

‘Weinig empathisch, wel effectief’

Percepties van Nederlandse
belangenbehartiging in de Europese Unie

Brigitte Dekker
Rem Korteweg
Adriaan Nunes
Monika Sie Dhian Ho
Wouter Zweers

Clingendael Rapport



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

‘Weinig empathisch, wel effectief’

Percepties van Nederlandse belangenbehartiging
in de Europese Unie

Brigitte Dekker
Rem Korteweg
Adriaan Nunes
Monika Sie Dhian Ho
Wouter Zweers

Clingendael Rapport
April 2019

April 2019

© Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Foto omslag: Aankomst per boot van de Europese Commissie bij het Scheepvaartmuseum in Amsterdam op 7 januari 2016. © Flickr/Rijksoverheid/Valerie Kuypers

Ongeautoriseerd gebruik van enig materiaal is een inbreuk op copyright, merkrecht, en / of ander recht. Indien een gebruiker materiaal wil downloaden van de website of van enige andere bron gerelateerd aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' of Instituut Clingendael, voor persoonlijk of niet-commercieel gebruik, dan moet de gebruiker alle voorschriften en wetgeving voor copyright, merkrecht of overige gelijklopende kennisgevingen die zijn opgenomen en weergegeven in het oorspronkelijke materiaal in acht nemen.

Materiaal op de website mag worden gereproduceerd of openbaar gemaakt, verspreid of gebruikt voor publieke en niet-commerciële doeleinden, onder de voorwaarde dat Instituut Clingendael duidelijk als bron wordt vermeld. Toestemming voor gebruik van het logo van Instituut Clingendael is vereist. Deze toestemming kan worden verkregen door een mail te sturen aan de afdeling Communicatie van Instituut Clingendael via press@clingendael.org.

De hiernavolgende web link activiteiten zijn door Instituut Clingendael verboden en kunnen leiden tot inbreuk op merkrecht en copyright: links met oneigenlijk en ongeautoriseerd gebruik van het Clingendael logo in enige vorm, framing, inline links, of metatags, en hyperlinks of enige vorm van gebruik of toepassing van een link die de URL verbergt.

Over de auteurs

Monika Sie Dhian Ho is algemeen directeur van Instituut Clingendael. Ze is tevens vice-voorzitter van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en doceert aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Voor haar aanstelling bij Clingendael was zij directeur van de Wiardi Beckman Stichting, het wetenschappelijk bureau voor de sociaal-democratie, stafmedewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, en doceerde zij aan de Universiteit Leiden en Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rem Korteweg is *Senior Research Fellow* bij Instituut Clingendael. Hij werkt op het externe beleid van de EU, met een specifieke focus op het snijvlak tussen buitenlands beleid, handel en veiligheid. Binnen Clingendael richt zijn onderzoek zich voornamelijk op Brexit, energiezekerheid en trans-Atlantische relaties. Hij bekleedde eerdere functies bij onder meer het Centre for European Reform (CER) in Londen, het The Hague Center for Strategic Studies (HCSS) en als strategisch beleidsadviseur van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.


Adriaan Nunes is *junior researcher* bij Instituut Clingendael, waar hij zich richt op een breed scala aan EU-gerelateerde onderwerpen. Vanuit zijn multidisciplinaire achtergrond interesseert hij zich voor internationale betrekkingen, mensenrechten, migratie en politiek. Hij is tevens redacteur voor *De Clingendael Spectator*, een onafhankelijk magazine voor internationale betrekkingen.


Brigitte Dekker is *junior researcher* bij Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich op EU-samenwerking op zowel de interne als externe dimensie en hun intersectie. Daarnaast is ze geïnteresseerd in EU-Azië betrekkingen, en met name de regio Zuidoost-Azië en China.


Wouter Zweers is *junior researcher* bij Instituut Clingendael. Zijn onderzoek richt zich op de externe dimensie van EU-beleidsvorming, met een nadruk op de oostelijke dimensie van het Europees nabuurschapsbeleid en de relaties tussen de EU en Westelijke Balkan-regio. Hij schrijft ook regelmatig over EU-migratiebeleid en interne EU aangelegenheden.

Instituut Clingendael
Postbus 93080
2509 AB Den Haag
Nederland

Volg ons op social media

 @clingendaelorg

 The Clingendael Institute

 The Clingendael Institute

Email: info@clingendael.org

Website: www.clingendael.org

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
	Aanleiding	1
	Doelstelling en onderzoeksvragen	1
	Methodologie	2
2	Opbouw van het rapport	7
3	Beleidsvorming, competenties en instrumenten	9
	Algemene perceptie met betrekking tot Nederlandse ambtenaren en bewindslieden	9
	Beleidsvorming en standpuntbepaling	11
	Invloed op Commissievoorstellen	15
	‘Totaaldiplomatie’	16
	Informeel contacten	19
	Sleutelposities	23
	Deelconclusie	24
4	Algemene reputatie en imago	26
	Effectiviteit en relatief gewicht binnen de EU	26
	Onderhandelingsposities	28
	Interne politieke situatie & gebeurtenissen	32
	Deelconclusie	34
5	Coalitievorming en beleidsprioriteiten	35
	Beleidsprioriteiten	35
	Coalities in de EU	38
	Coalitievorming	41
	Deelconclusie	43
6	Conclusies en aanbevelingen	44
	Conclusies	44
	Aanbevelingen	47
	Aanbevelingen tot vervolgonderzoek	49

7	Executive summary	51
	Bronnenlijst	54
	Annex	56
	Methodologisch kader bij vragenlijst	56
	Overzicht geïnterviewden	63

1 Inleiding

Aanleiding

Een belangrijk deel van de Nederlandse beleidsvorming, regelgeving en internationale invloed vloeit voort uit de besluitvormingsprocessen binnen de Europese Unie (EU). Voor Nederland en andere EU-lidstaten is het Europees beleidsproces een wezenlijk speelveld om nationale belangen te beschermen en te bevorderen. Zicht krijgen op de effectiviteit van deze belangenbehartiging in de EU is daarom cruciaal, zeker in de context van het veranderende krachtenveld, zoals veroorzaakt door het aanstaande vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de EU, de Europese Parlementsverkiezingen van 2019 en de nieuwe Europese institutionele en budgettaire cyclus die daarop volgt.

De vaste Kamercommissie voor Europese Zaken van de Tweede Kamer heeft Instituut Clingendael de opdracht gegeven om in kaart te brengen hoe (deskundigen uit) andere EU-lidstaten de Nederlandse belangenbehartiging in de EU evalueren. Door te onderzoeken waar hun percepties op zijn gebaseerd kunnen lessen worden getrokken om de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging in de EU te vergroten. Bovendien kan de perceptie van de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging van invloed zijn op de daadwerkelijke effectiviteit van de Nederlandse inzet in Brussel.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om te verkennen hoe ervaringsdeskundigen en experts uit andere lidstaten de wijze evalueren waarop Nederlandse bewindspersonen en ambtelijke vertegenwoordigers opereren in Europese beleids- en besluitvormingsprocessen. Het gaat onder meer om de vraag hoe zij de effectiviteit van de Nederlandse inzet binnen de EU inschatten zonder vast te stellen óf de door Nederland gevoerde aanpak daadwerkelijk effectief is geweest. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, biedt aanknopingspunten voor analyse en duiding, alsook voor de formulering van aanbevelingen en mogelijk vervolgonderzoek en/of -activiteiten.

Een perceptieonderzoek is gepast aangezien binnen de EU functionarissen uit lidstaten en instituties intensief samenwerken en hun gezichtspunten een rijkdom aan ervaringen en inzichten bevatten. Daarnaast kan input van externen die de EU nauwlettend volgen, zoals academici, experts uit denktanks, journalisten en lobbyisten dat beeld verder verrijken.

De hoofdvraag van het onderzoek, die uit de doelstelling voortvloeit, is als volgt geformuleerd:

'Wat is het beeld dat bestaat bij ervaren betrokkenen en deskundigen' in EU-lidstaten van de wijze waarop Nederlandse bewindspersonen en ambtelijke vertegenwoordigers² Nederlandse belangen behartigen in Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?'

De hoofdvraag is vervolgens opgedeeld in drie subvragen:

1. Wat wordt er verstaan onder effectieve methoden van belangenbehartiging in de context van Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?
2. In vergelijking met andere EU-lidstaten, welk beeld bestaat er bij ervaren betrokkenen en deskundigen in EU-lidstaten buiten Nederland, over de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?
3. Welke lessen kunnen getrokken worden voor Nederland uit de perceptie van de wijze waarop Nederlandse bewindspersonen en ambtelijke vertegenwoordigers opereren in Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?

Methodologie

Om de deelvragen en vervolgens de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het onderzoek opgedeeld in drie fases, die uitmonden in een concluderende vierde fase. De drie fases hebben alle een eigen methodiek. Hieronder worden alle fases kort uiteengezet. Een uitgebreide methodologische verantwoording is bijgevoegd in de annex.

Fase 1: In de eerste fase is voorbereidend onderzoek uitgevoerd, uitgesplitst in een bondig literatuuronderzoek en negen oriënterende semi-gestructureerde interviews met Nederlandse (oud-)Permanent Vertegenwoordigers en Nederlandse (oud-)ambtenaren

-
- 1 Onder ervaren betrokkenen en deskundigen wordt in dit onderzoek verstaan: (oud-)ambtelijke vertegenwoordigers (hoofden, plaatsvervangend hoofden en andere medewerkers van Permanente Vertegenwoordigingen); (oud-)ambtelijke vertegenwoordigers in Comité van Permanent Vertegenwoordigers (Coreper I en II), Politiek en Veiligheidscomité (PSC), en andere (niet-)permanente raads werkgroepen; (oud-)sherpa's van lidstaten buiten Nederland; relevante (oud-)ambtenaren in het Secretariaat-Generaal en de Directoraten-Generaal van de Europese Commissie; relevante (oud-)Europarlementariërs; denktank experts uit EU-lidstaten buiten Nederland, met een focus op denktanks in Brussel; toonaangevende journalisten en lobbyisten uit EU-lidstaten buiten Nederland.
 - 2 In het onderzoek wordt onder Nederlandse bewindsliden en ambtelijke vertegenwoordigers verstaan: Nederlandse ministers en staatssecretarissen, ambtelijke vertegenwoordigers van de departementen en de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel.

en deskundigen. Deze fase diende ter versterking van de onderzoeksopzet, om dimensies te identificeren waarlangs het succes of falen van de Nederlandse inzet kon worden geëvalueerd, om ideeën te toetsen, en om de survey-fase (fase 2) en interview-fase (fase 3) te voeden. Het overzicht van gesprekspartners staat genoemd in de annex achteraan het rapport.

Fase 2: In de tweede fase van het onderzoek is een vragenlijst bij buitenlandse (ervarings-)deskundigen uitgezet omtrent de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging. In de vragenlijst (hieronder ook 'survey' genoemd, ter onderscheid van de diepte-interviews in fase 3) is gebruik gemaakt van een referentiegroep van landen waar Nederland mee kan worden vergeleken.³ Omdat percepties vaak relatief zijn, is het nuttig om ze in vergelijkend perspectief te plaatsen.

De beoogde respondentenlijst voor deze vragen is opgesteld aan de hand van een aantal kenmerken om zo voldoende diversiteit te borgen. Op die manier is een afgewogen beeld verkregen van de perceptie van het Nederlandse optreden in de EU. De vragenlijst is ingevuld door 62 respondenten. De vragen beslaan een breed spectrum aan onderwerpen over de ambtelijke en politieke besluitvorming in de EU. Voor dit onderzoek is het onderscheid tussen beide processen cruciaal, daar er bij beide processen een uiteenlopende set van factoren van invloed is op de perceptie van de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging. De beeldvorming over de wijze waarop Nederlandse ambtenaren optreden in Brussel kan verschillen van de beeldvorming over het optreden van Nederlandse bewindslieden. Binnen het ambtelijk proces zijn de vragen langs de volgende dimensies opgesteld: structuur en beleidscoördinatie, competenties, *track record* en instrumenten. De vragen over het politieke proces beslaan: competenties, netwerk, onderhandelingsstrategie, reputatie en status. Ook wordt aandacht besteed aan meer algemene dimensies, te weten coalitievorming en samenwerking.

Om tot een selectie van respondenten te komen, heeft het onderzoeksteam twee factoren in acht genomen: (voormalige) functie en herkomst. Respondenten die benaderd zijn voor de survey zijn (oud-)ambtelijke vertegenwoordigers (Permanente Vertegenwoordigers en hun plaatsvervaarders, alsook relevante medewerkers van Permanente Vertegenwoordigingen); (oud-)ambtelijke vertegenwoordigers in COREPER I en II, *Political and Security Committee* (PSC), en andere (niet-)permanente raads werkgroepen; (oud-)Antici/Mertens van lidstaten buiten Nederland; relevante

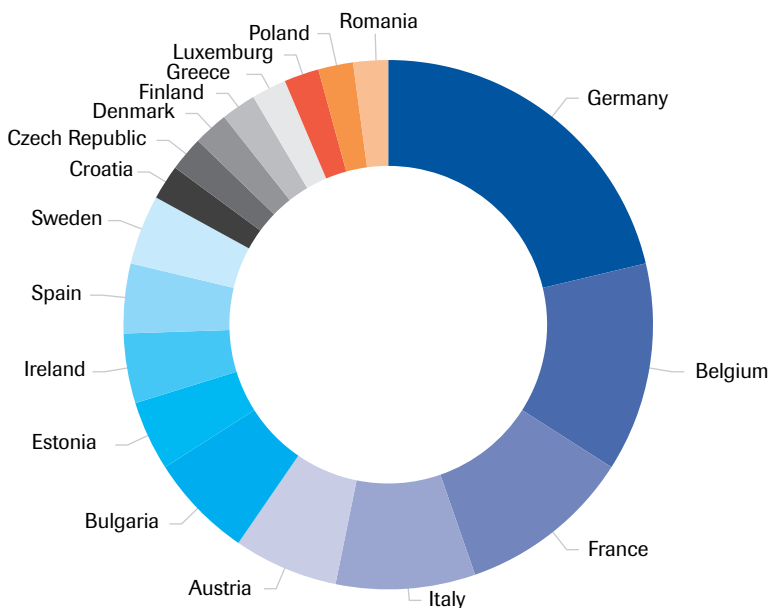
3 De referentiegroep bestaat uit landen die economisch of demografisch vergelijkbaar zijn, qua geografische ligging in de buurt van Nederland liggen, en meedoen aan dezelfde, of vergelijkbare, coalities binnen de Europese Unie. Deze criteria zijn met enige vrijheid toegepast om een brede vergelijking mogelijk te maken, wat heeft geleid tot de volgende selectie: België, Duitsland, Zweden, Finland, Oostenrijk, Spanje, Groot-Brittannië, en Tsjechië.

(oud-)ambtenaren in het Secretariaat-Generaal en de Directoraten-Generaal van de Europese instellingen; relevante (oud-)Europarlementariërs; prominente denktanks uit EU-lidstaten buiten Nederland, met een focus op denktanks in Brussel; prominente journalisten en lobbyisten uit EU-lidstaten buiten Nederland.

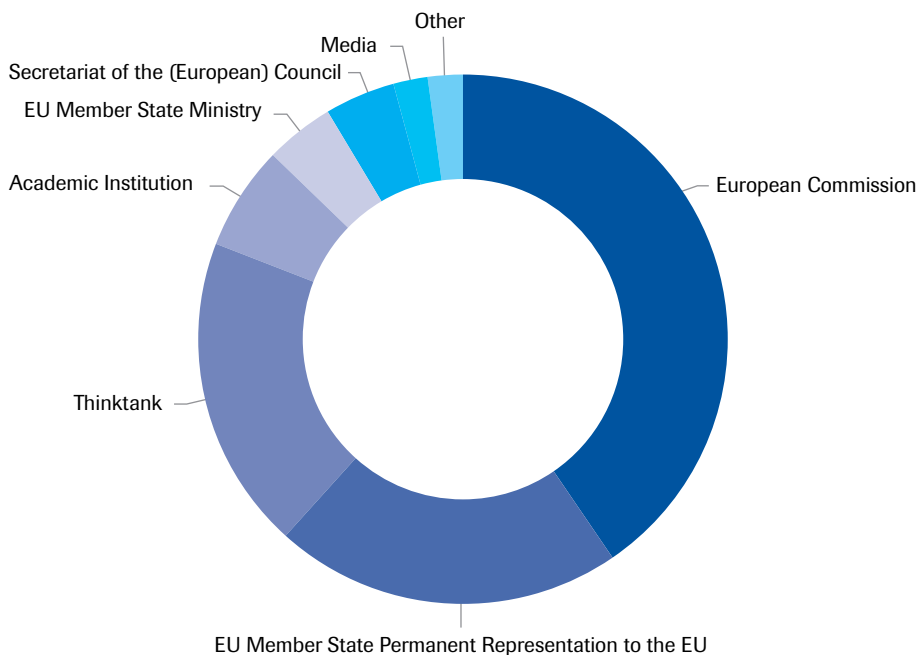
Een mogelijk knelpunt in het onderzoek was het risico dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven op de vragen in de survey en de interviews. Dit is deels ondervangen door in sommige vragen respondenten een aantal lidstaten met elkaar te laten vergelijken.

Het onderzoeksteam heeft ernaar gestreefd om voor elke categorie van beoogde respondenten een zo breed mogelijke groep van lidstaten van de EU (m.u.v. Nederland) te benaderen. Hieronder staan twee figuren die de samenstelling van de respondentengroep inzichtelijk maken.

Figuur 1 Country of Origin



Figuur 2 Organisation



Fase 3: In de derde fase zijn elf semi-gestructureerde interviews afgenomen met buitenlandse (ervarings-)deskundigen, om de perceptie van de Nederlandse ambtelijke beleidsprocessen en politieke besluitvormingsprocessen nader te duiden. Deze fase diende ter aanvulling op de resultaten uit het onderzoek uit de tweede fase, en om mogelijke opvallende resultaten uit te diepen. Voor de diepte-interviews heeft het onderzoeksteam een shortlist samengesteld op basis van het eigen netwerk en dat van collega's binnen het instituut, alsmede op basis van *desk research*. De shortlist is samengesteld met het oog op geografische spreiding alsook spreiding van functies (Europese instellingen, nationale departementen, lobbyisten, denktankers). Ook is aan surveyrespondenten gevraagd of zij zich wilden laten interviewen, waarop enkele respondenten zich hebben aangemeld. De interviews zijn geanonimiseerd, maar de lijst met gesprekspartners is terug te vinden in de annex.

Fase 4: In deze laatste fase zijn de subvragen en de hoofdvraag beantwoord, met als doel het formuleren van beleidsaanbevelingen op basis van de verworven inzichten over de perceptie van buitenlandse (ervarings-)deskundigen over het Nederlandse optreden in de EU. Het rapport is voorgelegd aan een klankbordgroep, bestaande uit dr. Jan Rood en dr. Adriaan Schout, voor feedback en kwaliteitscontrole, en is tussentijds meermaals besproken met een begeleidingsgroep van de Tweede Kamer.

Tot slot, dit onderzoek heeft een verkennend karakter. De methodologische opzet van dit onderzoek was er op gericht de perceptie van ervaren experts en betrokkenen in andere lidstaten te peilen. De respondenten werden gekozen om een zo goed mogelijke geografische en functionele spreiding van percepties in beeld te brengen. Dit heeft het mogelijk gemaakt om inzicht te verwerven in de wijze waarop de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging in de EU wordt geëvalueerd. Om die inzichten verder te verdiepen werd ook een aantal aanvullende interviews verricht. Gezien het beperkte aantal respondenten kan dit onderzoek uiteraard niet claimen representatief te zijn voor het oordeel van alle mogelijke buitenlandse (ervarings-)deskundigen. Wel heeft dit verkennende onderzoek geleid tot een aantal strategische inzichten. Een afsluitende opmerking betreft het gebruik van de figuren. De figuren geven de uitkomsten weer van de engelstalige vragenlijst. Om de inhoud van de vragenlijst goed over te brengen is er voor gekozen om de figuren in de originele engelse taal te publiceren.

2 Opbouw van het rapport

Wat wordt er verstaan onder effectieve methoden van belangenbehartiging in de context van Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?

Het succes van nationale belangenbehartiging in de EU is van vele factoren afhankelijk. Door een complex speelveld is belangenbehartiging voor landen een tijdrovend en kostbaar proces geworden. Uit de literatuur en de verkennende interviews zijn verschillende factoren geïdentificeerd die essentieel worden geacht voor een effectieve behartiging van nationale belangen in de EU. Deze factoren zijn richtinggevend geweest voor de vragen in de survey en de diepte-interviews. We onderscheiden drie groepen factoren: 1) *beleidsvorming, competenties en instrumenten*, 2) *algemene reputatie en imago*, en 3) *coalitievorming en beleidsprioriteiten*.

Deze drie groepen zijn gebruikt om het rapport te structureren. Zij kunnen echter in het kader van beeldvorming niet los van elkaar gezien worden. In de conclusie en aanbevelingen komen de drie groepen factoren samen in een totaalbeeld van de perceptie van de Nederlandse belangenbehartiging in de EU.

- 1) *Beleidsvorming, competenties en instrumenten* beslaan (de percepties van) de eigenschappen en kwaliteiten van het ambtelijk apparaat, ambtenaren en bewindslieden en de middelen die lidstaten inzetten om hun belangen te behartigen. De structuur en coördinatie van het beleidsproces, agendavorming en nationale afstemming op het Europese beleidsproces zijn hier onderdelen van. Kennis van de Europese beleids- en besluitvormingsprocessen en de persoonlijke kwaliteiten van functionarissen gaan hierbij hand in hand. Lidstaten kunnen daarnaast actief instrumenten gebruiken om de eigen agenda te bevorderen, zoals de detachering van nationale ambtenaren bij de Europese Commissie alsook het organiseren van debatten, lezingen en conferenties. Hoewel formeel Commissie-ambtenaren niet namens hun land spreken, wordt veel waarde toegekend aan het bezetten van hoge ambtelijke posten in Brussel. Dit geldt ook voor het bezetten van politieke topposities bij de Europese instellingen.
- 2) *De algemene reputatie en het imago* van lidstaten betreft stereotyperingen en clichés en de algehele opvatting over een lidstaat binnen de EU. Zo wordt het imago onder meer bepaald door het optreden van een lidstaat in de EU, maar ook nationale politieke ontwikkelingen kunnen beeldbepalend zijn. De doorwerking van gebeurtenissen uit het verleden vormt hier een belangrijk onderdeel van. Ook de diplomatieke traditie speelt een rol bij de beeldvorming.

- 3) *Coalitievorming en beleidsprioriteiten* zijn voor alle lidstaten, maar in het bijzonder voor kleinere lidstaten, cruciale onderdelen van de belangenbehartiging. Door een coalitie te vormen kunnen de krachten van lidstaten gebundeld worden en kunnen meerderheden of blokkerende minderheden gesmeed worden. Coalitievorming vindt plaats op basis van gestelde beleidsprioriteiten. Welke coalities een lidstaat aangaat, in welke mate van bestendigheid en op welke beleidsdomeinen, is van belang voor de beeldvorming over de effectiviteit van belangenbehartiging door lidstaten.

3 Beleidsvorming, competenties en instrumenten

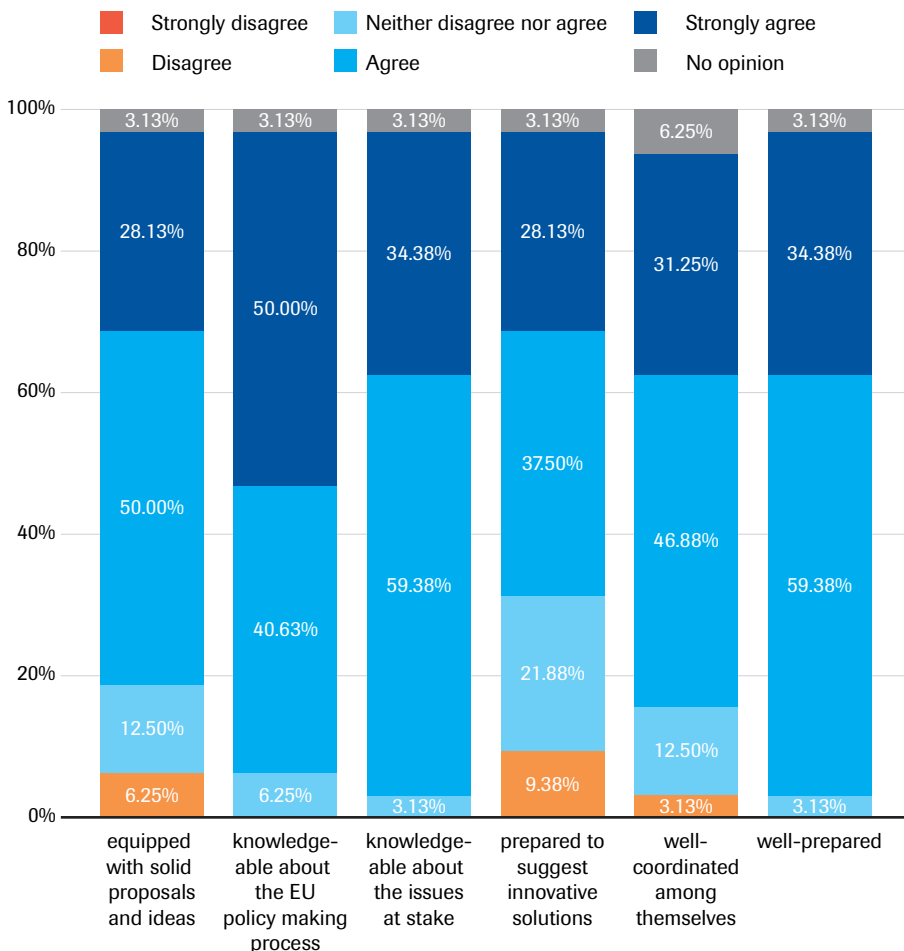
Dit hoofdstuk gaat dieper in op de beleidsvorming, competenties van ambtenaren en bewindslieden en de instrumenten die voor belangenbehartiging gebruikt worden.

Algemene perceptie met betrekking tot Nederlandse ambtenaren en bewindslieden

De competenties van ambtenaren en bewindslieden bepalen voor een groot deel de beeldvorming over het optreden van een lidstaat binnen de EU. Hierbij gaat het niet alleen om het tijdig vaststellen en consistent uitdragen van de algemene beleidsdoelen van de regering, maar ook om het vaststellen van een optimale onderhandelingstactiek en een gevoel voor timing om op het juiste moment in het besluitvormingsproces te interveniëren (van Schaik, 2015; AIV, 2017).

Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt over Nederlandse ambtenaren is dat zij worden ervaren als vrijwel altijd uitstekend voorbereid en zeer kundig met diepgaande kennis van het beleidsvormingsproces (figuur 3). Er is grote waardering voor de inhoudelijke expertise van Nederlandse ambtenaren. Daarnaast zijn Nederlandse ambtenaren op de hoogte van de belangrijke vraagstukken in de verschillende werkgroepen, hebben zij uitgebreide inhoudelijke kennis over hun eigen beleidsdomein en treden zij onderling goed gecoördineerd op. De bijdragen van Nederlandse ambtenaren in expertcomités van de Europese Commissie worden daardoor ook verwelkomd, en zij kunnen hier altijd op zeer duidelijke wijze hun opvattingen overbrengen.

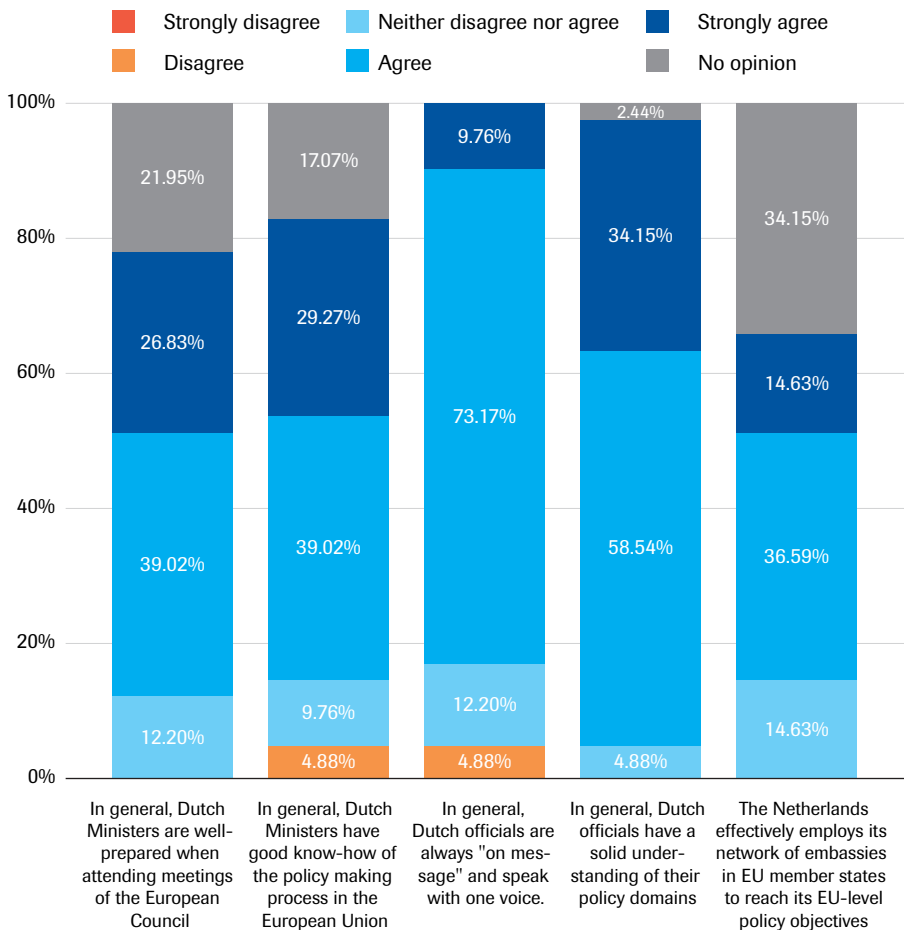
Figuur 3 My impression of Dutch civil servants in different settings such as the Council's preparatory bodies (i.e. working groups) is that they are...



Bij dit overwegend positieve beeld valt wel een kritische noot te plaatsen. Bijna tien procent van de ondervraagden vindt dat Nederland niet bekend staat om het aandragen van innovatieve oplossingen. Nog eens twintig procent lijkt van Nederland geen innovatieve oplossingen op beleidsdomeinen te verwachten.

Ten slotte staan Nederlandse bewindslieden erom bekend dat zij altijd goed voorbereid bij de bijeenkomsten van de Raad van Ministers verschijnen en de beleidsvormingsprocessen binnen de Europese Unie zeer goed begrijpen (figuur 4). Dit positieve beeld wordt ondersteund door de geïnterviewde buitenlandse experts, die hoofdzakelijk vol lof spreken over Nederlandse ambtenaren en bewindslieden.

Figuur 4 Please indicate whether you agree or disagree with the following statements



Beleidsvorming en standpuntbepaling

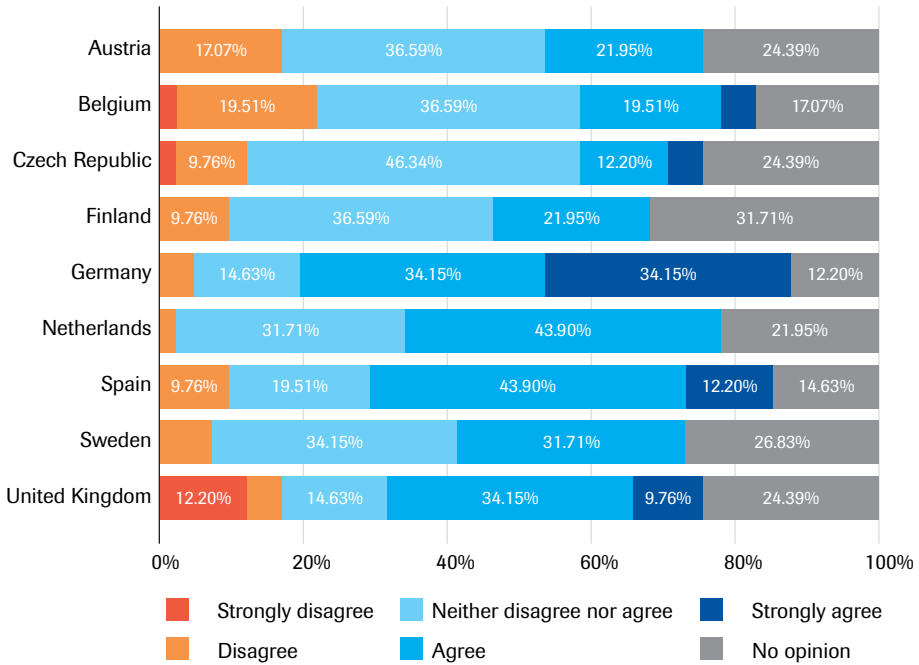
De standpuntbepaling op Europese dossiers begint bij de departementen in de lidstaten. Uit zowel de literatuur als de verkennende interviews is naar voren gekomen dat binnenlandse expertise (zowel van ambtenaren als kennisinstellingen) op relevante beleidsgebieden en een goede coördinatie tussen departementen van belang zijn voor een effectief en eensgezind optreden binnen het Europese besluitvormingsproces. Ook is deze coördinatie van belang voor de ontwikkeling van een nationaal standpunt op Europese onderwerpen. Daarbij is een bepaalde mate van continuïteit van beleidsdoelstellingen bevorderlijk voor de effectiviteit van belangenbehartiging (IOB, 2014).

Uit de verkennende interviews komt naar voren dat het Nederlandse ambtenaren-apparaat goed is geïntegreerd in Brussel en er goede coördinatie plaatsvindt tussen de verschillende ministeries in Den Haag. Nederland kan daardoor coherent zijn standpunten ontwikkelen. Hierbij wordt een groot draagvlak gecreëerd tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken, de departementen en de Permanente Vertegenwoordiging, in combinatie met andere stakeholders. Deze beschouwingen komen overeen met het beeld in de literatuur. Daarnaast komt uit de verkennende interviews naar voren dat Nederland bijzonder transparant is - transparanter dan de meeste landen, op Zweden en Denemarken na - in het proces om tot zijn standpuntbepaling te komen: BNC-fiches, (verslagen van) Algemene Overleggen (AO's), Kamerbrieven en de interactie met het Nederlandse parlement geven inzicht in de Nederlandse inzet in Brussel. Dit wordt ondersteund door de bevindingen op basis van de survey (figuur 6). Dit zorgt enerzijds voor voorspelbaarheid en consistentie ("met Nederland weet je waar je aan toe bent") maar kan ook beperkend werken in de onderhandelingsruimte die Nederland heeft nadat het eigen standpunt is bepaald. Daarbij geven Nederlandse deskundigen aan dat Tweede Kamerleden te weinig naar Brussel afreizen. Volgens respondenten uit de verkennende interviews kan dit deels verklaard worden door de beperkte ambtelijke ondersteuning voor Tweede Kamerleden. Uit het onderzoek kwam naar voren dat Duitsland, ongetwijfeld ook vanwege zijn omvang, meer capaciteit heeft en Duitse Bondsdagleden vaker in Brussel worden gezien.

Voor andere EU-lidstaten is duidelijk wat de Nederlandse bewegingsruimte in onderhandelingen is, maar deze bewegingsruimte ligt politiek ook vast. Nederland heeft weinig ruimte om van het eenmaal ingenomen standpunt af te wijken. Dit kan een verklaring zijn voor de perceptie van buitenlandse deskundigen dat de Nederlandse positie vaak inflexibel of star overkomt. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat inconsistentie in de standpuntbepaling als onprettig in de samenwerking en onderhandelingen wordt ervaren - zo noemde een geïnterviewde deskundige als negatief voorbeeld de grilligheid waarmee Polen of Hongarije in Brussel optreden. Enerzijds wordt Nederland starheid verweten, maar anderzijds is er waardering voor de voorspelbaarheid en consistentie van de Nederlandse inzet.

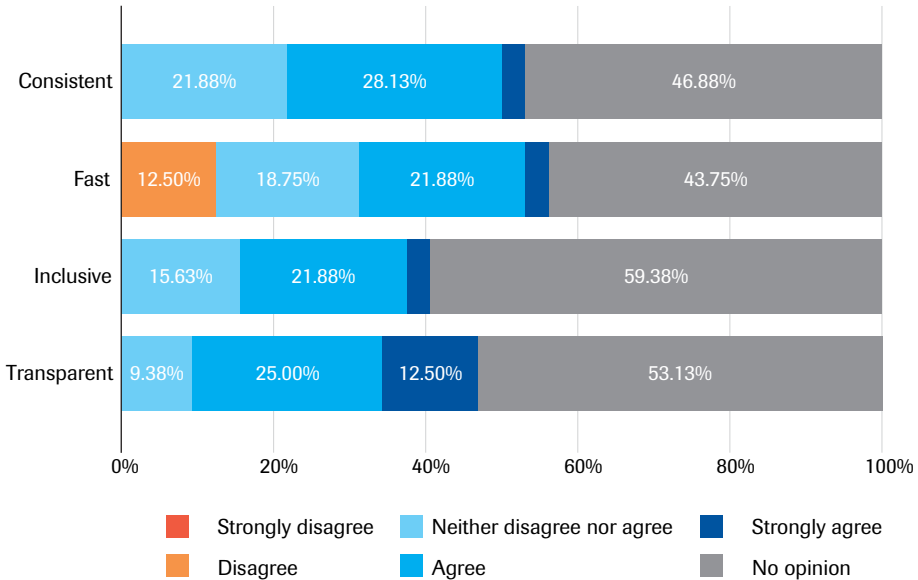
Eén van de manieren waarop een lidstaat ook invloed uit kan oefenen op het Europese besluitvormingsproces is door goed te coördineren met zijn Europarlementariërs. De perceptie over hoe succesvol Nederland gebruik maakt van Nederlandse leden van het Europees Parlement om nationale agenda's te behartigen is overwegend positief onder de respondenten van de vragenlijst (figuur 5). Duitsland wordt hierin als meer succesvol gezien, maar Tsjechië, België en Oostenrijk als minder succesvol dan Nederland. Zweden en Finland scoren iets lager dan Nederland en Spanje iets beter. Dit beeld wordt overigens niet gedeeld door verschillende Nederlandse en buitenlandse deskundigen. Uit de oriënterende en diepte-interviews komt namelijk naar voren dat Nederland zijn Europese Parlementsleden beter kan betrekken bij de standpuntbepaling om actieve "totaaldiplomatie" te bedrijven. Dit zal verder worden toegelicht in hoofdstuk 3.4.

Figuur 5 Do you agree that the following member states successfully use their MEP's to advance their national agenda



Zoals weergegeven in figuur 6 geven respondenten aan dat het proces van de Nederlandse standpuntbepaling over het algemeen consistent, zeer transparant en inclusief is (dat wil zeggen dat alle belanghebbenden worden meegenomen in het proces). Over de snelheid van dit proces zijn de buitenlandse experts verdeeld. Respondenten uit de andere Benelux-landen ervaren het proces van de positiebepaling als relatief snel, terwijl respondenten buiten de Benelux het proces over het algemeen als minder snel ervaren.

Figuur 6 In my opinion, the internal Dutch process (between the government and parliament) for arriving at positions on EU issues is...



De beleidsdoelen van Nederland die uit dit proces naar voren komen, worden als consistent en voorspelbaar gezien. Dit heeft tot gevolg dat als Nederland zich hard maakt voor een specifieke zaak of met een concreet voorstel komt, dit serieus wordt genomen. Een recent voorbeeld dat genoemd werd, is de OPCW-hack in Den Haag, waarna Russische spionnen zijn uitgezet. Een uur na de bekendmaking bij monde van minister van Defensie Bijleveld kwamen Donald Tusk, Jean-Claude Juncker en Federica Mogherini met een gezamenlijke verklaring, hetgeen, aldus een geïnterviewde Nederlandse expert, nooit eerder op een dergelijke korte termijn is voorgekomen.

Het hierboven beschreven beeld sluit aan bij de literatuur en de verkennende interviews. Daarin wordt het beeld geschetst dat Nederland betrouwbaar is, goed voorbereid en een constructieve opstelling kiest. Ook buitenlandse deskundigen spreken van langdurige consistentie van Nederland op beleidsdossiers, betrouwbaarheid en voorspelbaarheid in de Nederlandse standpunten, hetgeen zij als behulpzaam ervaren. Nederland wordt daarnaast gewaardeerd vanwege zijn kennis van institutionele processen en kennisdeling, waarbij de institutionele ervaring als één van de 'Oude Zes' die de Europese Gemeenschappen oprichtten als gunstig wordt gezien. De buitenlandse experts geven aan dat deze ervaring compenseert voor de relatief beperkte omvang van het Nederlandse ambtelijk apparaat. Een deskundige zei dat dit de reden is waarom de landen van de Benelux zo effectief zijn binnen de EU: ze zijn klein genoeg om niet bedreigend over te komen, zijn lidstaten van het eerste uur en weten goed hoe de EU functioneert.

Invloed op Commissievoorstellen

Om na de totstandkoming van nationale standpunten voorstellen van de Europese Commissie effectief te kunnen beïnvloeden, is het van belang dat EU-lidstaten hun eigen werkproces zo vroeg mogelijk afstemmen op het proces binnen de Europese Commissie. Al in de informatiefase van de Commissie kan een lidstaat invloed uitoefenen op de totstandkoming van ideeën en voorstellen. Het hebben van een dynamisch, goed gecoördineerd en snel opererend overheidsapparaat zorgt voor een sterke uitgangspositie om effectief op te kunnen treden binnen de EU. Het doel daarvan is onder andere om snel tot een gecoördineerd overheidsstandpunt te komen inzake nieuwe Commissievoorstellen. De mogelijkheid om deze standpunten transparant en consistent uit te dragen is een belangrijke volgende stap.

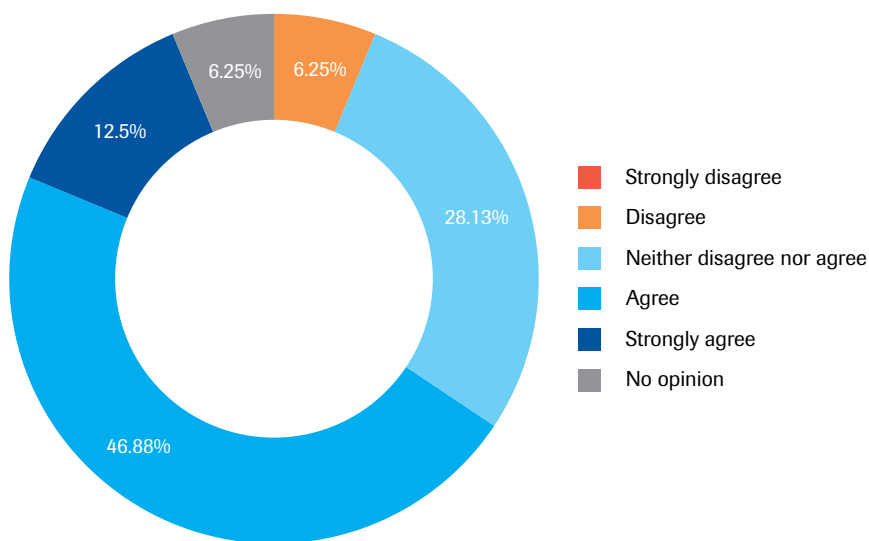
Zoals hierboven beschreven is het Nederlandse proces van standpuntbepaling helder. De perceptie van de Nederlandse effectiviteit bij het beïnvloeden van Commissievoorstellen is echter zeer wisselend. Gemiddeld geven de respondenten Nederland een 6,9 (op een schaal van 10). Onder de groep noordelijke lidstaten wordt de Nederlandse effectiviteit hoger ingeschat dan in zuidelijke lidstaten, een 7,4 en 6,8 respectievelijk.⁴ Franse en Duitse respondenten scoren de Nederlandse invloed op Commissievoorstellen een 6,3. Ten slotte geven de Centraal en Oost-Europese lidstaten de effectiviteit van het beïnvloeden van Commissievoorstellen gemiddeld een 6,6.

Uit de literatuur blijkt dat het halfjaarlijkse Europese voorzitterschap een belangrijke factor is in het beïnvloeden van de Europese agenda (Van Schaik, 2015). Het voorzitterschap bepaalt of nieuwe voorstellen op de agenda van de Raad komen en wanneer deze in behandeling worden genomen. Het bekleden van het voorzitterschap is van belang voor de beeldvorming over de voorzitter. Ook de bilaterale relatie tussen Nederland en het land dat op dat moment het voorzitterschap bekleedt is van belang. Met een voorzitterschap staat het voorzittende land in de kijker. Dit kan het beeld over het land positief of negatief beïnvloeden. Tijdens de diepte-interviews werden twee voorzitterschappen expliciet genoemd: die van Oostenrijk (tweede helft 2018) en Bulgarije (eerste helft 2018). Zij werden beide op voorhand relatief sceptisch gezien, maar door een succesvol verlopen EU-voorzitterschap is, volgens deskundigen, het vertrouwen en het respect in beide landen van de overige lidstaten toegenomen. Het Nederlandse EU-voorzitterschap is ook positief geweest voor Nederland. Door de focus te leggen op gebieden waar Nederland bekwaam in is, zoals ondernemerschap, de

4 De respondenten kunnen ingedeeld worden in een groep noordelijke, zuidelijke landen en Centraal- / Oost-Europese landen. In dit onderzoek worden onder de noordelijke landen geschaard: België, Denemarken, Estland, Finland, Ierland, Luxemburg en Zweden. De zuidelijke lidstaten betreffen Spanje, Italië en Griekenland. De oostelijke/centrale lidstaten zijn Oostenrijk, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Polen en Roemenië.

'better regulation' agenda en handel (specifiek CETA, het handelsverdrag tussen de EU en Canada) is de waardering van de competenties van Nederland gestegen. Daarnaast wist Nederland tijdens zijn voorzitterschap ook een aantal voor de EU lastige kwesties goed te begeleiden: denk aan het migratiepact dat de EU met Turkije sloot. Dit beeld wordt ondersteund door de resultaten uit de survey (figuur 7).

Figuur 7 The Dutch EU-presidency of 2016 positively impacted my view of the Netherlands in the EU



'Totaal diplomatie'

In de verkennende interviews wordt aangestipt dat het belangrijk is dat ministers, staatssecretarissen, permanent vertegenwoordigers en directeuren-generaal zich persoonlijk actief inzetten voor het behartigen van nationale belangen op Europees niveau. Aanwezigheid bij de Raden, maar ook informele contacten in Brussel zijn van invloed op de effectiviteit van de nationale belangenbehartiging. Afwezigheid van bewindslieden bij vergaderingen wordt opgemerkt, en beïnvloedt de beeldvorming over het belang dat een land toekent aan een bepaald dossier. Ook maakt het voor de beeldvorming uit of een dossier op het niveau van een minister of een staatssecretaris is belegd. Een goed voorbeeld hiervan is het functioneren van minister de Jager. Toen hij van staatssecretaris naar minister werd gepromoveerd, zorgde dit volgens een geïnterviewde deskundige voor een zichtbaar verschil in het gezag waarmee hij over een dossier in Brussel kon onderhandelen.

Actieve diplomatie op alle niveaus is noodzakelijk. Een aanvullende factor op de actieve diplomatie is gelijkgestemdheid van bewindslieden. Eenstemmigheid van bewindslieden vergroot de effectiviteit van een lidstaat en versterkt het beeld van onderlinge coördinatie en consistentie van beleidsdoelstellingen. Daarbij komt dat goede kennis van de Europese instituties en de werkprocessen noodzakelijk is en dat deze kennis vervolgens ook daadwerkelijk wordt benut.

Problematisch is volgens binnen- en buitenlandse deskundigen dat er door Nederland niet op alle niveaus actieve diplomatie wordt bedreven. Het valt de deskundigen op dat ministers niet altijd naar de Raden komen, en van extra bilaterale of informele overleggen is niet vaak sprake. Minister van Buitenlandse Zaken Blok zegt hierover dat bewindspersonen in de meeste gevallen aanwezig zijn, ook gezien het belang van de gesprekken die in de marge daarvan kunnen worden gevoerd (Kamerbrief 24 september 2018, kenmerk: BZDOC-1495251720-39). Uit de verkennende interviews komt echter naar voren dat bewindslieden door wisselende aan- en afwezigheid soms het gezag ontberen om invloed uit te kunnen oefenen in de EU. Nederlandse deskundigen pleiten dan ook voor een staatssecretaris voor Europese Zaken. Ook laat de coördinatie van activiteiten van bewindslieden soms te wensen over waardoor bewindslieden niet met 'één stem' spreken. Hierdoor kan geen duurzame 'totaaldiplomatie' gevoerd worden. Het meerjarig financieel kader (MFK) post-2020 kwam in de verkennende interviews naar voren als specifiek voorbeeld waarin Nederland niet met één stem spreekt. Een aantal bewindslieden zou niet de lijn uitdragen in Brussel dat het budget omlaag moet, omdat zij zelf hier het grootste slachtoffer van zouden zijn. Daarnaast wordt gezegd dat secretarissen-generaal, directeuren-generaal en volksvertegenwoordigers niet vaak genoeg in Brussel aanwezig zijn, terwijl dit volgens de deskundigen het verschil kan maken in de beïnvloeding van het Europese beleidsproces, en het smeden van coalities.

Landen die volgens zowel binnenlandse- als buitenlandse ervaringsdeskundigen goed gecoördineerde overheidsapparaten hebben, zijn het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Het gaat daarbij niet alleen om de omvang van het Britse of Franse ambtelijk apparaat. Zo weet Frankrijk goed zijn nationale agenda te verpakken in een Europees "jasje". Het Verenigd Koninkrijk kent een zeer effectieve coördinatie binnen het ambtelijke apparaat.

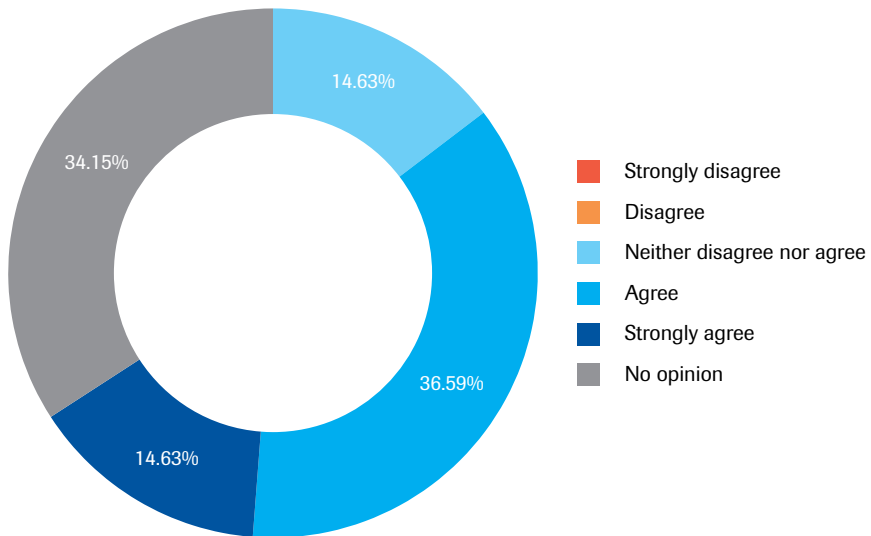
Ondanks dat respondenten uit de survey Nederland effectief vonden in het afstemmen van de nationale agenda met Nederlandse Europarlementariërs, ligt hier volgens Nederlandse deskundigen ruimte voor verbetering. Europarlementariërs zijn minder ingekaderd door de Haagse politieke realiteit. Zij kunnen zich daardoor pro-actiever opstellen, wat behulpzaam kan zijn bij het zoeken naar compromissen of coalities. Deze visie van de Nederlandse deskundigen is in lijn met inzichten uit de literatuur. Een onderkende factor in de belangenbehartiging is dan ook het zetelaantal van een land in het Europees Parlement, en de posities die individuele Europarlementariërs bekleden, zoals rapporteurschappen. Een van de buitenlandse deskundigen zei dat rapporteurs in het Europees Parlement vaak invloedrijker zijn op het Europese besluitvormingsproces

dan een Permanent Vertegenwoordiger. De mate waarin Europarlementariërs coördineren met de Nederlandse overheid is niet nader onderzocht. De relatie tussen Nederlandse Europarlementariërs en de Nederlandse agenda in de Europese Unie zou onderdeel kunnen zijn van vervolgonderzoek. Overigens, de deskundigen zijn verdeeld over welke landen wél op een effectieve manier hun Europarlementariërs weten te mobiliseren. Italië wordt soms wel genoemd als een land dat optreedt als 'één grote familie'.

Het belang van een goed netwerk in Brussel en actieve diplomatie op elk niveau wordt benadrukt door Nederlandse en buitenlandse deskundigen. Een Brussels netwerk zorgt voor een sterke en tijdige informatiepositie. Beter lobbyen op middel-managementniveau, in samenwerking met belangenorganisaties, kan ertoe leiden dat Nederland sneller bij initiatieven betrokken wordt. Gecoördineerde afstemming en samenwerking tussen de regering en andere relevante actoren, zoals relevante lobby's of (in Nederland) waterschappen worden in de verkennende interviews dan ook als een vereiste voor effectieve belangenbehartiging gezien. In de diepte-interviews wordt dit onderschreven door de buitenlandse experts. Zij vinden met name de afstemming en het gezamenlijk optrekken met belangenorganisaties zoals werkgeversorganisaties of niet-gouvernementele organisaties (NGOs) van groot belang voor de nationale belangenbehartiging. Daarnaast komt naar voren dat Nederland relatief goed is in de coördinatie met derde partijen, zoals denktanks en belangenorganisaties.

Kortom, de pragmatische houding van Nederland en de duidelijke nationale standpunten voorkomen miscommunicatie en zorgen ervoor dat ambtenaren met één stem kunnen spreken. De afstemming tussen bewindslieden kan echter verbeterd worden. Tenslotte maakt Nederland goed gebruik van zijn netwerk van ambassades in lidstaten om haar beleidsdoelen te bereiken: de helft van de respondenten is het daar is het daar mee eens of zeer mee eens, de andere helft heeft geen mening (figuur 8). Deze bevinding wordt ondersteund in de diepte-interviews, waarbij in het bijzonder de bekwaamheid van Nederlandse economische attachés werd benadrukt.

Figuur 8 The Netherlands effectively employs its network of embassies in EU member states to reach its EU-level policy objectives

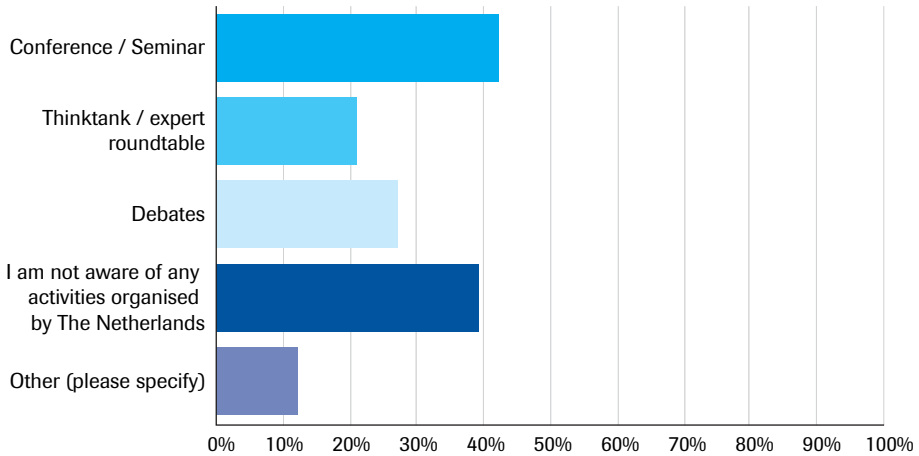


Informele contacten

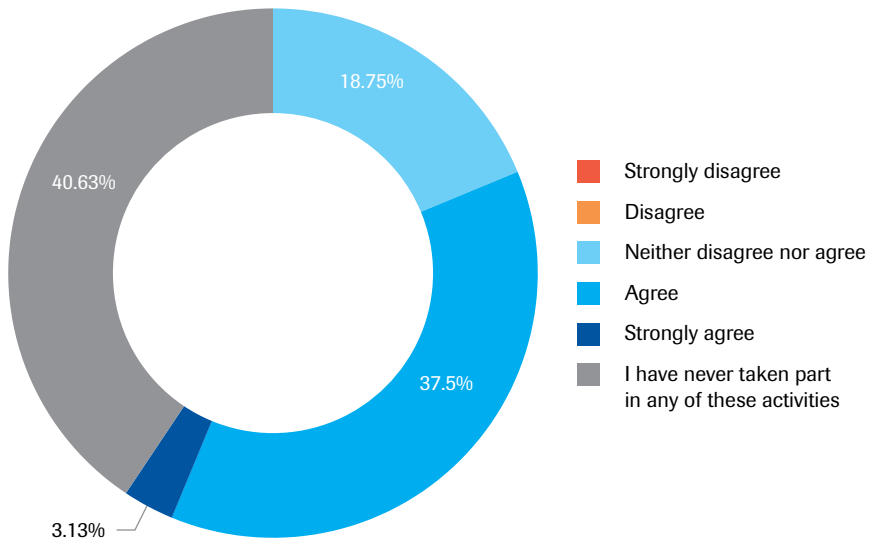
'Totaaldiplomatie' betekent ook dat het nodig is dat bewindslieden naast hun aanwezigheid bij de Raden extra inzet tonen door daarbuiten informele contacten aan te gaan met collega-bewindslieden. In de verkennende interviews werd bijvoorbeeld genoemd dat ambtenaren en bewindslieden "een avond van tevoren" naar Brussel zouden moeten afreizen en informele besprekingen moeten inplannen om ook actieve diplomatie in deze informele netwerken te bedrijven. Daarnaast zou er ook tussentijds bilateraal meer afgestemd kunnen worden.

De persoonlijke kwaliteiten en taalkennis van bewindslieden spelen hierbij een rol. Wat betreft dat laatste, deskundigen gaven aan dat het hierbij niet alleen om Franse talenkennis gaat, maar ook Duits: "Des te meer talen een bewindspersoon spreekt, des te groter zijn of haar effectiviteit." Uiteraard geldt dit in het bijzonder voor kleinere lidstaten. De meerderheid van minister Kaag en vicevoorzitter van de Commissie Timmermans vielen de externe deskundigen dan ook positief op. Of het hebben van een polyglot ambtelijk apparaat ook eenzelfde positieve invloed op de beeldvorming heeft is niet onderzocht.

Figuur 9 Which of the following activities does the Netherlands organise to further its interests in the EU?



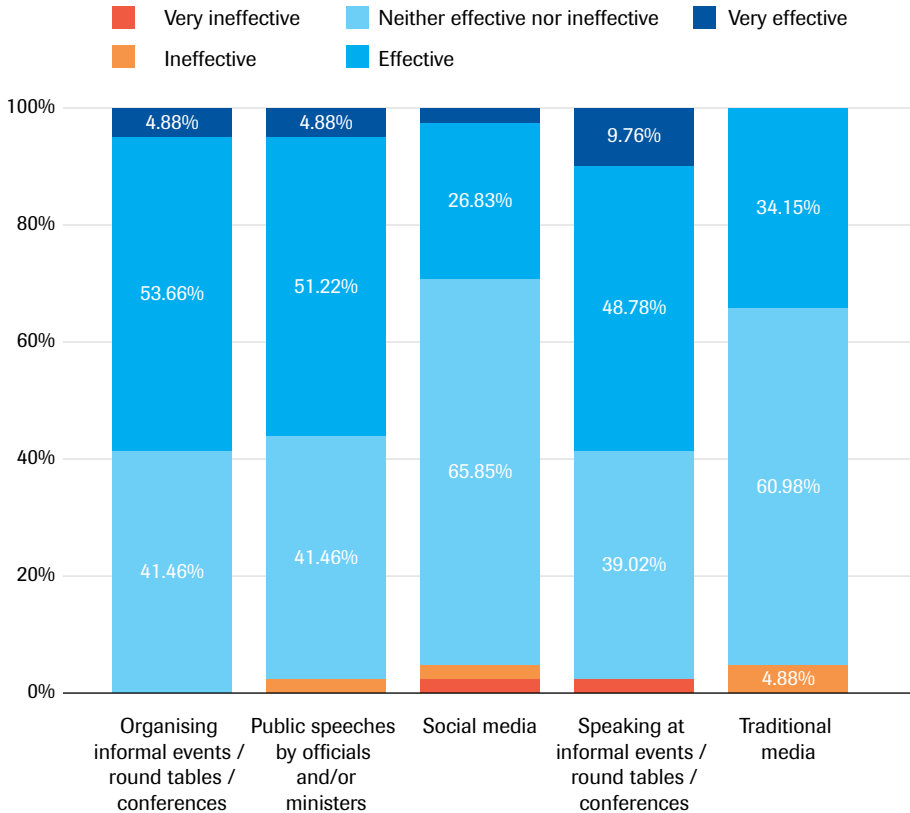
Figuur 10 When the Netherlands organises conferences, think-tank round tables or debates on EU issues, these events have positively influenced my views of the Netherlands in the EU



In de verkennende interviews klinkt twijfel door over de effectiviteit van Nederlandse ambtenaren en bewindspersonen in informele netwerken. Maar deze twijfel wordt niet ondersteund door de surveyresultaten. De buitenlandse respondenten vinden Nederlandse ambtenaren welwillend om in een informele setting bijeen te komen. Deze mening wordt breed gedeeld, onafhankelijk van het land waar de respondent vandaan komt. Uit de survey (figuur 9 en 10) komt echter wel naar voren dat respondenten niet altijd op de hoogte zijn van informele activiteiten die door Nederland worden georganiseerd. Echter, wanneer respondenten deel hebben genomen aan dergelijke activiteiten heeft dit hun beeld over Nederland positief beïnvloed. Uit figuur 11 blijkt dat met name de speeches van Nederlandse ambtenaren en ministers als positief worden ervaren. Dergelijke informele bijeenkomsten worden dan ook gezien als kanaal waardoor de perceptie van buitenlandse experts van Nederland positief kan worden beïnvloed. Het gebruik van sociale media door de Nederlandse overheid wordt relatief het minst positief beoordeeld.

Buitenlandse experts zeggen dat Nederland in het uitdragen van haar standpunten meer gebruik kan maken van de geografische nabijheid ten opzichte van Brussel. Bewindslieden en ambtenaren kunnen gemakkelijk met een delegatie naar de instellingen afreizen om buiten de formele overleggen ontmoetingen te hebben met hun Europese tegenhangers. In de diepte-interviews kwam naar voren dat het sterk gewaardeerd wordt wanneer een land dit doet. Zo verbaasde een deskundige zich erover dat hij nog nooit zijn counterpart uit Den Haag had ontmoet, terwijl Frankrijk of Duitsland vaak met grote nationale delegaties in Brussel zijn. Tegelijkertijd merkten sommige deskundigen op dat het niveau van de Nederlandse delegaties van Kamerleden door de jaren heen was afgenomen: eerst kwamen voorzitters van Kamercommissies naar Brussel, waar nu reguliere Kamerleden naar het Europees Parlement afreizen.

Figuur 11 Which of the following channels are effectively used by the government of the Netherlands to increase its bargaining power



Deskundigen geven aan dat het belangrijk is voor een lidstaat om tot het uiterste te gaan bij het zoeken naar extra draagvlak voor een lastige positie. In dit opzicht valt hen een afgemeten opstelling van Nederland in sommige beleidsdomeinen op. De experts onderschrijven de diplomatieke expertise van Nederland, maar zeggen dat Nederland geen extra moeite doet om steun te vinden voor zijn standpunten door het informele circuit te gebruiken. Hoewel sommige evenementen en andersoortige *outreach* van Nederland worden gezien, doen andere landen - Italië, Denemarken en België werden genoemd - buiten de formele kanalen meer om hun netwerk en invloed te vergroten.

Sleutelposities

Het gezag van bewindslieden is een van de belangrijkste factoren voor de effectiviteit van belangenbehartiging. Een speciale rol is weggelegd voor regeringsleiders. De uitkomst van onderhandelingen op grote, politieke dossiers in de Europese Raad wordt in sterke mate beïnvloed door de persoonlijke kwaliteiten en het netwerk van de premier. Dit bleek ook uit de manier waarop het laatste Nederlandse EU-voorzitterschap in 2016 is verlopen. Minister-president Rutte trad veel op de voorgrond, hetgeen zijn politieke invloed tijdens het voorzitterschap verhoogde (Schout, 2017). Maar niet alleen op dossiers die *chefsache* zijn, zijn persoonlijke kwaliteiten van invloed. De wijze waarop premier Rutte met de uitkomst van het Oekraïnerferendum in 2016 is omgegaan heeft hem in Brussel, volgens geïnterviewde deskundigen, krediet opgeleverd: hij was in staat om de Europese relatie met Oekraïne niet te laten gijzelen door een binnenlands-politiek probleem. De manier waarop premier Rutte politiek bedrijft, namelijk door met alle partijen om tafel te gaan zitten, is een eigenschap die Nederland veel aanzien geeft. Zo was hij dankzij dit profiel in staat om in 2016 de Turkije-deal te realiseren (Schout 2017).

Er is echter reden tot zorg. De buitenlandse deskundigen geven mee dat de invloed die Nederland nu geniet in de EU niet bestendig hoeft te zijn op de lange termijn. De Nederlandse invloed, menen zij, komt voor een belangrijk deel voort uit de persoon van Mark Rutte. Als hij te zijner tijd vertrekt, kan dit de beeldvorming over Nederland doen veranderen. Echter, daar moet bij worden opgemerkt dat het beeld van Nederland in de EU in de huidige regering steeds meer bepaald wordt door het optreden van andere ministers, in het bijzonder door de minister van Financiën en de nieuwe Hanzegroep, en de minister van Economische Zaken en het klimaatakkoord.

Binnen de Europese context wordt veel gesproken over het effect van nationale ambtenaren op sleutelposities binnen de Europese instellingen, zoals de Commissie. Zij zouden door het bezetten van deze posities nationale belangen kunnen vertegenwoordigen bij de totstandkoming van Europees beleid. De literatuur spreekt deze notie echter tegen. Hoewel grotere personele inzet op belangrijke posten wellicht leidt tot een informatievoorsprong, hoeft deze niet per se doorslaggevend te zijn voor de effectiviteit van belangenbehartiging (Panke, 2009). Belangrijker is de duur van het lidmaatschap van een lidstaat, waardoor het de kans heeft gekregen een uitgebreid netwerk op te bouwen en kennis op te doen over Europese processen. Wel moet worden opgemerkt dat het erop lijkt dat vertegenwoordiging in de verschillende secretariaten (Europese Raad, Europees Parlement) van belang is, omdat zij een agenderende rol hebben. De buitenlandse experts onderschrijven dit beeld in de diepte-interviews. Het innemen van sleutelposities binnen de Europese instellingen is volgens de geïnterviewde experts minder van belang, aangezien van Commissie-ambtenaren wordt verwacht dat zij "hun paspoort in hun functie achterlaten". Dit beeld komt naar voren voor Nederlanders die bij de Europese Commissie werken. Buitenlandse deskundigen waarderen de onpartijdigheid van Nederlandse Commissie-ambtenaren. Zij erkennen

tevens dat Commissie-ambtenaren uit, bijvoorbeeld, veelal zuidelijke lidstaten hier anders mee omgaan. Vervolgonderzoek is nodig om te beoordelen in hoeverre het bekleden van ambtelijke topposities bij de verschillende Europese instellingen daadwerkelijk de effectiviteit van een lidstaat vergroot.

De politieke topposities bij de Europese instellingen worden wel eenduidig gezien als belangrijk voor de beeldvorming over een land. Deskundigen zijn het erover eens dat het bezetten van functies zoals voorzitter van de Europese Raad, voorzitter van de Eurogroep, voorzitter van de Europese Commissie, of een zwaar portfolio binnen de Europese Commissie (zoals Mededinging) positief uitstralen op een land en de invloed van dat land versterken. De positie van Frans Timmermans als eerst vicevoorzitter van de Europese Commissie of van minister Dijsselbloem als voorzitter destijds van de Eurogroep werden expliciet door buitenlandse geïnterviewden genoemd. Daarbij valt op te merken dat een lidstaat alleen zijn invloed in de EU via deze weg kan vergroten wanneer de bekleders van deze Europese topposities gesteund worden vanuit de nationale regering. Het negatieve voorbeeld dat genoemd werd is de dysfunctionele relatie tussen Europese Raadsvoorzitter Donald Tusk en de huidige Poolse regering.

Rol van de Permanent Vertegenwoordiger

De positie van de Permanente Vertegenwoordiging in het Europese krachtenveld is cruciaal. Nederlandse en buitenlandse deskundigen zien echter dat Den Haag slechts een krap onderhandelingsmandaat aan de Permanente Vertegenwoordiging laat. Het lijkt bevorderlijk voor de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging wanneer de Permanente Vertegenwoordiging enige ruimte tot onderhandelen krijgt van de regering, om zich flexibel op te kunnen stellen tegenover andere lidstaten. De verschillende diepte-interviews onderstrepen nadrukkelijk dat de persoonlijke kwaliteiten van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger hoog worden ingeschat. Dit zorgt ervoor dat de Permanente Vertegenwoordiger het Nederlandse standpunt goed over kan brengen, ondanks het gepercipieerde strikte mandaat waarin hij moet opereren. Volgens verschillende experts bestaat de kracht van Nederlandse Permanent Vertegenwoordigers met name uit hun vaardigheid "to present a national position without antagonising others".

Deelconclusie

Nederlandse ambtenaren en bewindslieden worden door de respondenten van de survey en de buitenlandse experts gekenmerkt als zeer deskundig met grote kennis van inhoudelijke en institutionele processen. Nederland staat bekend om zijn goede voorbereiding, vakkennis en consistentie. Daarentegen associëren respondenten Nederland minder met het aandragen van innovatieve ideeën of flexibiliteit tijdens EU

onderhandelingen. Het beeld dat Nederland minder flexibel is kan in verband worden gebracht met het proces van nationale standpuntbepaling, die de bewegingsruimte vastlegt waarbinnen Nederlandse ambtenaren in de EU kunnen opereren. Een te rigide opstelling wordt als minder effectief gezien. Daarnaast waarderen buitenlandse respondenten de Nederlandse effectiviteit om Commissievoorstellen te beïnvloeden met gemiddeld een 6,9.

Op het gebied van actieve diplomatie heeft Nederland een goed geïntegreerd ambtelijk apparaat in Brussel. Nederlandse ambtenaren spreken over het algemeen met één stem. De perceptie van respondenten is dat de Nederlandse beleidsdoelstellingen en standpunten onderling sterk gecoördineerd en consistent zijn. Nederlandse 'totaaldiplomatie' wordt nog niet op alle niveaus gevoerd; in het bijzonder vestigen respondenten de aandacht op de ruimte die er ligt om het informele proces te versterken.

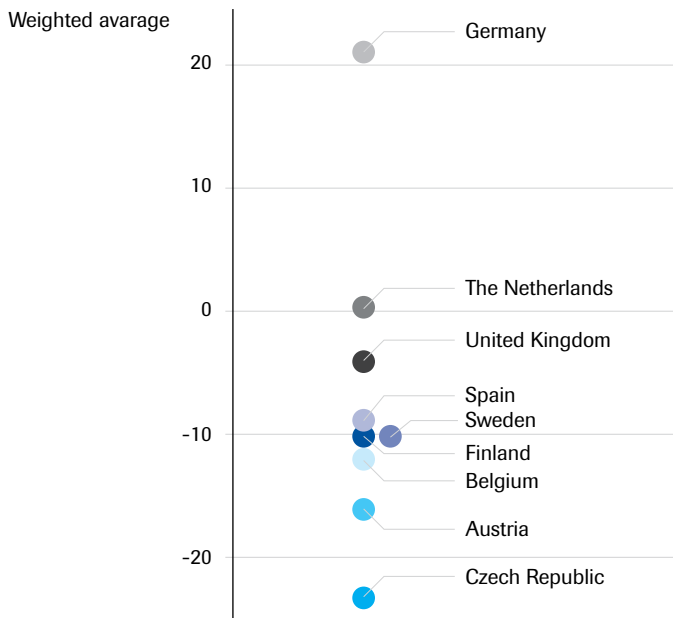
4 Algemene reputatie en imago

Hoe Nederland bekend staat in het buitenland is mede bepalend voor hoe effectief het kan opereren in een internationale context. Op basis van nationale stereotypes of clichés, maar ook door gebeurtenissen uit het verleden wordt een beeld gevormd over Nederland. De mate van effectiviteit en de opstelling van Nederland in onderhandelingen dragen bij aan de totstandkoming van de algemene reputatie en het imago van Nederland.

Effectiviteit en relatief gewicht binnen de EU

De reputatie van bewindslieden en het beleidsproces van een lidstaat komen samen in de algemene reputatie van een lidstaat. Uit het rapport van de European Council on Foreign Relations (ECFR) komt naar voren dat Nederland binnen de EU wordt gezien als één van de belangrijkste landen voor coalitievorming, op basis van onder meer de bereidheid van landen om Nederland te betrekken bij gedeelde belangen en het belang van Nederland op dossiers als de interne markt, sociaaleconomisch beleid en het buitenlandbeleid (ECFR Coalition Explorer 2017 & ECFR Coalition Explorer 2018).

Figuur 12 The following Member State is more, equally or less effective than the Netherlands in shaping EU policy making



Eerder onderzoek concludeerde dat Nederland, op basis van zijn economische slagkracht, imago en reputatie, kennis en ervaring, alsmede van zijn positionering binnen relevante netwerken, vaak in staat is geweest boven zijn soortelijk gewicht uit te stijgen (Van der Bij & Rood, 2016). Deze bevinding werd in elke fase van dit onderzoek bevestigd. Nederland doet het goed. Daarbij kan worden opgemerkt dat kleinere lidstaten vaak effectiever kunnen opereren dan grotere lidstaten, omdat standpunten van grotere lidstaten minder snel of efficiënt worden bepaald, of minder gecoördineerd worden uitgedragen. Dit lijkt in het bijzonder te gelden voor Duitsland, waar de federale structuur snelheid en efficiëntie bemoeilijkt. Groot zijn kan in dit geval traagheid betekenen, hoewel grotere landen natuurlijk wel meer gewicht in de schaal leggen wanneer hun standpunt eenmaal is bepaald.

Ook bij de survey komt naar voren dat buitenlandse experts de effectiviteit van Nederland als aanzienlijk beschouwen. Gemiddeld bedelen de buitenlandse experts Nederland een zeven uit tien als het gaat om het succesvol beïnvloeden van besluitvorming binnen de EU. Wanneer Nederland vergeleken wordt met de referentiegroep, wordt alleen Duitsland als meer effectief gezien in het beïnvloeden van het beleidsvormingsproces (Figuur 12). Het overgrote deel van de respondenten vindt tevens dat de invloed van Nederland groter is dan aanvankelijk verwacht mag worden op basis van zijn relatieve gewicht.

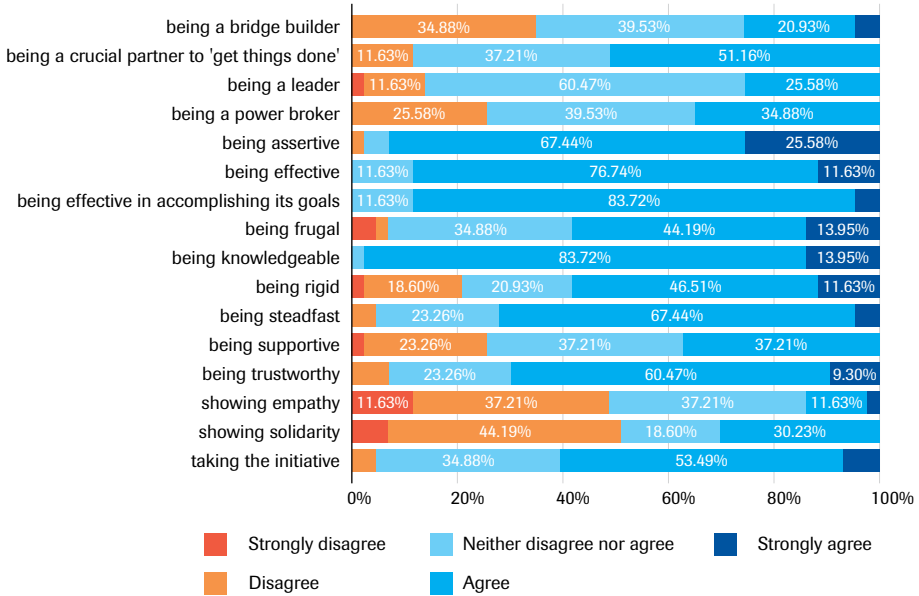
Het beeld over het relatief gewicht van Nederland wordt ondersteund door de geïnterviewde buitenlandse experts. Zij noemen Nederland zeer effectief in relatie tot zijn omvang. Dit komt in het algemeen door de positieve perceptie over de competenties, waaronder de coherentie, consistentie en transparantie van de standpunten (zie hoofdstuk 3). De jarenlange EU-ervaring als een van de zes oprichters van de Europese Gemeenschappen zorgt voor diepe kennis van de processen en het diplomatieke spel. Die voorsprong geldt in het bijzonder met betrekking tot de lidstaten die sinds 2004 zijn toegetreden. Hoewel Duitsland als veel invloedrijker wordt gezien, mag Nederland zich op basis van deze beeldvorming rekenen tot een belangrijke speler binnen de EU.

Onderhandelingsposities

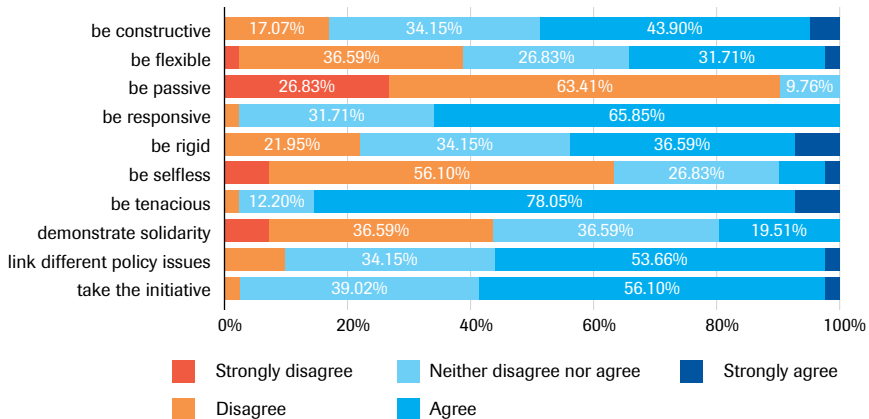
Een land kan door een samenspel van factoren bekend komen te staan als een constructieve, initiatiefrijke en probleemoplossende onderhandelingspartner, of juist als gesloten, inflexibel en volgzaam. De reputatie van een lidstaat is medebepalend voor de wijze waarop andere lidstaten de onderhandelingspositie van die lidstaat zien, en is daarmee ook van invloed op de effectiviteit van de belangenbehartiging van die lidstaat. In het eerdergenoemde ECFR-onderzoek wordt Nederland als invloedrijk gezien door de hoge scores op het delen van belangen met andere landen en het gemak van samenwerking.

De surveyresultaten schetsen een beeld van de reputatie van Nederland. Over het algemeen heeft Nederland de reputatie goed ingelicht, assertief, effectief en vasthoudend te zijn (zie figuur 13). Nederland wordt echter niet gezien als empathisch, solidair, of als bruggenbouwer. Ook in onderhandelingen staat Nederland bekend als vastberaden, responsief, en assertief. Nederland wordt echter niet gezien als solidair, onbaatzuchtig of flexibel in onderhandelingen (figuur 14).

Figuur 13 In the EU, the Dutch have a reputation of...



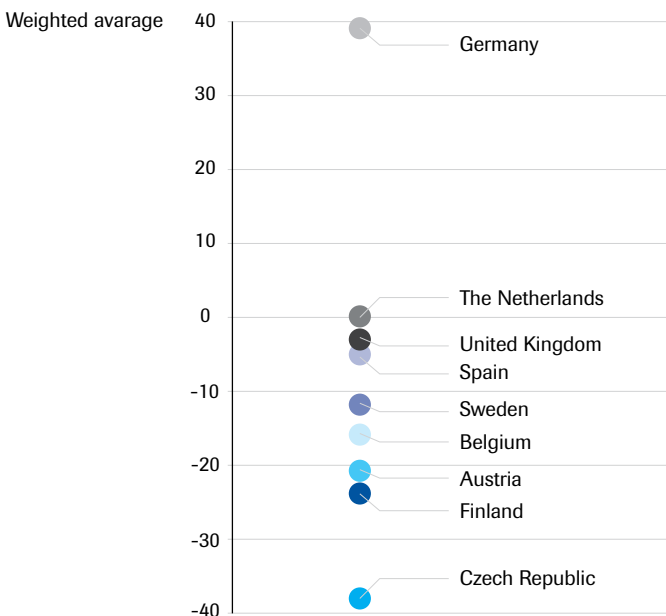
Figuur 14 During negotiations, the Dutch tend to...



Als het gaat om algemene reputatie wordt ook de Nederlandse directheid van bewindspersonen genoemd. Buitenlandse deskundigen waarderen de 'Hollandse nuchterheid', omdat daardoor posities en belangen duidelijk en helder gecommuniceerd worden. Een kritische noot die geplaatst wordt is dat voor het bouwen van coalities en het vinden van bewegingsruimte een directe aanpak soms niet effectief is. Nederland wordt gezien als pragmatisch, maar ook wel als kort door de bocht.

Nederland is pragmatisch en op resultaten gericht. Deze opstelling wordt bevestigd door de surveyresultaten. Buitenlandse experts zijn het er sterk over eens dat Nederland weet wat het wil in de EU. Alleen Duitsland, menen de respondenten, krijgt vaker zijn zin binnen de EU, waarbij Nederland achtereenvolgens Spanje, Zweden, Oostenrijk, België, Finland en Tsjechië achter zich laat (zie figuur 15). Over het Verenigd Koninkrijk zijn de meningen van de respondenten te sterk verdeeld - wellicht als gevolg van de Brexit-onderhandelingen - om deze goed te kunnen vergelijken met Nederland. De resultaatgerichtheid van Nederland wordt ook herkend in het optreden van Nederlandse experts in expertcomités van de Europese Commissie. Nederlandse experts in expertcomités staan bekend om hun kennis van zaken.

Figuur 15 The following countries are more, equally or less likely to get their way in the EU than the Netherlands



Een belangrijk onderdeel van het aanzien van een lidstaat is de mate waarin een land zijn eigen belangen weet in te bedden in een Europese agenda. Een buitenlandse deskundige zei het als volgt: "Om effectief in Brussel te zijn, zorg dat jouw idee niet gezien wordt als bedoeld om uitsluitend jouw nationale probleem op te lossen, maar om een Europees probleem aan te pakken". De nationale prioriteiten moeten daarom worden afgestemd op de Europese agenda. Dit lijkt voor Nederland problematisch, want het behartigen van het eigenbelang staat volgens de meeste geïnterviewde experts behoorlijk centraal in het Nederlandse optreden. Het gaat er volgens hen bij Nederland om dat het eigenbelang wordt veiliggesteld, in plaats van op Europese oplossingen geïntereerd te zijn.

Opvallend is de lage score op empathie en solidariteit. Het Nederlandse standpunt omtrent de eurocrisis wordt in dezen vaak genoemd. De lagere score op empathie vertaalt zich volgens geïnterviewde buitenlandse deskundigen ook in een harde opstelling van Nederland ten aanzien van het naleven van de regels: Nederlandse bewindslieden zetten zich in voor een strikte naleving van gemaakte afspraken. Sommige buitenlandse experts zien zelfs een moraliserende ondertoon in deze directe opstelling van Nederland. Als Nederland zich beter zou kunnen verplaatsen in de sociaaleconomische situatie van andere lidstaten, zou dat volgens experts helpen om tot oplossingen voor problemen te komen. Uitspraken zoals destijds van minister Dijsselbloem, over zuidelijke lidstaten, zijn volgens sommige deskundigen in dit opzicht exemplarisch. Hoewel andere lidstaten, zoals Duitsland, ook een directe diplomatieke opstelling hanteren, komen zij volgens deze experts niet, of minder moraliserend over. Een andere buitenlandse geïnterviewde gaf het tegenargument en zei dat empathie geen noodzakelijkheid is voor succesvolle onderhandelingen: bruggen worden gebouwd door compromissen te sluiten, niet door empathie.

Verschillende buitenlandse deskundigen maakten het punt dat Nederland aan de ene kant zeer pragmatisch is rond Europese samenwerking en aan de andere kant zeer principieel kan zijn op specifieke dossiers, waaronder financieel-economische onderwerpen. Een ander onderwerp waar Nederland als principieel wordt gezien is in het buitenlands- en veiligheidsbeleid. Een externe deskundige maakte het punt dat de samenwerking met Nederland lastig is waar het gaat om het buitenlands beleid richting Oost-Europa. Nederland zou hierbij rechtsstatelijkheid en democratische normen, inclusief het opkomen voor LHBTI-rechten, te zwaar benadrukken.

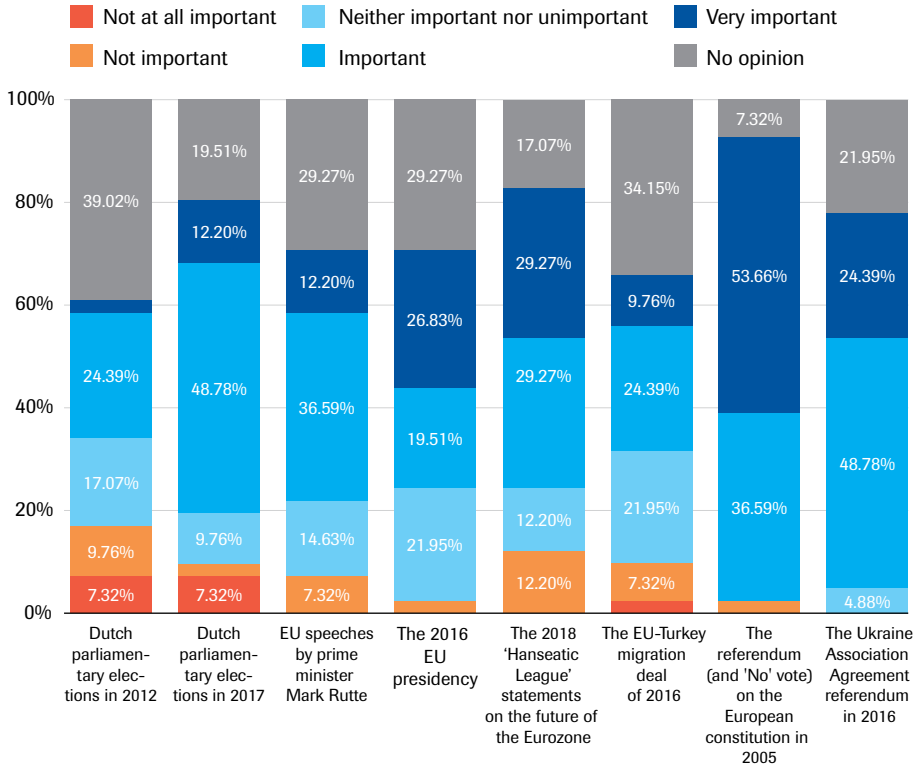
Buitenlandse deskundigen maken ook het punt dat Nederland soms een "opgeheven vingertje" hanteert binnen de EU. Of het nu gaat om het naleven van afspraken rond de Eurozone, de uitbreiding van de Europese Unie, of regels over corruptie en de rechtsorde. Zij zeggen dat Nederland een houding heeft dat het beter weet wat goed is voor andere landen.

Een uitzondering op deze nadruk op de eigen belangen vormen ambtenaren met de Nederlandse nationaliteit in de Europese instellingen. Deze laten volgens de buitenlandse experts in zowel de survey als in de diepte-interviews over het algemeen hun nationaliteit achter zich wanneer ze in dienst treden van de EU. Zij worden niet gezien als ambtenaren gericht op het behartigen van een nationale agenda. Dit beeld wordt ondersteund in de literatuur over de onafhankelijkheid van nationale ambtenaren in Europese instellingen (Trondal et al. 2015). Uit de diepte-interviews kwam naar voren dat Franse ambtenaren bij de Commissie enigszins bekend staan om het bevorderen van het landsbelang. Maar de deskundigen waren verdeeld over de vraag of dit de effectiviteit van belangenbehartiging daadwerkelijk ten goede komt. Enerzijds werd de informatievoorsprong die lidstaten via deze weg eventueel kunnen verkrijgen als voordelig gezien, anderzijds werd genoemd dat individuele Commissie-ambtenaren uiteindelijk weinig invloed op de beleids- en besluitvorming kunnen uitoefenen.

Interne politieke situatie & gebeurtenissen

Een factor van invloed op de beeldvorming over Nederland binnen de EU is het binnenlandse politieke klimaat. Te boek staan als een land met, bijvoorbeeld, een zeer eurokritische of eurofiële bevolking beïnvloedt het imago van het land binnen de EU. Daarnaast is de stabiliteit van de regering in eigen land van belang. Voor een effectief optreden in de instellingen van de EU helpt het wanneer de regering stevig in het zadel zit. Dit geeft bewindslieden geloofwaardigheid binnen de EU. Daarnaast kunnen belangrijke gebeurtenissen uit het verleden, zoals referenda of toespraken van de minister-president, van grote invloed zijn op de beeldvorming over Nederland. Dit wordt nader uitgelegd in de onderstaande alinea's en weergegeven in figuur 15. In de survey is gepeild voor welke (binnenlands-politieke) gebeurtenissen dit het geval is (figuur 16). De resultaten worden nader toegelicht in de onderstaande alinea's.

Figuur 16 How important were the following events in shaping your view of the Dutch position in the EU?



Het eerder genoemde referendum over de Europese Grondwet in 2005 is voor de surveyrespondenten de meest bepalende gebeurtenis geweest voor hun beeldvorming over Nederland, gevolgd door respectievelijk het referendum over het Associatieverdrag met Oekraïne in 2016 en de verklaringen van de 'Hanzecoalitie' over de toekomst van de Eurozone in 2018 (zie figuur 16).

De Nederlandse parlementsverkiezingen in 2017, de EU-speeches van Mark Rutte, zoals die bij de Bertelsmann Stiftung in 2018, en het Nederlands EU-voorzitterschap van 2016 worden door respectievelijk 60,98%, 48,79% en 46,34% van de respondenten als beeldbepalend ervaren. Gebeurtenissen die beduidend minder effect hebben gehad op de reputatie van Nederland zijn de Nederlandse parlementsverkiezingen van 2012 en het bereiken van de EU-Turkije migratiedeel van 2016. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat de verkiezingen van 2012 al langer geleden zijn (en ingehaald zijn door de verkiezingen van 2017), terwijl het succes van de migratiedeel met Turkije in de

buitenlandse perceptie lager scoort. Dat zou ermee kunnen samenhangen dat met name de Duitse bondskanselier Angela Merkel, en niet Mark Rutte, in het buitenland gezien wordt als de architect van de migratiedeal.

Ook de interne maatschappelijke en politieke situatie van Nederland straalt af op het Europese optreden. Zowel Nederlandse als buitenlandse deskundigen zeggen dat politici als Pim Fortuyn en Geert Wilders ervoor hebben gezorgd dat andere lidstaten met enige zorg keken naar de interne ontwikkelingen. Sommige buitenlandse deskundigen vinden dat Nederland de opkomst van eurosceptische bewegingen niet ten koste heeft laten gaan van de Europese samenwerking. Anderen uitten hun zorg dat het effect dat deze politici sorteerden van blijvende invloed is op het imago van Nederland. Ook de maatschappelijke discussie omtrent het Oekraïne-referendum heeft het beeld over Nederland getekend. Opvallend is wel dat buitenlandse experts zeggen dat de wijze waarop premier Rutte met de uitslag van het referendum is omgegaan uiteindelijk positief voor Nederland is geweest, en het zijn imago in de EU versterkt heeft.

Deelconclusie

Het algemene beeld dat over Nederland bestaat bij experts uit de andere Europese lidstaten is een beeld van een belangrijke, invloedrijke lidstaat. Het heeft de reputatie boven zijn relatieve gewicht te kunnen uitstijgen. Dit komt onder andere door het positieve profiel van minister-president Mark Rutte en de Nederlandse diplomatieke expertise. Daarnaast weet Nederland goed wat het wil in de EU, waardoor zijn rol binnen de Unie als duidelijk en consistent wordt ervaren.

Tegelijkertijd zien buitenlandse ervaringsdeskundigen dat Nederland op assertieve wijze vasthoudt aan het nationale belang, dit eigenbelang niet goed weet in te passen in een Europees kader en weinig empathie toont richting lidstaten die zich niet schikken naar de Nederlandse positie. Het "opgeheven vingertje" is meerdere malen teruggekomen. Maar uiteindelijk wordt Nederland gezien als een invloedrijk land dat vaker zijn zin krijgt dan andere landen, en effectiever is dan vele lidstaten in het beïnvloeden van de Europese agenda.

Het binnenlandse politieke klimaat en een aantal specifieke gebeurtenissen blijken bepalend voor de perceptie van Nederland in de EU. Dat is met name het geval voor het tweemaal 'nee' van de Nederlandse bevolking tijdens het referendum over de Europese Grondwet in 2005 en het referendum over het Associatieverdrag met Oekraïne in 2016.

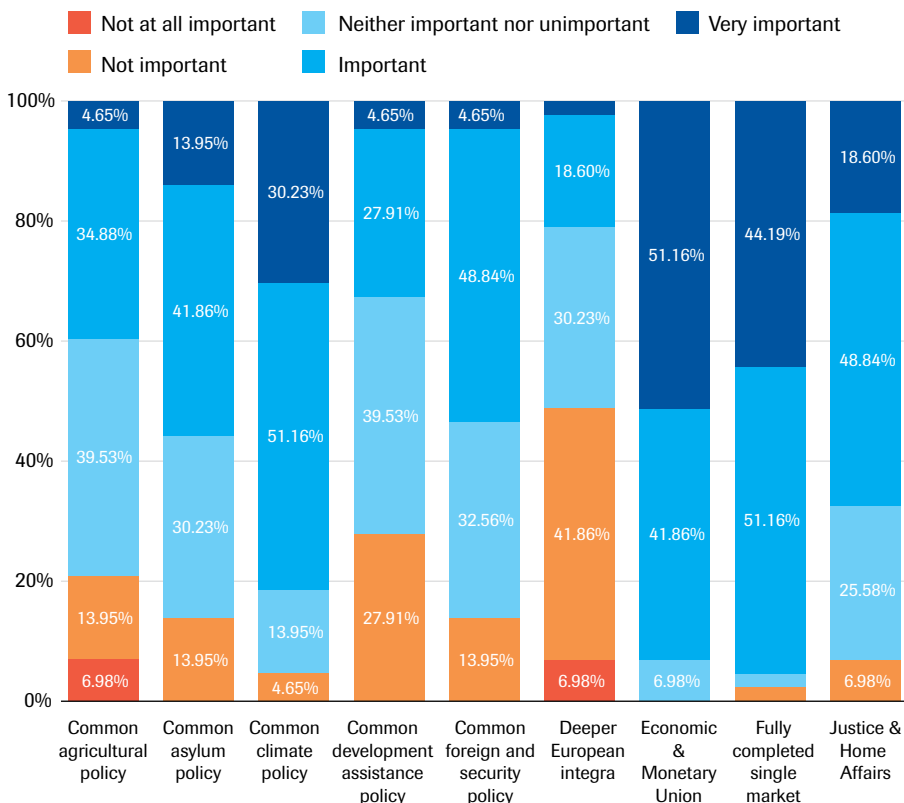
5 Coalitievorming en beleidsprioriteiten

Dit hoofdstuk behandelt het beeld dat over Nederland bestaat op het gebied van beleidsprioriteiten en coalitievorming. Allereerst wordt getoetst welke beleidsprioriteiten men aan Nederland toeschrijft en of Nederland daar als effectief wordt gezien binnen de EU. Vervolgens richt het hoofdstuk zich op het grote aantal coalities waar Nederland onderdeel van is binnen de EU, daarbij onderzoekend welke coalities als meest doelmatig worden ervaren. Een laatste paragraaf richt zich op het beeld dat bestaat van de Nederlandse modus operandi in de coalitievorming, bijvoorbeeld als het gaat om flexibiliteit en leiderschap.

Beleidsprioriteiten

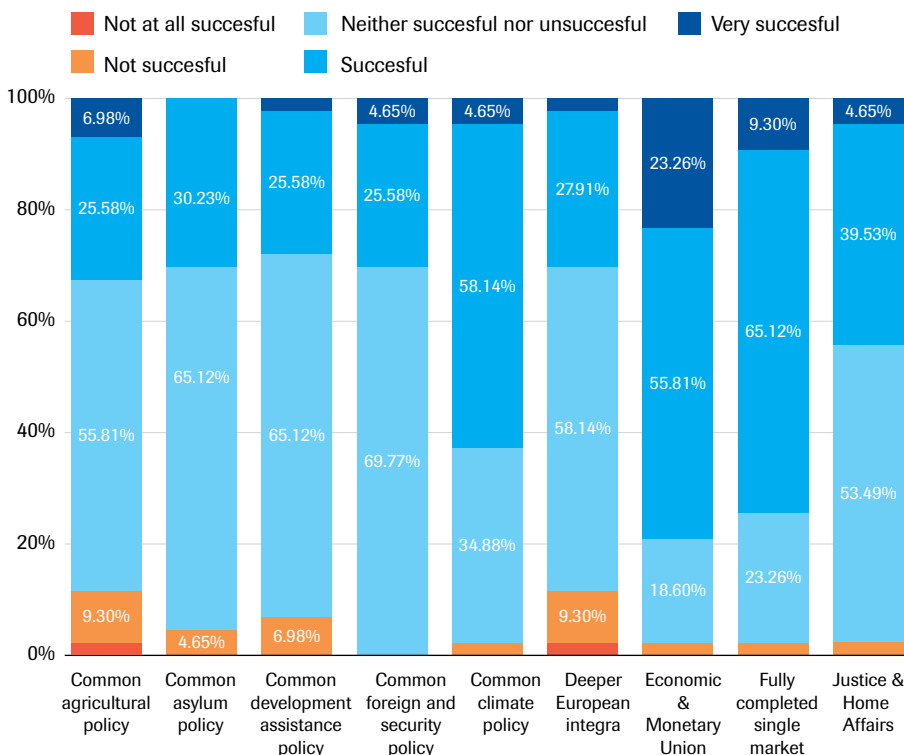
Nederlandse deskundigen noemen in het eerdergenoemde ECFR-onderzoek het gemeenschappelijk asielbeleid en de voltooiing van de interne markt als de belangrijkste beleidsprioriteiten voor Nederland, gevolgd door respectievelijk een gemeenschappelijk klimaatbeleid en de institutionele inbedding ('governance') van de eurozone (ECFR 2018). Uit de survey blijkt dat buitenlandse experts hierover gedeeltelijk een ander beeld hebben. Volgens hen zijn de belangrijkste Nederlandse prioriteiten de volledige voltooiing van de interne markt en de Economische en Monetaire Unie (EMU), gevolgd door een gemeenschappelijk klimaatbeleid (figuur 17). Volgens de buitenlandse experts is Nederland het minst voorstander van diepere Europese integratie (Nederland staat daar op de rem), een gemeenschappelijk beleid voor ontwikkelingshulp, en een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dat laatste is opvallend omdat modernisering van het Europese landbouwbeleid juist hoog op de Nederlandse agenda staat.

Figuur 17 Which of the following areas are, in your view, Dutch priorities



Als dit vergeleken wordt met de perceptie van respondenten van het succes van Nederlandse belangenbehartiging op specifieke beleidsterreinen, levert dit een vergelijkbaar beeld op. Nederland wordt als relatief succesvol gezien in het behartigen van de eigen belangen op het terrein van de Economische en Monetaire Unie, volledige voltooiing van de interne markt, gemeenschappelijk klimaatbeleid, en justitie en binnenlandse zaken. Nederland wordt op geen enkel beleidsterrein als niet succesvol gezien, maar Nederland wordt als minst succesvol gezien op diepere Europese integratie en een gemeenschappelijk landbouwbeleid (figuur 18).

Figuur 18 In your view, in which policy areas is the Netherlands more succesful in promoting its interest?



De diepte-interviews met buitenlandse deskundigen bevestigden het beeld uit de survey. Op economische beleidsterreinen heeft Nederland volgens hen een sterke stem, en weet het effectief op te treden. Op het gebied van de interne markt, de euro, EMU en het meerjarig financieel kader wordt Nederland bovendien gezien als een tegenwicht tegen de grotere lidstaten. Ook de draai die het Kabinet Rutte-III in 2017 op het gebied van klimaat heeft gemaakt viel geïnterviewde buitenlandse deskundigen positief op. Nederland neemt sinds deze draai deel aan informele overleggen over klimaatbeleid, en weet zich in Brussel op dit domein positief te profileren.

Gesprekken met Nederlandse experts leverden bij het hierboven geschetste beeld wel een kanttekening op. Volgens meerdere gesprekspartners is het bij andere lidstaten opgevallen dat de interne markt in de huidige regering onder een staatssecretaris valt, terwijl het klimaatdossier bij minister Wiebes ligt. Hoewel er uit de resultaten van de survey geen verband tussen de zwaarte van de functie en de perceptie van het belang van het

dossier van de interne markt blijkt, zou deze afwaardering een signaal kunnen afgeven dat de interne markt voor Nederland niet langer topprioriteit heeft. Met name in de Raad Concurrentievermogen (COMPET) zou dit een verschil maken, ondanks het feit dat ook staatssecretarissen zich in internationale aangelegenheden minister mogen noemen.

Coalities in de EU

Welke coalities Nederland aangaat bepaalt een substantieel gedeelte van de effectiviteit van zijn belangenbehartiging. Uit de reeds bestaande literatuur blijkt dat de 'vaste' Nederlandse coalities kunnen worden onderscheiden op basis van territoriale samenwerking en thema-specifieke samenwerking (Van der Bij & Rood, 2016). De in de onderzochte literatuur genoemde samenwerkingsverbanden worden in de box hieronder toegelicht.

Box 1 Verschillende coalities waar Nederland toe gerekend wordt

- *De nettobetalersgroep*: ook bekend als de zuinige zes. Hieronder vallen ook Duitsland, Zweden, Luxemburg, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. De AIV voegt hier nog België, Frankrijk en Denemarken aan toe.
- *De hardliners*: op het gebied van begrotingsdiscipline, schuldvermindering en de noodzaak tot structurele hervormingen met Duitsland en Finland.
- *De Kopenhagengroep*: bestaat uit Nederland, Finland, Zweden, Denemarken, Estland, Litouwen, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Deze groep laat zich met name gelden op het thema marktliberalisering.
- *Northern Lights Group (NLG)*: een alliantie van Noord-Europese lidstaten (Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Finland, Duitsland en Estland) die op een breed samenhangend pakket regelmatig samenwerkten.
- *De Eurogroep*: waarvan de ministers van Financiën op de dag voorafgaand aan de Raad voor Economische en Financiële zaken regelmatig samenkomen.
- *Handelsbeleid*: Zweden, Verenigd Koninkrijk, Finland, Denemarken, Duitsland, Tsjechië en Estland
- *Ontwikkelingssamenwerking*: Nederland, Denemarken, Finland, Zweden en Verenigd Koninkrijk
- *Betere wet- en regelgeving*: Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Polen, Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland en Litouwen
- *Landbouwbeleid*: Nederland, Denemarken, Duitsland, Estland, Zweden

- *Affluent Seven*: Nederland, Oostenrijk, België, Zweden, Denemarken, Finland en Luxemburg. Volgens ECFR heeft deze groep relatief grote economische invloed op de EU. Daarnaast, elk van de zeven landen heeft een werkgelegenheidsratio van minimaal 10 tot 1. Bovendien ligt het besteedbare inkomen per hoofd van de bevolking van de groep aanzienlijk boven het gemiddelde van zowel de EU als de Grote Zes. (ECFR, 2018)
- *Progressieve klimaatcoalitie*: Spanje, Portugal, Slovenië, Denemarken, Finland, Zweden, Nederland, Luxemburg, Frankrijk,

Sinds de Brexit-stem is daar een nieuwe coalitie bijgekomen:

- *Hanzecoalitie*: Nederland, Denemarken, Zweden, Finland, Estland, Letland, Litouwen en Ierland (eventueel aangevuld met Tsjechië en Slowakije). Richt zich met name richt op Eurozone en ESM beleid, en komt op het niveau van Ministers van Financiën informeel samen.

Op geografisch niveau zijn er twee samenwerkingsverbanden waar Nederland toe behoort:

- *De Benelux*: België, Nederland, Luxemburg
- *De Oude Zes, of "Founding Fathers"*: België, Frankrijk, Nederland, Luxemburg, Duitsland, Italië.

Buitenlandse deskundigen zien de Benelux als een constructieve, en op samenwerking georiënteerde, coalitie. De kracht van de Benelux zit volgens de deskundigen onder andere in beleidsinhoudelijke overeenkomsten (zo worden de huidige liberale regeringen van de drie landen genoemd). Uit de literatuur blijkt dat de samenwerking tussen de Benelux-landen in de afgelopen jaren bovendien intensiever is geworden, maar wel beperkt blijft tot een klein aantal beleidsterreinen. Voor de regering blijft de Benelux-samenwerking onverminderd belangrijk en heeft zij in de afgelopen jaren verder aan intensiteit gewonnen (Kamerbrief 24 september 2018, kenmerk: BZDOC-1495251720-39).

Coalities zoals de Benelux worden vaak beschouwd in de context van hun positionering ten opzichte van de zogeheten Frans-Duitse tandem, die wel wordt beschouwd als de motor van de Europese integratie en door de Brexit mogelijk in belang zal toenemen. De Benelux zou als coalitie gezien kunnen worden als compromis tussen een overwegend noordelijk of "Duits" standpunt, dat wordt uitgedragen door Nederland, en een "Frans" standpunt, dat wordt uitgedragen door België en Luxemburg. Omdat gezamenlijke Benelux-standpunten reeds zulke compromissen bevatten, zouden ze een zekere invloed op het Europese onderhandelingsproces hebben (IOB 2014). Echter, zoals een Nederlandse expert opmerkte is samenwerking op politieke dossiers vaak niet zinvol als gevolg van de verschillen tussen België en Luxemburg enerzijds en Nederland anderzijds.

Een andere coalitie waar in Brusselse kringen recentelijk veel om te doen is, is de Hanzecoalitie. De kracht van de Hanzecoalitie is volgens de buitenlandse deskundigen dat zij verschillende groepen landen binnen de EU, zoals de Baltische Staten en de noordelijke lidstaten, samenbrengt. De groep weet volgens experts als een blokkerende minderheid op te trekken, ook al heeft de Hanzecoalitie niet het benodigde stemgewicht om een blokkerende minderheid te vormen bij het systeem van gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Sommige experts gaven echter ook aan dat de coalitie niet genoeg naar constructieve oplossingen zoekt door zich uitsluitend te richten op strikte naleving van de EMU regels en het blokkeren van initiatieven van verdere integratie van de eurozone. Deze buitenlandse deskundigen zijn het erover eens dat de coalitie op de korte termijn effectief is, maar op de lange termijn onhoudbaar omdat de belangen tussen verschillende leden – bijvoorbeeld Nederland enerzijds en de Baltische staten anderzijds – teveel verschillen. De vraag die hierbij gesteld kan worden is of de Hanzecoalitie ook daadwerkelijk een coalitie is die op de lange termijn zich zal bestendigen, of dat het een gelegenheidsformat is van verschillende noordelijke lidstaten die elkaar nu wel en dan weer niet zullen vinden. Feit blijft dat er een kern is van nettobetalers die zich kritisch zullen blijven uitlaten over verdergaande Europese integratieplannen.

Opvallend genoeg zien enkele experts de leidende rol van Nederland binnen de Hanzecoalitie als schadelijk voor het imago van Nederland. Te boek staan als leider van een niet-constructieve alliantie benadeelt volgens hen de effectiviteit van de eigen belangenbehartiging. Dat Nederland de moed heeft om af en toe een lastige positie te kiezen is bewonderenswaardig, maar of het de effectiviteit van haar belangenbehartiging ten goede komt, wordt door deze deskundigen betwijfeld. Daarnaast wordt door de buitenlandse deskundigen het punt gemaakt dat Nederland ook af en toe moet weten wanneer het Europees beleid zijn richting op schuift – zoals bijvoorbeeld rond het eurozone-beleid dat vooralsnog niet in de richting van de Franse voorstellen lijkt te bewegen – en moet opletten dat het niet doorslaat.

Het kan dus onaantrekkelijk zijn om te boek te staan als een dwarsligger. Dwarsliggen als middelgroot land heeft alleen zin als het van te voren aannemelijk is dat het vruchten zal afwerpen, of als onderdeel van een grotere coalitie. In gesprekken met zowel Nederlandse als buitenlandse deskundigen werd de casus omtrent het Europees Openbaar Ministerie (EPPO) als voorbeeld aangehaald. Ondanks dat al duidelijk was dat Nederland een achterhoedegevecht voerde, hield Nederland toch vast aan de positie dat het tegen de EPPO was. Nederlandse experts bestempelden dit als kortzichtig en volgens hen leidde deze kortzichtigheid er mede toe dat het hoofdkwartier uiteindelijk niet in Den Haag kwam – waar ook Europol en Eurojust zijn gevestigd – maar in Luxemburg. Door het voorstel initieel af te wijzen stond Nederland buitenspel toen het initiatief vorm kreeg en onder zogeheten 'enhanced cooperation' alsnog werd doorgevoerd en een meerderheid van de lidstaten zich bij het initiatief aansloot, waaronder uiteindelijk ook Nederland.

Coalitievorming

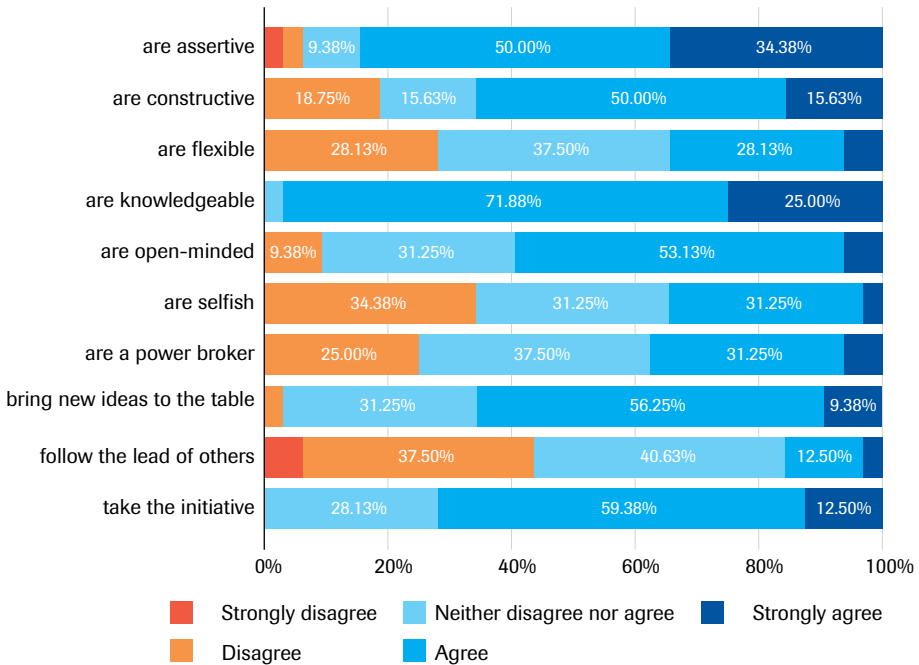
De hoofdbevindingen van het onderzoek van de IOB, die onderzocht heeft of Nederland middels (strategische) coalitievorming met andere EU-lidstaten invloed kan uitoefenen in Europese beleidsvormingsprocessen, zijn als volgt:

1. In de afgelopen jaren is Nederland actief betrokken geweest bij het vormen, mobiliseren en benutten van coalities. Gelijkgezindheid en eerdere samenwerking vormden in veel gevallen de basis bij partnerkeuze.
2. Het succes van de coalitie is met name afhankelijk van het krachtenveld, het karakter van de onderhandelingen en de cohesie van de coalitie.

De eerder in dit rapport genoemde “afgemeten” Nederlandse inzet in Brussel, in combinatie met de “Hollandse nuchterheid”, zijn volgens Nederlandse (ervarings-)deskundigen factoren die coalitievorming soms bemoeilijken. De “Hollandse nuchterheid” wordt door experts uit andere lidstaten als waardevol gezien, omdat daardoor posities en belangen duidelijk en helder gecommuniceerd worden. Echter voor het bouwen van coalities en het vinden van bewegingsruimte kan deze directe aanpak problematisch zijn.

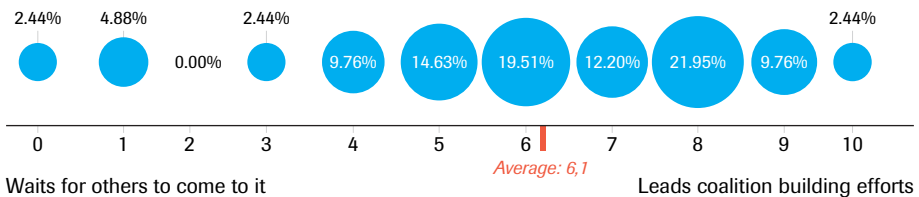
Uit de survey komt naar voren dat tijdens coalitievorming Nederland wordt gezien als constructief, assertief en *knowledgeable*. Het komt met nieuwe ideeën voor coalitievorming en vervult een leiderschapsrol (figuur 19). Deze bevindingen hebben betrekking op het operationele proces van coalitievorming, niet op de inhoudelijke input van Nederland in het beleidsvormingsproces. Opvallend is dat meer dan de helft van de respondenten Nederland als *open-minded* ervaart ondanks de eerder aangehaalde rigide standpunten. Nederland wordt tijdens coalitievorming niet gezien als een land dat andere landen volgt, maar eerder zelf het proces leidt. De meningen van de buitenlandse experts zijn verdeeld over de vraag of Nederland zelfzuchtig is bij het vormen van coalities, of dat het een *power broker* is.

Figuur 19 When building coalitions during the policy-making process, the Dutch...



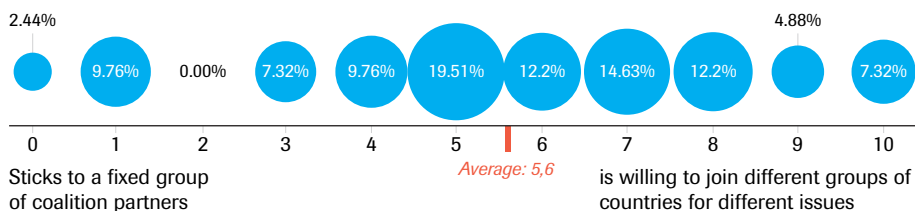
Respondenten beschouwen Nederland overwegend als proactief in het bouwen van coalities (figuur 20). Hierbij is de variatie in antwoorden niet te herleiden tot de geografische afkomst van de respondenten en ook de organisaties waarvoor respondenten werken (bijvoorbeeld denktanks, nationale overheden of Europese instellingen) verklaren deze variatie niet. Ook zijn respondenten sterk verdeeld over de vraag of Nederland binnen vaste coalities opereert of voornamelijk ad-hoc coalities aangaat (figuur 21). Uit de survey ontstaat dus geen eenduidig beeld onder buitenlandse respondenten over hoe Nederland opereert in het coalitievormingsproces.

Figuur 20 When building coalitions in the EU, the Netherlands...



Hoewel Nederlandse experts aangeven dat Nederland een bruggenbouwer is, wordt dat beeld door geïnterviewde experts uit andere lidstaten niet beaamd. Nederland wordt door niet-Nederlanders zelden gezien als een land dat compromissen entameert binnen de EU, maar eerder als een land dat de voorkeur geeft aan het oprichten van blokkerende minderheden. Er is volgens de experts in de beeldvorming dan ook sprake van een tegenstelling tussen het interne Nederlandse poldermodel en de meer rigide opstelling binnen de EU.

Figuur 21 When building coalitions in the EU, the Netherlands...



Deelconclusie

De beleidsterreinen waarin Nederland als meest succesvol wordt gezien zijn de Economische en Monetaire Unie, voltooiing van de interne markt, gemeenschappelijk klimaatbeleid en samenwerking op het terrein van justitiële en binnenlandse zaken. Nederland wordt op geen enkel beleidsterrein als onsuccesvol gezien, maar als minst succesvol wordt het gezien op het beïnvloeden van diepere Europese integratie en een gemeenschappelijk ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Wanneer het op coalitievorming aankomt heerst er bij experts uit andere Europese lidstaten een zeer wisselend beeld. Dat geldt onder andere als het gaat om een waardeoordeel over de coalities waarbinnen Nederland zich beweegt. Zo wordt de effectiviteit van de rol van Nederland in de Hanzecoalitie en de opstelling van die coalitie als geheel door sommigen als positief en door anderen negatief beoordeeld. Ook blijkt uit de survey dat er geen eenduidig beeld bestaat onder buitenlandse experts als het gaat om de Nederlandse inzet en flexibiliteit in coalitievorming. Over het algemeen wordt Nederland gezien als constructief, assertief, geïnformeerd en als land dat met nieuwe ideeën komt voor coalitievorming. Als het gaat om flexibiliteit en het zijn van een *power broker* zijn de meningen sterk verdeeld. Uit de diepte-interviews wordt duidelijk dat de perceptie van Nederland als bruggenbouwer niet wordt gedeeld door deskundigen uit andere lidstaten.

6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Dit is een verkennende studie naar de beeldvorming omtrent Nederland in het Europese besluitvormingsproces. Op basis van een vragenlijst die door 62 respondenten is ingevuld, een elftal verdiepende interviews met buitenlandse (ervarings-)deskundigen en verkennende gesprekken met een met een groep van negen Nederlandse (ervarings-)deskundigen is een beeld gevormd over de wijze waarop het Nederlandse optreden in de EU gezien wordt. Het doel van het onderzoek is niet om vast te stellen of Nederland daadwerkelijk effectief is in het behartigen van zijn belangen in de EU, maar om te verkennen hoe de Nederlandse belangenbehartiging gepercipieerd wordt. Een mogelijke vraag voor vervolgonderzoek is of een “positief” beeld over het Nederlandse optreden in de EU wel, of niet, bijdraagt aan grotere effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging.

Hieronder worden de hoofdvragen en de deelvragen beantwoord om vervolgens tot aanbevelingen voor het verbeteren van de perceptie van de effectiviteit van Nederlandse belangenbehartiging in de EU te komen. Ten slotte worden er nog een aantal mogelijke punten voor vervolgonderzoek genoemd.

‘Wat is het beeld dat bestaat bij ervaren betrokkenen en deskundigen in EU-lidstaten over de wijze waarop Nederlandse bewindspersonen en ambtelijke vertegenwoordigers Nederlandse belangen behartigen in Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?’

Nederland ligt goed in de EU. Nederland wordt gezien als pragmatisch, goed voorbereid, en zeer geloofwaardig. Nederlandse ambtenaren en de Permanente Vertegenwoordiger worden gezien als zeer kundig, goed voorbereid met een hoge mate van institutionele kennis. Maar tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de Nederlandse inzet in het Europese beleidsvormingsproces weinig flexibel is. Nederland staat niet bekend om een hoge mate van empathie of solidariteit richting andere EU lidstaten.

Ondanks deze kritische noot krijgt Nederland van de respondenten een 6,9 voor de mate waarin het in staat is Commissievoorstellen te beïnvloeden. Nederland krijgt een 7 van externe (ervarings-)deskundigen voor de mate waarin het besluitvorming in Brussel kan beïnvloeden. Daarmee scoort het lager dan Duitsland, maar hoger dan andere landen

in de referentiegroep. In vergelijking met de referentiegroep kan Nederland zich qua beeldvorming over de effectiviteit van het optreden het beste meten met landen als Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Wat wordt er verstaan onder effectieve methoden van belangenbehartiging in de context van Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?

Om effectieve belangenbehartiging in Brussel mogelijk te maken zijn de interne en tijdige afstemming en coördinatie van de departementen in de standpuntbepaling in overleg met de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel essentieel. Na de standpuntbepaling volgt consistente inbreng hiervan door Nederlandse functionarissen in een 'totaaldiplomatie', ook in informele gelegenheden en in samenwerking met derde partijen zoals denktanks en belangenorganisaties, als belangrijk element van effectieve belangenbehartiging. De bezetting van sleutelposities in de Europese instellingen en de plaats die de Permanente Vertegenwoordiging inneemt in dit netwerk zijn van belang.

Naast het goed functioneren van het overheidsapparaat telt de opstelling van een lidstaat tijdens onderhandelingen. De competenties, het netwerk en de expertise van bewindslieden en ambtenaren moeten samengaan met een goed begrip van de Europese beleids- en besluitvormingsprocessen. De rol van Europarlementariërs is na het verdrag van Lissabon hierbij een onmisbare schakel geworden. Daarnaast is uit de survey gebleken dat voornamelijk de referenda over de Europese grondwet en het Associatieverdrag met Oekraïne belangrijke gebeurtenissen zijn geweest voor de beeldvorming over Nederland, alsmede in mindere mate de organisatie van het Europees voorzitterschap. Voorgaande zaken komen samen in de algemene reputatie van een lidstaat. Om effectief belangen te behartigen lijkt een constructieve opstelling van een lidstaat in de EU gewenst, alsmede de bereidheid om nationale belangen in te passen in een Europese agenda. Daarbij vormt het profiel van de regeringsleider een belangrijk onderdeel van de beeldvorming over een lidstaat.

Voor de perceptie van een lidstaat spelen het binnenlandse politieke klimaat van een lidstaat alsook sleutelmomenten uit het verleden een rol. Ook de gestelde prioriteiten op beleidsdomeinen en de (strategische inzet tijdens) territoriale en thema-specifieke coalitievorming dragen bij aan de algehele beeldvorming van lidstaten in de EU.

In vergelijking met andere EU-lidstaten, wat zien ervaren betrokkenen en deskundigen in EU-lidstaten buiten Nederland als sterke en zwakke punten van de Nederlandse belangenbehartiging in de Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?

Nederland wordt gezien als zeer kundig en ervaren in de beleids- en besluitvormingsprocessen van de EU. Het land staat bekend om zijn goede voorbereiding op onderhandelingen en consistentie in het uitdragen van standpunten. Dit laatste

wordt echter ook wel eens als starheid uitgelegd. Nederland staat minder bekend om zijn flexibiliteit en innovatieve ideeën tijdens onderhandelingen. De buitenlandse ervaringsdeskundigen zien een Nederlands ambtelijk apparaat dat goed geïntegreerd is en relatief snel en effectief kan handelen. De Nederlandse invloed op Commissievoorstellingen, een vroege schakel in het Europese wetgevingsproces, wordt overwegend als positief gezien.

Andere lidstaten zien een beperkte onderhandelingsruimte voor de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging – terwijl deze juist een sleutelpositie inneemt in de relatie met andere lidstaten en de EU. Het strikte mandaat dat de Permanente Vertegenwoordiging meekrijgt vanuit Den Haag ligt hier grotendeels aan ten grondslag. Daartegenover staat dat buitenlandse experts de persoonlijke kwaliteiten van de Permanent Vertegenwoordigers zeer hoog inschatten, waardoor deze ondanks een strikt mandaat wel effectief weet te opereren.

Het voeren van “totaaldiplomatie” gebeurt, volgens de deskundigen, nog niet op alle niveaus. Van eenstemmigheid onder bewindslieden is niet altijd sprake, zoals bijvoorbeeld omtrent het Meerjarig Financieel Kader. Als Nederlandse bewindspersonen afwezig zijn in de Raden dan wordt dat opgemerkt, en ook de relatief lage aanwezigheid van Haagse topambtenaren en Kamerleden die Brussel aandoen valt op. Ook in het behartigen van belangen op informeel gebied kan Nederland nog stappen maken. Uit de diepte-interviews kwam naar voren dat bewindslieden relatief weinig afspraken buiten de officiële bijeenkomsten van de Raad plannen. De organisatie van informele activiteiten, zoals debatten, lezingen en seminars door Nederland is beperkt zichtbaar, maar na deelname aan deze evenementen zijn buitenlandse experts wel positiever over Nederland. Tegelijkertijd weet Nederland volgens de buitenlandse experts goed samen te werken met derde partijen, zoals denktanks en belangenorganisaties.

Nederland heeft de reputatie dat het boven zijn gewicht weet te boksen, mede door het positieve profiel van premier Mark Rutte, door de ervaring als één van de 'Oude Zes (zeker in vergelijking met de nieuwe lidstaten) en de voorspelbare en consistente houding tijdens onderhandelingen. De rol van Nederland in de EU wordt als duidelijk ervaren, en er wordt met interesse gekeken naar de positionering van Nederland na Brexit. Wel wordt aangemerkt dat Nederland in de EU een rigide en weinig empathische houding aanneemt. De Nederlandse inzet wordt soms als afgemeten ervaren, en Nederland staat niet bekend om zijn innovatieve ideeën. Er is in de onderhandelingsinzet veelal sprake van een assertieve vasthoudendheid aan de nationale belangen, die volgens buitenlandse experts te weinig wordt verbonden aan een Europese agenda.

Nederland wordt het meest succesvol geacht in het beïnvloeden van beleidsdomeinen als de EMU, de interne markt en op klimaatbeleid. Over het algemeen wordt Nederland op de meeste beleidsgebieden als relatief succesvol gezien. Nederland wordt minder gezien als een land dat diepere Europese integratie nastreeft.

Op het gebied van coalitievorming is er een aantal duidelijke punten naar voren gekomen. De Benelux wordt als een belangrijke coalitie ervaren, wanneer het als blok optreedt. Het feit dat er drie liberale premiers aan de macht zijn bevordert overeenstemming op de inhoud. Ook het feit dat consensus in de Benelux wordt gezien als een consensus tussen een meer 'noordelijk' en een meer 'zuidelijk' perspectief, draagt bij aan effectiviteit van deze coalitie. De Hanzecoalitie wordt door sommige buitenlandse experts als positief en door anderen als negatief ervaren. Het veelvuldig optreden van Nederland in blokkerende minderheden kan qua beeldvorming schadelijk zijn. Nederland wordt in het buitenland niet als bruggenbouwer gezien, terwijl dit in eigen land wel zo wordt gepercipieerd. Ten slotte wordt Nederland in het proces van coalitievorming gezien als assertief, initiatiefrijk en als een land dat openstaat voor nieuwe, wisselende coalities.

Aanbevelingen

Welke lessen kunnen getrokken worden voor Nederland uit de perceptie van de wijze waarop Nederlandse bewindspersonen en ambtelijke vertegenwoordigers opereren in Europese beleids- en besluitvormingsprocessen?

De vraag wat Nederland kan verbeteren in haar belangenbehartiging in de EU volgt niet direct uit de onderzoeksvraag van dit onderzoek. Immers, de uitkomsten van dit onderzoek betreffen de perceptie (oftewel een subjectief beeld) onder buitenlandse (ervarings-)deskundigen omtrent de Nederlandse effectiviteit, en niet een objectief onderzoek naar die effectiviteit. Wat de een weinig empathisch of rigide zal vinden, vindt een ander pragmatisch of doortastend.

Dat neemt niet weg dat er aanbevelingen geformuleerd kunnen worden voor zowel het ambtelijke als het politieke domein dat onderzocht is in dit onderzoek. Uit de bevindingen kunnen gepercipieerde knelpunten en positieve punten in de belangenbehartiging van Nederland worden gedestilleerd. Deze punten zijn hieronder dan ook als basis gebruikt voor het vormen van een aantal suggesties en aanbevelingen.

Uit de conclusies van dit rapport over de percepties omtrent het Nederlandse optreden in de EU kunnen enkele lessen worden getrokken:

- Nederland zou meer blijk kunnen geven van solidariteit met lidstaten die niet in eenzelfde sociaaleconomische positie verkeren. Uit het onderzoek komt naar voren dat door een inflexibele houding en het louter hameren op naleving van de regels Nederland andere lidstaten tegen zich in het harnas kan jagen. Het aannemen van een meer empathische houding tijdens onderhandelingen hoeft niet direct te leiden tot minder effectiviteit in het borgen van de eigen belangen, maar wekt vertrouwen en kan de onderhandelingspositie van Nederland verder versterken. Een moraliserende houding van Nederland kan op weinig sympathie rekenen.

- Daarbij kan Nederland (nog) meer proberen haar eigen belangenbehartiging te verbinden met een Europese agenda. Het valt respondenten op dat de behartiging van het nationale belang centraal staat voor Nederland. Nederland wordt eerder gezien als bouwer van blokkerende minderheden, dan als architect van consensusvormende meerderheden. Dit beeld wordt in hoge mate bepaald door een aantal in het oog springende ontwikkelingen, zoals coalitievorming in de Hanzegroep.
- Het post-Brexit tijdperk biedt kansen voor Nederland als schakel tussen noordelijke en zuidelijke lidstaten. Er wordt door andere lidstaten met veel interesse gekeken naar de stellingname van Nederland na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk. Niet-Nederlandse respondenten verwachten dat Nederland min of meer dezelfde rol op zich zal nemen als voorheen, maar verwachten ook een meer constructieve houding van het land.
- Met het oog op bestendiging van het overwegend positieve profiel van Nederland in de EU zou de regering een strategie kunnen ontwikkelen om senior posities in Europese instellingen te bemachtigen: zowel binnen- als buitenlandse experts verwachten een daling in de effectiviteit van Nederland indien het tijdperk Rutte ten einde komt. Met het bekleden van sleutelposities in de EU kan Nederland mee blijven draaien op het hoogste niveau.
- De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger te Brussel bezit een sleutelpositie in de beïnvloeding van de Europese beleids- en besluitvormingsprocessen. De Nederlandse positie wordt door respondenten gepercipieerd als veelal rigide en niet flexibel. Het is wenselijk om te bezien in hoeverre een minder strikt afgebakend mandaat voor de Permanent Vertegenwoordiging de onderhandelingspositie van Nederland in de EU ten goede zou komen. Uiteraard moet dit niet ten koste gaan van de taken en verantwoordelijkheden van het parlement. Een manier zou kunnen zijn om de Tweede Kamer beter te betrekken bij lopende onderhandelingen in Brussel via, bijvoorbeeld, technische briefings. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om de BNC-fiches gaandeweg de onderhandelingen te actualiseren en te delen met de Kamer, om op deze manier de Kamer regelmatig op de hoogte te brengen.
- De organisatie van informele activiteiten, zoals lezingen, seminars en debatten door Nederland over Europese dossiers blijkt positief bij te dragen aan de beeldvorming over Nederland. Nederland zou dit instrument meer kunnen inzetten en deze activiteiten breder onder de aandacht kunnen brengen. Daarnaast worden toespraken van bewindspersonen in het bijzonder gewaardeerd. Eenzelfde belang is er om de verschillende Nederlandse stakeholders en vertegenwoordigers in de Europese instellingen en organisaties goed met elkaar te laten communiceren, om zo de mogelijkheden voor afstemming te vergroten en totaaldiplomatie te bevorderen. Om dit te verwezenlijken kan gedacht worden aan het faciliteren van bijeenkomsten in Brussel waar Nederlanders uit de verschillende Europese instellingen en vertegenwoordigingen elkaar structureel informeel ontmoeten.

- Het valt aan te raden dat er (meer) wordt geïnvesteerd in het opzetten van en deelnemen aan informele bijeenkomsten en bilaterale overleggen. Meerdere deskundigen geven aan dat juist veel wordt bewerkstelligd in het informele circuit; bijvoorbeeld door buiten de officiële bijeenkomsten om, bilaterale consultaties te organiseren. De gunstige geografische ligging van Nederland, nabij Brussel, alsook de taalvaardigheid van veel Nederlandse ambtelijke en politieke vertegenwoordigers, zouden hiertoe een aanmoediging moeten zijn.

Aanbevelingen tot vervolgonderzoek

Aangezien dit onderzoek een verkennend karakter had, heeft het een aantal elementen wel opgemerkt, maar niet volledig kunnen uitdiepen. Om deze reden worden hieronder enkele suggesties voor vervolgonderzoek besproken.

Uitbreiding en herhaling perceptie-onderzoek

Het betreft hier een verkennende studie, met alle beperkingen van dien. Een omvangrijkere studie met meer respondenten en/of diepte-interviews zou meer inzicht kunnen bieden in hoe verschillende stakeholders het optreden van Nederland in de EU waarderen. Daarbij, een eenmalig onderzoek naar beeldvorming is een nulmeting. Het is aan te raden om dergelijke perceptie-onderzoeken periodiek te verrichten, om de ontwikkeling van het beeld te monitoren, en te identificeren welke factoren de oorzaak zijn voor veranderingen in de beeldvorming.

Om de conclusies te staven zou verder onderzoek in vergelijkend perspectief interessant zijn. Daardoor zou een betere weging gemaakt kunnen worden over hoe “kleine” en “grote”, “westelijke” of “oostelijke”, “nieuwe” of “oude” EU-lidstaten Nederland zien binnen de EU. Bijvoorbeeld, uit het onderzoek komt naar voren dat Franse en Duitse respondenten de Nederlandse invloed op Commissievoorstellen lager scoren dan respondenten uit noordelijke of zuidelijke lidstaten. Mogelijke verklaringen hiervoor zouden in aanvullend onderzoek verder onderzocht kunnen worden.

Het doel van dit verkennende onderzoek was niet om vast te stellen of Nederland daadwerkelijk effectief is in het behartigen van zijn belangen in de EU, maar om te verkennen hoe de Nederlandse belangenbehartiging in de EU gepercipieerd wordt door niet-Nederlanders. Empirisch onderzoek zou moeten uitwijzen of een ‘positief’ beeld over het Nederlandse optreden in de EU daadwerkelijk bijdraagt aan grotere effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging.

Vervolgonderzoek naar verschillen tussen perceptie en feitelijkheid

Het is opvallend dat op sommige vlakken Nederlandse deskundigen negatiever of kritischer zijn over de Nederlandse opstelling dan niet-Nederlanders. Dit verschil in perceptie verdient nader onderzoek.

Het is ook opvallend dat bij niet-Nederlandse geïnterviewden de indruk bestaat dat Nederland effectiever zou zijn als het zijn belangen meer aan een Europese agenda verbindt en meer in Europese oplossingen zou denken. Dit zou onderwerp kunnen zijn van vervolgonderzoek.

Vervolgonderzoek naar optreden Europarlementariërs en functionarissen in Europese instellingen

Respondenten gaven aan dat Nederland zijn nationale agenda effectief afstemt met Nederlandse Europarlementariërs, maar volgens Nederlandse deskundigen ligt hier ruimte voor verbetering. De mate waarin Europarlementariërs rekening houden met de standpunten die Nederland in Brussel inneemt is niet onderzocht. Wel is meerdere malen uit het onderzoek naar voren gekomen dat respondenten de relatie tussen Europarlementariërs en de overheid belangrijk vinden voor de effectiviteit van de belangenbehartiging. Dit zou onderdeel kunnen zijn van vervolgonderzoek.

Ten slotte zou vervolgonderzoek mogelijk meer inzicht en duiding kunnen geven over het stemgedrag van Nederland in de Raad. Volgens minister Blok houdt "het kabinet geen cijfers bij van het aantal keren dat Nederland voor of tegen stemde op een dossier." Monitoring van het stemgedrag en gebruik van het veto zou een relevante input zijn voor vervolgonderzoek naar (de perceptie van) de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging.

7 Executive summary

Decision-making at the EU level has a major impact on all EU member states, including the Netherlands. And the European policy-making and decision-making process is an increasingly central platform where national interests are protected and promoted. One step towards understanding whether the Netherlands is effective at promoting its interests in the EU, is to understand how other EU member-states perceive the Netherlands' pursuit of its national interests in Brussels. After all, understanding what the other thinks of you, can give reason to pause. The way in which countries are perceived to pursue their interests inside the EU therefore, can yield important reflections whether adjustments are needed.

The EU is changing due to Britain's planned departure from the EU and the subsequent shift in the EU's balance of power, as well as the new EU institutional cycle. There is reason to believe that these changes could strongly impact the Netherlands. The Standing Committee on European Affairs of the Dutch House of Representatives (Tweede Kamer) has therefore asked the Clingendael Institute to map how (experts from) other EU member states perceive Dutch interest-promotion inside the EU. By understanding those perceptions, and trying to unravel what those perceptions are based on, lessons can be learned to increase the overall effectiveness of Dutch actions in the EU. Moreover, perceptions of the Dutch approach in Brussels can be a factor in the overall effectiveness of Dutch efforts in Brussels.

This report is exploratory in nature and the research is limited in scale. The aim of the research was not to determine whether the Netherlands is actually effective in promoting its interests in the EU, but to explore how Dutch interest-promotion is perceived. The results are based on a literature study, a questionnaire with 62 respondents, eleven in-depth interviews with experts, (former) practitioners and officials from other EU Member states and background interviews with nine Dutch (former) practitioners and experts. It offers a first snapshot of how the Dutch interest-promotion is perceived inside the EU; among its peers and within the institutions.

The report finds that the perception of the Netherlands inside the EU is positive. Dutch ministers, diplomats and civil servants are seen as pragmatic, well-prepared and credible. Dutch civil servants are seen to be highly skilled and well-coordinated, wielding considerable institutional experience. At the same time, the research finds that the Dutch are not seen to take flexible positions in the European policy-making process. And empathy or solidarity are not words that others strongly associate with Dutch actions in the EU. Neither the respondents to the questionnaire nor those who were interviewed saw the Netherlands as a strong "bridge-builder". This might be related to

the hard-line position the Netherlands has staked out in EMU-related issues, and the high political salience of EMU in contemporary EU affairs. Indeed, the research made clear that specific events or developments, including ones that happened somewhat longer ago, can frame a country in a particular way, such as the Dutch 'no' in 2005 to the EU Constitution or the rise of Eurosceptic movements.

Nevertheless, the Netherlands generally has a reputation for punching above its weight. This reputation stems in many respects from the positive connotations derived from Prime Minister Mark Rutte; the expertise and experience that comes with being one of the 'Founding Six' (especially compared with newer Member states); and the high level of consistency and predictability in Dutch policy-making inside the EU. The role of the Netherlands in the EU is perceived as clear, and the role of the Netherlands after Brexit is looked at with interest. It is noted, however, that the Netherlands can at times be rigid and show little empathy towards its EU peers. The Dutch approach is seen as measured, under-appreciative of the informal meetings that facilitate creative diplomacy, and the Netherlands is generally not known for advancing innovative policy ideas. During negotiations, the Dutch exhibit an assertiveness to promote their national interests, according to foreign experts, without sufficiently couching them in a European agenda or narrative.

The Netherlands is perceived to be most successful in influencing policy areas including the Eurozone and EMU, the internal market and climate policy. In general, the Netherlands is seen as relatively successful in most policy areas. The Netherlands is seen less as a country that pursues deeper European integration.

The findings on the way in which the Dutch are perceived inside the EU policy-making structures offer starting points for analysis and interpretation. The main recommendations of this report are as follows:

- The Netherlands is advised to better frame its own interests in a European narrative.
- The post-Brexit era offers opportunities for the Netherlands to act as a link between northern and southern member states.
- In order to preserve the predominantly positive profile of the Netherlands in the EU in the long run, the Dutch government could benefit from developing a strategy to secure top jobs for officials in the European institutions.
- The Netherlands should invest (more) in setting up and participating in informal meetings and bilateral consultations with counterparts.
- The Netherlands should display more empathy and solidarity with member states with which it does not share a similar socio-economic position.

Further research will however, be needed to substantiate some of the findings of this exploratory study:

- Empirical research should assess whether or not a "positive" perception of Dutch diplomacy in the EU correlates with greater effectiveness of Dutch diplomacy in the EU.
- To further substantiate the conclusions in this research, additional work from a comparative perspective is desirable. This will allow a better weighting between how "small" and "large", "western" or "eastern", "new" or "old" EU member states view the Netherlands within the EU.
- A single study cannot offer a dynamic picture on the ebb and flow of perceptions. It is advisable to carry out similar perception studies over time. This would help identify those factors that are responsible for changes in perception.
- Also, a larger study with more respondents and/or in-depth interviews could provide more insight into how different nationalities or political families value the Dutch approach inside the EU, and statistically underpin the findings of this exploratory study.

Bronnenlijst

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (2018), Coalities na de Brexit.
- European Council on Foreign Relations (2017), Coalition Explorer.
- European Council on Foreign Relations (2018), Coalition Explorer.
- European Council (n.d.). Voting system: Qualified majority. Laatste geraadpleegd op 29 november 2018, van <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/>.
- Eurostat (2017). Population on 1 January. Laatste geraadpleegd op 29 november 2018, van <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>.
- IOB (2014) IOB-beleidsdoorlichting 'Strategie bij benadering; Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)'
- Keulen van M. Berge van den M. & Rood, J. (2008), Stof tot nadenken: Nederlandse belangenbehartiging in het Europese stoffenbeleid.
- Mijs, A. & Schout, A. (2015), Better Regulation in the EU and the Netherlands: a Comparison of Impact Assessment Systems.
- Panke, D. (2012) Small states in EU-decision making. How can they be effective?
- Panke, D. (2009), Lobbying institutional key players: how states seek to influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament.
- Schout, A. (2017), The Dutch EU-presidency.
- Tweede Kamer (2012) Bovenop Europa. Evaluatie van de versterkte EU-ondersteuning van de Tweede kamer, 2007-2011.
- Van der Bij, H. & Rood, J. (2016). Samenwerking en Coalitiepatronen in de Europese Unie: Nederland op de Europese politieke assen. Clingendael Rapport.

Van Schaik et al. (2015) Europees lobbyen voor Nederlandse agrokennis.
Clingendael Rapport.

Vaste Kamercommissie Europese Zaken: brief van de vaste Kamercommissie Europese Zaken aan de Minister van Buitenlandse Zaken: schriftelijke vragen over Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie (Referentie: 18-EU-B-037, 14 juni 2018).

Kamerbrief van minister van Buitenlandse Zaken: beantwoording schriftelijke vragen over de Nederlandse belangenbehartiging in de EU (BZDOC-1495251720-39, 24 september 2018).

Kamerbrief van minister van Buitenlandse Zaken: uitbreiding postennetwerk (kst-32734-32, 8 oktober 2018)

Votewatch.eu (2017), Who holds the power in the European Parliament? Assessing the influence of individual MEPs.

Annex

Methodologisch kader bij vragenlijst

Om de beeldvorming van de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging te meten, is onderscheid gemaakt tussen het ambtelijke en het politieke proces. Rond deze beide processen vindt beeldvorming over Nederland plaats. In het onderzoek zijn de processen als volgt gedefinieerd:

- Het ambtelijke proces, waarbij het gaat om ambtelijke vertegenwoordigers in beleidsprocessen zoals COREPER I en II;
- Het politieke proces, dat om de politieke besluitvorming van bewindslieden draait.

Voor dit onderzoek is het onderscheid tussen beide processen van belang, daar er bij beide processen een uiteenlopende set van factoren van invloed is op de effectiviteit van de Nederlandse belangenbehartiging, en de perceptie die (ervarings-)deskundigen daarvan hebben. Echter, de praktijk leert dat het politieke proces in toenemende mate invloed uitoefent op het ambtelijke proces, zoals in de voorfase van agendasetting. Uit het literatuuronderzoek en de verkennende interviews kwamen voor beide dimensies de volgende factoren naar voren, opgedeeld in verschillende categorieën:

Ambtelijk proces

Structuur en coördinatie

Voor de effectiviteit van de beïnvloeding van het ambtelijk proces in Brussel is de afstemming van een lidstaat op het werkproces van de Europese Commissie cruciaal. Zaken als de betrokkenheid bij agendavorming en impact assessments van beleidsvoorstellen zijn belangrijk, alsmede afstemming en coördinatie binnen de betrokken departementen in de hoofdstad over de wijze hoe er met commissievoorstellen wordt omgegaan. Gremia die bij het ambtelijk proces van belang zijn, zijn de departementen en PV (nationaal), en PSC, COREPER I en II, en raads werkgroepen (EU-niveau). De lijnen tussen deze gremia spelen een rol in de beïnvloeding van het ambtelijk proces. De rol van Permanente Vertegenwoordigers in informele processen, zoals dialogen met het Europees Parlement, is hier eveneens relevant. De ambtelijke bezetting van Nederland is echter niet toereikend om op elk dossier volledig invloed te kunnen uitoefenen, waardoor het bepalen van een strategie omtrent prioriteiten van essentieel belang is. In het proces van de totstandkoming van standpunten is een relevante variabele hoe transparant dit proces verloopt. Ook consistentie in de beleidsdoelstellingen komt effectieve belangenbehartiging ten goede.

Samengevat levert dit de volgende dimensies op waarlangs de beeldvorming over Nederland in kaart kan worden gebracht:

- Afstemming Nederland op werkproces Europese Commissie
 - Betrokkenheid bij impact assessments
 - Betrokkenheid nationale parlement bij werkproces Commissie
- Coördinatie tussen departementen en de Permanente Vertegenwoordiging
- Strategie omtrent prioritering dossiers
- Mate van transparantie in standpuntbepaling
- Consistentie in beleidsdoelstellingen

Competenties

De competenties van de ambtelijke medewerkers zijn bepalend voor de mate waarin Nederland haar belangen kan behartigen. Inhoudelijke dossierkennis, alsook degelijke voorbereiding op vergaderingen, en grondig begrip van beleidsprocessen zijn belangrijk om effectief op te kunnen treden in het ambtelijk proces. Tevens zijn competenties van ambtenaren om een vlotte coördinatie en enige harmonie te bewerkstelligen tussen de verschillende delen van de departementen in Den Haag en de Permanente Vertegenwoordiging van invloed op de effectiviteit van het ambtelijk apparaat. Samengevat levert dit de volgende dimensies op:

- Ambtelijk inhoudelijke competenties
 - Dossier kennis
- Ambtelijk procesmatige competenties
 - Voorbereiding op vergaderingen
 - Begrip van beleidsprocessen EU
 - Bevordering van harmonie en coördinatie in samenwerking tussen verschillende schakels van het ambtelijk apparaat.

Track record

Voor de reputatie van Nederland en de invloed die zij daarmee kan uitoefenen op het ambtelijk proces is een goed track record van belang. In de eerste plaats gaat dit om inhoudelijke ervaring, kennis en kunde op een dossier. In de tweede plaats gaat het om een procesmatig track record, wanneer Nederland bijvoorbeeld bekend staat om de goede organisatie van het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie. Samengevat levert dit de volgende dimensies op:

- Inhoudelijk trackrecord
- Procesmatig trackrecord

Instrumenten

Onder de instrumenten die Nederland kan gebruiken om zijn belangenbehartiging te bevorderen valt ten eerste de strategische detachering van ambtenaren bij de

Europese Commissie. Deze ambtenaren hebben invloed op de agendavorming. Vanwege onderbezetting is de Commissie zeer ontvankelijk voor expertise van buitenaf, en daarmee krijgen ook nationale ambtenaren de ruimte om invloed uit te oefenen binnen verschillende expertcomités. Tegelijkertijd is de inzet van binnenlandse expertise, zoals het inschakelen van denktanks en de samenwerking met het bedrijfsleven, van belang voor de onderbouwing van argumentatie. Ook het organiseren van congressen, *roundtables* en debatten draagt bij aan de reputatie van een land. Samengevat levert dit de volgende assen op:

- Detachering bij Europese instellingen
- Inschakelen derde partij (bijvoorbeeld denktank)
- Samenwerking met bedrijfsleven
- Organisatie van congres / roundtable / debat

Politiek proces

Wanneer men kijkt naar het politiek besluitvormingsproces, dan staan gremia als de Europese Raad en Raad van Ministers centraal. Factoren als procesmatige en inhoudelijke competenties, gezag en geloofwaardigheid, de kracht van het netwerk, de mate waarin een lidstaat relevant wordt geacht op bepaalde dossiers en het vermogen om coalities te smeden komen hier naar voren. Ook het optreden van bewindslieden in informele gremia en processen als bi- en multilaterale samenwerkingsverbanden speelt hier een rol.

Competenties

Voor de effectiviteit van belangenbehartiging zijn zowel politiek-inhoudelijke als procesmatige competenties van belang. Hierbij valt te denken aan dossierkennis van bewindslieden, de voorbereiding op vergaderingen en begrip van besluitvormingsprocessen. Tegelijkertijd is de afstemming en coördinatie tussen de verschillende bewindslieden belangrijk. Samengevat levert dit de volgende assen op:

- Politiek-inhoudelijke competenties
 - o Dossierkennis van bewindslieden
 - o Gezag van bewindslieden
 - o Netwerk van bewindslieden en benutting daarvan
- Politiek-procesmatige competenties
 - o Voorbereiding op, en aanwezigheid bij vergaderingen
 - o Begrip van besluitvormingsprocessen
 - o Mate van harmonie en coördinatie in onderlinge samenwerking bewindslieden

Netwerk

Coalitievorming is essentieel om belangen effectief te kunnen behartigen. Het aanwezige netwerk in andere lidstaten doet er toe, alsook de manier waarop dit netwerk

wordt aangewend. Daarnaast is aanwezigheid van Nederlanders op sleutelposities binnen Europese instellingen en de toegang hiertoe belangrijk. Daarbij telt ook het aantal zetels dat Nederland bezit in het Europees Parlement. Nederland bezit vóór de Brexit 26 zetels, en na de Brexit 29 zetels in het Parlement. Samengevat levert dit de volgende dimensies op:

- Benutting netwerk onder lidstaten
- Aanwezigheid in / toegang tot Europese instellingen
- Zetels in het Europees Parlement

Onderhandelingsstrategie en -stijl

Op welke manier Nederland de onderhandeling ingaat bepaalt ook hoe zij wordt gepercipieerd in volgende onderhandelingen. Daarnaast bestaat er over Nederland een aantal stereotypes dat mogelijk van invloed is op de effectiviteit van de belangenbehartiging. Ook het gebruik van informele kanalen om de onderhandelingspositie te beïnvloeden is van belang. Samengevat levert dit de volgende dimensies op:

- Actief versus afwachtend in onderhandelingen
- Leidend versus volgzaam in onderhandelingen
- Oriëntatie op nationaal belang dan wel Europees belang in onderhandelingen
- Flexibel versus standvastig in onderhandelingen
- Gesloten versus communicatief in onderhandelingen
- Doet aan issue-linking
- Probleemoplossend vermogen
- Gebruik van informele kanalen
 - o Mediastrategie
 - o Sociale media strategie
 - o Toespraken
 - o Organisatie van congres / round table / debat

Reputatie/status

Hoe Nederland bekendstaat in het buitenland bepaalt mede de effectiviteit in de internationale context. Het gaat hierbij om algemene stereotypen of clichés, maar ook om beelden ontleend aan Nederlands relevantie op bepaalde dossiers en deelname aan bepaalde coalities. Samengevat levert dit de volgende dimensies op:

- Betrouwbaarheid
- Geloofwaardigheid
- Binnenlandse politieke klimaat
- Nederland als bruggenbouwer
- Nederland als kennisland
- Nederland als effectief

- Nederland als de redelijkheid zelve
- Nederland als leider van de 'affluent seven'
- Nederland als zuinig
- Nederland als vervanging van Verenigd Koninkrijk na Brexit
- Relevantie
 - o Optioneel versus cruciaal in besluitvormingsproces
 - o Relevantie op individuele dossiers

Ambtelijk en politiek proces

Coalities en samenwerking

Welke coalities Nederland aangaat, en de manier waarop, bepaalt mede de effectiviteit van de belangenbehartiging. De timing, de mate waarin coalities zelf geïnitieerd en geleid worden, en de kanalen die hiervoor gebruikt worden doen er toe. Samengevat levert dit de volgende dimensies op:

- Eenling versus bruggenbouwer
- Timing van instappen in coalities
- Mate van het initiëren van coalities
- Mate van leidinggeven aan coalities
- Actief vormen coalities in formele gremia
- Actief vormen coalities via informele kanalen

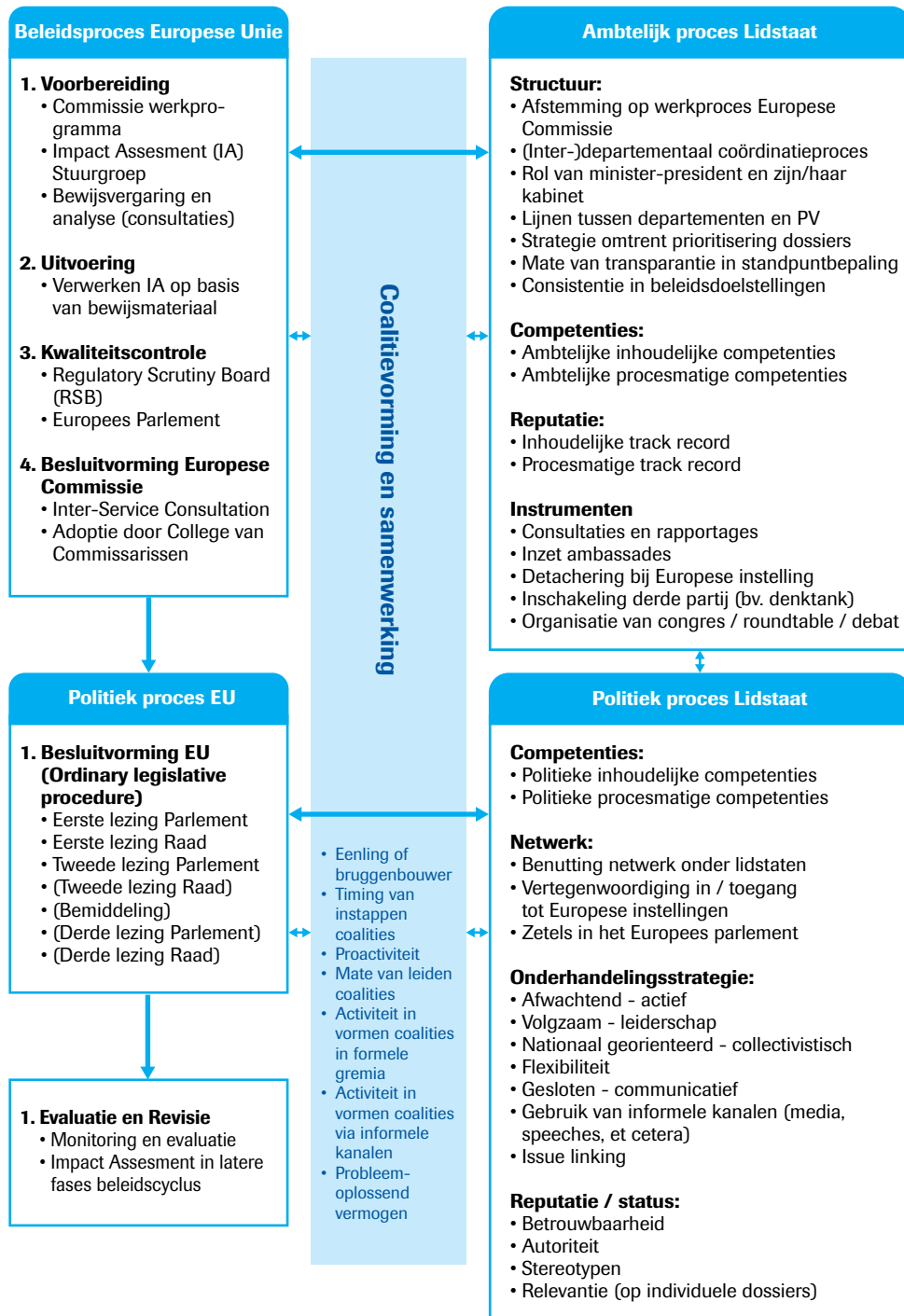
Interactie tussen de processen

De ambtelijke en politieke processen liggen in elkaars verlengde. Immers, aan besluitvorming gaat beleidsvorming vooraf. Echter, op verschillende momenten in het beleidsproces kunnen instrumenten worden ingezet waarmee een dossier (deels) politiek wordt. Het is daarom niet mogelijk om een sequentiële weergave te maken van hoe een ambtelijk proces uitmondt in een politiek proces. Het draaipunt, bijvoorbeeld wanneer een ambtelijke portefeuillehouder besluit een dossier politiek op te schalen, of het moment waarop een lidstaat langs informele lijn een coalitie poogt te smeden op een bepaald dossier, staat niet vast. Het is deel van het werkproces van een lidstaat in Brussel, dat afhangt van de strategie van die lidstaat en het politieke belang dat het aan bepaalde dossiers toekent. Daarmee is de onderlinge verbondenheid van ambtelijke en politieke processen zelf ook een van de factoren die de strategie, en daarmee de effectiviteit van de belangenbehartiging, van een lidstaat bepaalt.

Bovenstaande processen zijn in afbeelding 1 op de volgende pagina schematisch weergegeven. De eerste fase van het onderzoek heeft dit denkkader geïnformeerd om de factoren die van belang zijn voor de Nederlandse belangenbehartiging in kaart te brengen. Aan de linkerzijde van het schema is het beleids- en besluitvormingsproces van de Europese Unie weergegeven. Rechts staan de factoren die bij elk van deze processen kunnen bijdragen aan de effectiviteit van een lidstaat. Voor een lidstaat

is er geen eenduidige chronologische sequentie van het ambtelijk naar het politiek proces. Beide processen beïnvloeden elkaar wederzijds, en/of kunnen gelijktijdig plaatsvinden. Coalitievorming en samenwerking staan centraal in het schema, daar ze zowel in het ambtelijke beleids- als politieke besluitvormingsproces plaatsvinden en ze een overkoepelend vehikel vormen voor een lidstaat om de belangen op een Europees niveau te behartigen.

Schematische weergave factoren van invloed op effectiviteit lidstaat in beleids- en besluitvormingsproces



Overzicht geïnterviewden

Met de volgende personen hebben oriënterende interviews plaatsgevonden:

Naam	Relevante functie(s)
Dr. B.R. Bot	Voormalig Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, voormalig Minister van Buitenlandse Zaken
Drs. Th. J.A.M. de Bruijn	Voormalig Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
Prof. M. Elchardus	Hoogleraar sociologie Vrije Universiteit Brussel en survey-expert
Mr. S. Fazili	Assistent Permanent Vertegenwoordiger in Brussel (Antici), Coördinator COREPER II
Mr. P. de Gooijer	Voormalig Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de EU, huidige ambassadeur in Parijs
Drs. R.E. de Groot	Nederlandse Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
Mr. W.L.E. Quaedvlieg	Hoofd van het kantoor Brussel van VNO-NCW en MKB-Nederland
M.R. Schaake MA	Europarlementariër (D66/ALDE)
Mr. C. Trojan	Voormalig Secretaris-Generaal Europese Commissie

Voor de verdiepende interviews is gesproken met:

Naam	Nationaliteit	Functie
Mr. J. Almunia	Spanje	Voormalig vicepresident Europese Commissie
Mr. J. Clarke	Verenigd Koninkrijk	Europese Commissie, Director International, DGAGRI
Mr. A. Franke	Duitsland	Director Brussel, BDI/BDA
Mrs. J. Kaminska	Pools	Europees Parlement, Commissie AFET (Buitenlandse Zaken)
Mrs. T. de Liedekerke	België	Deputy Director General Business Europe
Mr. M. Maasikas	Estland	Minister van Europese Zaken & Oud Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
Mr. E. Mamer	Frankrijk	Europese Commissie, Deputy Director-General Internal Market
Mr. A. Mattelaer	België	Senior Research Fellow Egmont Institute
Mr. J. Tombinski	Polen	EU-ambassadeur bij de Heilige Stoel, oud Permanent Vertegenwoordiger bij de EU
Mr. W. Trio	België	Directeur Climate Action Network
Mr. T. Voget	Duits	Europees Parlement, Commissie AFET (Buitenlandse Zaken)
Mr. D. Weis	Luxemburg	Assistent Permanent Vertegenwoordiger (Antici)