Bij het binnentreden van de vergaderruimte komen zij erachter dat een rivaliserend departement ook iemand heeft gestuurd die de plaats achter het bordje 'Nederland' en de bijbehorende microfoon opeist. Tijdens de pauze lopen zij een rondje in Brussel om de meegebrachte boterhammetjes op te eten, terwijl de buitenlandse collega's tijdens de lunch de echte zaken doen. En hun stijl van optreden tijdens vergaderingen is gespeend van een elementair minimum aan diplomatieke subtiliteit. Het gevolg: Nederland mist keer op keer de boot (volgens Van Schendelen 1995). Notoire voorbeelden zoals de 'Zwarte maandag' toen een door het Nederlands voorzitterschap voorbereid, sterk federalistisch ontwerp voor het verdrag van Maastricht eenstemmig door de grote lidstaten naar de prullenbak werd verwezen, of de mislukte pogingen om eerst Lubbers en later Kok het voorzitterschap van de Europese Commissie te bezorgen, worden dan als *pars pro toto* ten tonele gevoerd.

Dat beeld is even deprimerend als ongeloofwaardig. Als het werkelijk representatief zou zijn, zou Nederland vermoedelijk veel en veel slechter naar voren komen uit allerlei Europese onderhandelingsprocessen dan het feitelijk doet (IOB 2003; Van Keulen 2004). En na het bijna-debacle van Maastricht werden latere voorzitterschappen juist weer breed

geprezen (volgens Sie Dhian Ho en Van Keulen 2004). Het ontbreekt momenteel nog aan voldoende systematische kennis omtrent het feitelijk functioneren van de Nederlandse inbreng in Europese beleidsprocessen om dit debat te kunnen beslechten. De bijdrage van Yesilkagit en anderen in dit themanummer doet een poging dit gat enigszins te dichten.

### Ambtelijke Europeanisering II: de multinationale 'Brusselse bureaucratie'

Een tweede onloochenbaar feit is dat er in Brussel in de afgelopen decennia zelf een ambtelijk apparaat is gegroeid, met name bij de Europese Commissie (maar in toenemende mate ook bij het secretariaat van de Raad van Ministers, volgens Curtin 2006). Hoewel de omvang en het machtsbereik daarvan in populaire en politieke vertogen vaak sterk worden overdreven, is onmiskenbaar dat de organen en ambtenaren van de Commissie (en de Raad) een belangrijke spin in het web van de Europese beleidsvorming en -handhaving vormen. De Brusselse bureaucratie, zoals dit geheel aan directoraten-generaal, agentschappen en secretariaten vaak wordt genoemd, is qua samenstelling een ware multinationale bureaucratie, net als die van de VN. Zij wordt bevolkt door ambtenaren die uit alle lidstaten afkomstig zijn, waarbij op het niveau van het systeem als geheel ruwweg een zekere representativiteit wordt nagestreefd. Sommige afzonderlijke directoraten-generaal worden daarentegen qua achtergrond van de leidinggevenden en de dominante organisatiecultuur juist als nationale of regionale bolwerken gezien (volgens Page 1997; Hooghe 2001).

Een belangrijke vraag is of deze *multinationale* smeltkroes ook tot een *supranationale* bureaucratie heeft geleid. Met andere woorden: laten Commissieambtenaren in hun denken en handelen hun nationale perspectief los en verruilen ze het voor een daadwerkelijk 'Europees' kompas? Het recente proefschrift van Semin Suvarierol (Suvarierol 2007) laat zien dat de netwerken van ambtenaren binnen de Commissie in veel mindere mate door nationale loyaliteiten en voorkeuren worden bepaald dan vaak wordt aangenomen. Deze netwerken blijken daarentegen vooral te worden bepaald door functioneel-specialistische overwegingen, waarbij ambtenaren contact zoeken met collega's die relevant zijn voor de dossiers waar zij aan werken. Het is toeval als dat

een landgenoot blijkt te zijn. De Commissie draait daarmee veel meer om bureaupolitieke dan om nationale netwerken.

Dat neemt niet weg dat lidstaten op allerlei manieren proberen invloed uit te oefenen op het werk dat binnen de Commissie gebeurt, via ambtenaren uit eigen land of 'hun' Eurocommissaris. De spanning tussen multinationale en supranationale bureaucratie komt zo op gezette tijden weer om de hoek kijken. Het duidelijkst en meest systematisch is dat het geval bij de nationale experts die door hun regering voor een aantal jaren bij de Europese Commissie worden gedetacheerd om aan een bepaald beleidsonderwerp te werken. Enerzijds zijn deze 'END-ers' (naar de afkorting van het Franse 'Expert National Détaché') voor de Europese Commissie welkome aanvullingen op de beschikbare mankracht en expertise. Anderzijds vormen zij voor de lidstaten de ideale manier om in een vroeg stadium invloed uit te oefenen op de beleidsontwikkeling. Hoe dit in de praktijk uitpakt hangt echter in grote mate af van de wijze waarop de relatie tussen END-ers en hun thuisorganisaties wordt vormgegeven. Het artikel in dit themanummer van Van den Berg en Suvarierol brengt deze relaties systematisch in kaart.

Naast de verhouding tussen het supranationale en het nationale niveau, hebben voor de Europese Commissie ook belangrijke verschuivingen plaatsgevonden in de verhoudingen met de andere Europese instituties. De aanvankelijke rol van de Europese Commissie was er een van een onafhankelijk, enigszins technocratisch instituut dat op basis van expertise en een bemiddelende rol tussen de diverse lidstaten als motor van de Europese integratie zou kunnen dienen. Aan deze rol ontleende zij ook haar gezag en invloed in de Europese arena. Behalve in de formele onafhankelijkheid van individuele commissarissen tegenover de regering van hun land, uitte dit zich ook in een beschermde positie ten opzichte van het Europees Parlement, dat geen directe zeggenschap had over de Commissie.

De afgelopen decennia is deze balans langzamerhand verschoven. Het Parlement heeft een grotere rol gekregen als medewetgever op veel Europese beleidsterreinen, waardoor de Commissie (en de Raad) gedwongen werden beter rekening te houden met zijn wensen en ideeën. Daarnaast heeft het Parlement een grotere invloed gekregen op de benoeming van het College van Commissarissen, waaraan

het nu zijn goedkeuring moet geven. Ook kan het Parlement het gehele College naar huis sturen via een zogenoemde 'motion of censure'. In de praktijk heeft het Parlement deze formele bevoegdheden met succes gebruikt om zijn speelruimte verder uit te breiden. Zo werden de Italiaanse en Letse kandidaat-commissarissen Rocco Buttiglione en Ingrid Udre in 2004 vervangen door andere kandidaten nadat fracties in het Europees Parlement hadden bedreigd anders de benoeming van de gehele Commissie te zullen blokkeren. De portefeuille van de Hongaar Laszlo Kovacs werd aangepast na kritiek op zijn competenties.

Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een sterkere politisering van de Europese Commissie, gedwongen als zij wordt politiek 'kleur te bekennen' tegenover het Parlement. Naast een institutionele component, heeft deze ontwikkeling ook een organisatorische component. De politisering, die zich in eerste instantie afspeelt tussen (het College van) Commissarissen en het Parlement, heeft namelijk ook invloed op de relaties tussen commissarissen en de ambtenaren binnen de Commissiebureaucratie. De klacht van Eurocommissaris Verheugen over de macht en eigengereidheid van Commissieambtenaren in een interview in oktober 2006 roept hierbij herinneringen op aan de discussies over politiek-ambtelijke verhoudingen die in Nederland al langer spelen (volgens 't Hart en Wille 2002).

Dit roept belangrijke vragen op. Hoe is het eigenlijk gesteld met de autonomie, beleidsvrijheid van of loyaliteit aan het 'politieke gezag' van Europese ambtenaren? Hoe reageert een bureaucratie die groot is geworden als neutrale arbiter op de nieuwe politieke eisen die op haar afkomen? En welke consequenties heeft dat voor de verhoudingen tussen de 'politieke' superieuren (in casu de Eurocommissarissen) en de topambtenaren die de Commissiebureaucratie aanvoeren? Deze vragen vormen een nieuwe (bestuurskundige) agenda van onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen binnen de Europese Commissie. In haar bijdrage aan dit themanummer definieert Anchrit Wille deze agenda verder en formuleert zij enkele antwoorden op deze vragen in de Europese context.

#### **De inhoud van dit themanummer**

De bijdragen aan dit themanummer bestrijken het geëuropeiseerd ambtelijke handelen zowel bin-

nen als tussen Den Haag en Brussel. We onderscheiden drie lagen. In de eerste, nationale laag bevinden zich die ambtenaren die vanuit hun nationale hoofdsteden beleidsmatig werken aan een of meerdere Europese beleidsdossiers. In de andere uiterste laag bevinden zich de ambtenaren van de Commissie. Ofschoon zij via een centraal examenstelsel vanuit de verschillende lidstaten worden gerekruteerd, zijn zij allen in dienst van de Commissie en vormen de supranationale bureaucratie. Tussen deze twee uiterste groepen bevindt zich een derde groep: de gedetacheerde ambtenaren. Zij worden voor de duur van enkele maanden of jaren door hun ministeries uitgezonden naar Brussel, alwaar zij te midden van hun supranationale collega's binnen een van de DG's werkzaam zijn. Zij bevinden zich in een nog niet goed begrepen grijs gebied waar de scheidslijn tussen nationale en supranationale loyaliteiten zeer dun kan zijn.

We beginnen in Den Haag. In de bijdrage van Yesilkagit, Geuijen, Princen en Mastenbroek staan de vragen centraal in welke mate en op welke wijze Haagse departementale ambtenaren actief werkzaam zijn binnen Europese beleidsnetwerken en in welke mate zij daarbij politiek worden aangestuurd door hun politieke en ambtelijke leiding. Veel voor Nederland belangrijke beslissingen worden genomen in de beslotenheid van wat in de literatuur 'transnationale overheidsnetwerken' worden genoemd. De bijdrage begint met de presentatie van surveygegevens over de aard van Europese beleidsnetwerken en over de organisatie en sturing van het ambtelijk handelen in deze netwerken. In het tweede deel wordt een zeer hoog geëuropeiseerd departement (LNV) op deze punten vergeleken met een zeer laag geëuropeiseerd departement (Justitie). De bijdrage toont aan dat voor zover er problemen bij de aansturing van geëuropeiseerde Haagse beleidsambtenaren bestaan, deze hoofdzakelijk beperkt zullen zijn tot de zeer actieve 15% van alle ambtenaren dat ook nog eens 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), toont aan dat het een niet te onderschatten onderwerp betreft. In de tweede plaats laat de analyse, ten eerste, zien dat op zeer geëuropeiseerde beleidsterreinen veel beslissingen tot stand komen binnen transnationale

overheidsnetwerken; en, ten tweede, dat geëuropeiseerde departementen in grote mate zijn geïntegreerd en functioneren binnen die transnationale overheidsnetwerken.

Van den Berg en Suvarierol gaan in hun bijdrage in op het schemergebied van de END-ers. De auteurs presenteren aan de hand van diepte-interviews met zittende en gewezen END-ers een aantal observaties over de aard en wijze waarop deze ambtenaren zich bewegen binnen transnationale netwerken. Ze laten zien dat, ofschoon de formele positie van de END-ers geen onduidelijkheden bevat over hun plaats binnen de Europese bureaucratie, zij in de praktijk spanningen ervaren wat betreft hun loyaliteit jegens de Commissie en hun moederdepartement. Hun moederdepartementen genieten enerzijds de voordelen die het uitzenden van END-ers met zich meebrengt. END-ers verschaffen toegang tot Commissieambtenaren en bezitten kennis en expertise over hoe de hazen lopen in Brussel. Ook kan het detacheren voordelen opleveren bij de beleidsposities die de Commissie inneemt, omdat Nederlandse END-ers meestal toch onbewust het Nederlandse perspectief in hun werk zullen uitdragen. De auteurs tonen aan dat hoewel van formele aansturing vanuit de lidstaat geen sprake kan zijn, de END-ers in de praktijk een duidelijke brugfunctie vervullen tussen beide bestuurslagen. Dit kan gebeuren door middel van zowel *frontloaden* (bewust, na instructies van de nationale overheid, of onbewust, als gevolg van het nationaal-culturele perspectief) als *signaleren* (strategisch informatie en standpunten doorseinen van de ene bestuurslaag naar de andere).

In de laatste bijdrage aan dit themanummer behandelt Anchrit Wille de politisering van de 'politiek-ambtelijke' verhoudingen binnen de ooit zo technocratisch georiënteerde Commissie. De aanzet hiertoe vormde de crisis rondom de Santer Commissie in 1999. De Santer Commissie plaatste problemen in de organisatie hoog op de politieke agenda en maakte de invoering van ambtelijke hervormingen, transparantie en persoonlijke en collectieve verantwoordelijkheid een speerpunt van het Commissiebeleid. In deze bijdrage gaat Wille o.a. in op de vraag wat nu precies de gevolgen van deze veranderingen in en rond de Commissie zijn geweest voor de politieke en ambtelijke top in de Commissie. En: wat is het effect van de modernisering voor hoe de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Commissie

zijn georganiseerd en hoe ze worden beleefd door de hoofdrolspelers? Dit doet zij door nader te analyseren hoe de regels rond de aanstelling en het gedrag van commissarissen-politici en ambtenaren zijn veranderd; hoe de rekrutering van commissarissen en ambtenaren is veranderd; en hoe de rollen tussen beide groepen zijn veranderd. Zij concludeert dat de bestuurlijke veranderingen ertoe hebben geleid dat de vage scheidslijn tussen politiek en bureaucratie, die lange tijd het hybride karakter van de Commissie kenmerkte, is verdwenen en dat de Commissie geleidelijk aan een *normale* uitvoerende macht aan het worden is. De Commissie is daarmee steeds meer op een echte regering gaan lijken.

### Tot slot

Onder de oppervlakte van de soms hevige publieke en politieke debatten over Grondwet en uitbreiding groeit de verwevenheid tussen de bureaucratieën van lidstaten en die van de EU. Er ontstaan, in de woorden van Slaughter (2004), een veelheid van informatie-, handhavings- en harmonisatienetwerken waarbinnen ambtenaren uit verschillende onderdelen van de nationale staat die zij vertegenwoordigen elkaar ontmoeten om Europees beleid te vormen, uit te voeren of te controleren. Het proces waarbij ambtenaren van de verschillende lidstaten elkaar meer en meer ontmoeten en zich gezamenlijk in hun hoedanigheid van sectorspecialist – en niet als vertegenwoordiger van een staat – buigen over de grensoverschrijdende vraagstukken, staat in schril contrast tot de beelden van Europa die we hiervoor hebben besproken. De EU staat niet los of boven de lidstaten, maar vormt samen met de lidstaten een uniek politiek-bestuurlijk systeem. Het zijn de verschillende transnationale overheidsnetwerken die als lijm de verschillende onderdelen van de nationale lidstaten aan elkaar weten te binden.

Deze verwevenheid is voor Nederland vooral onderzocht door officiële instellingen met als doel om de effectiviteit van de Nederlandse ambtelijke inbreng in Europese beleidsarena's te vergroten. Waar we weinig van afweten is de vraag hoe groot de verwevenheid tussen Nederlandse en Europese beleidscircuits nu is, en welke gedaanten deze verwevenheid in de dagelijkse praktijk van het Europees beleidsproces aanneemt. Het is de verdienste van deze studie, menen wij, dat we hebben laten zien dat er op een relatief klein aantal, maar zeer

belangrijke beleidsterreinen sterke overheidsnetwerken bestaan, die zowel ambtenaren van de verschillende lidstaten als nationale ambtenaren met de ambtenaren van de Commissie samen weten te brengen in probleemgeoriënteerde beleidsnetwerken. Dagelijks pendelen ambtenaren van onder andere Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, Economische Zaken en Verkeer en Waterstaat tussen Brussel en Den Haag. Zij ontmoeten tijdens een van de vele werkgroepen, conferenties en *tête-à-têtes* hun collega's uit de andere lidstaten en ambtenaren van de Commissie. In die ontmoetingen staat in de meeste gevallen niet langer hun nationale, maar hun professionele identiteit centraal. In hun handen is Europese beeldvorming eerder een zaak van gezamenlijke probleemoplossing dan van internationale onderhandeling.

Ook ontmoeten zij hun bij de Permanente Vertegenwoordiging en de Commissie gedetacheerde collega's, de END-ers. Vanwege het hybride karakter van hun positie neemt de laatste groep een bijzondere positie in binnen transnationale netwerken. Zij fungeren als het ware als een 'hub' – naast hun inhoudelijk werk voor het directoraat-generaal waar ze voor werken, vormen zij een toegangspoort voor hun landgenoten die uit het Haagse naar Brussel zijn gekomen. Aan de ene kant brengen zij de expertise die zij op hun specifieke domein bij hun departement hebben opgebouwd naar de Commissie. Tegelijkertijd brengen zij ook het nationale perspectief op standpunten die in die dossiers spelen mee naar Brussel – een Nederlandse expert op het gebied van de vogelgriep is per slot van rekening op dit dossier gevormd door het geldende Nederlandse beleidsparadigma. Dat kan niet zomaar worden 'afgeschud', nog los van het feit dat hun (voormalige) nationale collega's de END-ers natuurlijk gemakkelijk zullen weten te vinden.

De politisering en daarmee de 'normalisering' van de Commissie maakt dat de Commissie meer en meer geïntegreerd raakt in het Europese overheidsnetwerk. De politisering leidt ertoe dat de afzonderlijke commissarissen en hun topambtenaren meer en meer 'partij' worden in beleidskwesties. Net zoals het politieke lot van een nationale minister afhangt van de politieke beoordelingen van feiten en processen in zijn of haar eigen portefeuille, zo wordt het politieke kapitaal van een commissaris meer en meer afhankelijk van diens relatie met het

Europees Parlement. De verantwoordingsprikkel waaraan commissarissen en de topambtenaren van de onder hen ressorterende DG's blootstaan, wijken steeds minder af van die van hun evenknieën in de lidstaten.

De ontwikkeling van transnationale beleidsnetwerken herbergt problemen voor nationale bestuurders en parlementariërs: hoe controleer je en stuur je ambtenaren aan die in ondoorzichtige netwerken namens het departement moeten onderhandelen en rekening moeten houden met een grote hoeveelheid, vaak uiteenlopende belangen? Daarvoor zijn drie scenario's. Eén mogelijkheid is dat de prioritering en vaststelling van het nationale standpunt voor een groot deel afhankelijk is van, en plaatsvindt binnen, de context van de netwerken waarin beleidsdossiers zijn ondergebracht (bijvoorbeeld dierziektebestrijding bij LNV). Een andere mogelijkheid is dat er verkokering optreedt waarbij er binnen functionalistisch opgezette transnationale overheidsnetwerken schotten langs nationale lijnen ontstaan (bijvoorbeeld politiesamenwerking bij Justitie en BZK). Een

laatste mogelijkheid is dat de politieke en ambtelijke top de facto nauwelijks tot geen mogelijkheden heeft om de eigen ambtenaren aan te sturen.

De voortgaande verweving van nationale en supranationale instellingen in de EU lijkt een verdere disaggregatie van de nationale staten in de hand te werken. In dit themanummer hebben we gepoogd te traceren in hoeverre er sprake is van transnationalisering en of dit vanuit het perspectief van de politieke controle en aansturing van ambtenaren problematisch is. Een definitief antwoord op de vraag of democratische controle en aansturing van ambtenaren door nationale staten schade oploopt door de transnationalisering van onderdelen van nationale overheden, is vooralsnog niet te geven. De verschillende 'grijze zones' die op dit punt naar voren komen uit de bijdragen die volgen, maken echter wel een ding duidelijk: de politieke sturing en controle van transnationale beleidsambtenaren en -netwerken moeten centrale onderzoeksthema's zijn in de analyse van politiek-bestuurlijke Europeanisering.

## Noot

1 Een stap verder dan dit gaat de vraag die in Nederland eigenlijk alleen door onderzoekers als Adriaan Schout serieus aan de orde is gesteld, naar de doorwerking van de Europeanisering (en de bredere internationalisering) van de beleidsvorming voor de organisatie en werkwijze van hele departementen of agentschappen (Schout 1999). In welke mate of wijze gaan deze zich structureel inrichten op het werken in Europees/internationaal verband? Tot welke strategische keu-

zen voor de organisatiestructuur en het rekruterings-, opleidings- en loopbaanbeleid leidt dit? In welke mate leidt dit tot een heroriëntatie op de relaties met traditionele belangengroepen en partners? En hoe beïnvloedt een ander de carrièrepatronen en -keuzes van ambtenaren? Dergelijke vragen komen vanwege ruimtegebrek in dit themanummer niet verder aan bod. Zie hierover onder meer Hanf en Soetendorp (1998).

## Literatuur

- Beyers, J., 2005, 'Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials'. *International Organization*, 59: 899-936.
- Beyers, J. en J. Trondal, 2004, 'How Nation States 'Hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union'. *West European Politics*, 27: 919-942.
- Curtin, D.M., 2006, 'Europese Juridische Integratie: 'Paradise Lost'?''. *Handelingen Nederlandse Juristenvereniging*, 136: 1-56.
- Egeberg, M., 1999, 'Transcending Intergovernmentalism? Identity and Role Perceptions of National Officials in EU Decision-Making'. *Journal of European Public Policy*, 6: 456-474.
- Geuijen, K., P. 't Hart, S. Princen en K. Yesilkagit, 2008 (nog te verschijnen), *The New Eurocrats. National Civil Servants in EU Policymaking*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Groot, T. de, 1997, *Dertien is een boerendozijn. Onderhandelingen in de Raad van ministers van Landbouw over hervormingen van het Europees landbouwbeleid*, Delft: Eburon.
- Hanf, K. en B. Soetendorp (red.), 1998, *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*, London/New York: Longman.
- Hart, P. 't en A. Wille, 2002, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Hix, S., 2005, *The Political System of the European Union*, 2e ed., London: Palgrave.
- Hooghe, L., 2001, *The European Commission and the Integration of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IOB, 2003, *Agenda 2000: Hoe Nederlandt onderhandelt met Europa*, Den Haag: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken



**Paul 't Hart, Sebastiaan Princen en Kutsal Yesilkagit De verplaatsing van de 'Vierde Macht'**

- Keulen, M. van, 2004, 'Nederlandse EU-Belangenbehartiging: Van Consensus naar Confrontatie'. *Bestuurskunde*, 13: 263-270.
- Knill, C., 2001, *The Europeanization of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mastenbroek, E., 2007, *The Politics of Compliance: Explaining the Transposition of EC Directives in the Netherlands*, Wageningen: Ponsen & Looijen. Proefschrift, Universiteit Leiden.
- Page, E.C., 1997, *People Who Run Europe*, Oxford: Clarendon Press.
- Princen, S., 2007, 'Agenda-Setting in the European Union: A Theoretical Exploration and Agenda for Research'. *Journal of European Public Policy*, 14: 21-38.
- Princen, S. en K. Yesilkagit (red.), 2005, 'Tussen Brussel en de Polder', *b en m*, 32: 1-59.
- Raad van State, 2005, *Advies No. Wo4.05.0338/I*, 15 september 2005.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, 2004, *Nationale coördinatie van EU-beleid: Een politiek en proactief proces*, Den Haag: ROB.
- Richardson, J., 2005, *European Union. Power and Policy-Making*, 3<sup>e</sup> ed., London: Routledge.
- Sabatier, P.A., 1998, 'The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe'. *Journal of European Public Policy*, 5: 98-130.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 1984, *Het Europese Parlement*, Utrecht: Aula.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 1995, *Gelijk hebben of winnen? Nederlandse belangenbehartiging in Europa*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schendelen, M.P.C.M. van, 2006, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the European Union*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schout, A., 1999, *The Internal Management of External Relations: The Europeanization of an Economic Affairs Ministry*, Maastricht: European Institute for Public Administration.
- Sie Dhian Ho, M. en M. Van Keulen, 2004, 'The Dutch at the Helm – Navigating On a Rough sea: The Netherlands 2004 Presidency of the European Union'. *Research and European Issues* No 34, Paris: Norte Europe.
- Slaughter, A.M., 2004, *A New World Order*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Soetendorp, B. en R.B. Andeweg, 2001, 'Dual Loyalties: The Dutch Permanent Representation to the European Union'. In: H. Kassim, A. Menon, B.G. Peters en V. Wright (red.), *The National Coordination of EU Policy: The European Level*, Oxford: Oxford University Press, 211-229.
- Suvarierol, S., 2007, *Beyond the Myth of Nationality: A Study on the Networks of European Commission Officials*, Delft: Eburon.
- Thekvall, R., 2006, *Eurocrats at Work* (Stockholm Studies in Social Anthropology, 58), Stockholm: Almund and Wiksell.
- Trondal, J., 2002, 'Beyond the EU Membership/Non-Membership Dichotomy? Supranational Identities among National EU Decision-Makers'. *Journal of European Public Policy*, 9: 468-487.
- Trondal, J. en F. Veggeland, 2003, 'Access, voice and loyalty: The representation of domestic civil servants in EU committees'. *Journal of European Public Policy*, 10: 59-77.
- Vries, J. de en Tjeerd de Groot, 1995, 'Europa en de Nederlandse landbouw'. In: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, Den Haag: VUGA.
- WRR, 2007, *Europa in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zwaan, J. de, 2005, *De EU-coördinatie van BZ: Goed, beter, best*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.