



Syntheseonderzoek Nederland in de EU (2016-2023) | Periodieke Rapportage artikel 3 BZ-begroting | rapport | Syntheseonderzoek Nederland in de EU (2016-2023) | Periodieke Rapportage artikel 3 BZ-begroting | rapport

Syntheseonderzoek Nederland in de EU (2016-2023)

Periodieke Rapportage artikel 3 BZ-begroting

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie | Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3	7. Aanbevelingen	18
1. Aanleiding en doel	4	7.1 Meer bewustzijn en kennis op alle niveaus van overheid en politiek over de EU als vierde bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur en over de werking ervan	18
2. Inzichtbehoeften	4	7.2 Investeer in netwerken en relaties in eigen land en binnen de EU	19
3. Vraagstelling	5	7.3 Zet in op meer proactieve politieke en ambtelijke sturing	20
4. Onderzoeksaanpak	6	8. Besparingsopties op het beleid en opvolging aanbevelingen	21
5. Beleidsontwikkeling en uitgaven	8	8.1 Besparingsopties	21
5.1 Doelstelling van het Nederlands lidmaatschap van de Europese Unie	8	8.2 Opvolging aanbevelingen	21
5.2 Uitgaven en afbakening onderzoek	8	9. Kwaliteit en onafhankelijkheid	22
5.2.1 Financieel overzicht	9	Bijlagen	23
5.2.2 Afbakening	11	Bijlage 1 Overzicht aan evaluatieonderzoek	24
6. Resultaten van beleid	12	Bijlage 2 Verklaring externe deskundige	25
6.1 Relevantie: de Europese Unie als bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur	12	Eindnoten	27
6.2 Resultaten: Nederland invloedrijk in de EU in 2016-2023	12		
6.3 Voorwaarden voor de effectiviteit van de Nederlandse EU-beïnvloeding	15		
6.3.1 Vakinhoudelijke kennis en ervaring: invloed door actieve en gedegen inbreng	15		
6.3.2 Actief en bruggenbouwer: invloed door effectieve coalities	15		
6.3.3 Primus inter pares: invloed door de minister-president	15		
6.3.4 Breed aanwezig, korte lijnen; invloed door sterke Nederlandse PV EU	16		
6.4 Over invloed en het beeld van Nederland in het buitenland	16		
6.5 Resultaten Europees Extern Ontwikkelingsfonds (EOF)	17		

Bestuurlijke samenvatting

Periodieke rapportage Europese samenwerking in de Europese Unie (2016–2023)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, begrotingsartikel 3 - €10,566 miljard (2023)

Europa is essentieel voor de welvaart, vrijheid en veiligheid van Nederland. Door consequent en constructief optreden kan Nederland zijn invloed binnen de Europese Unie vergroten. Zo kan Nederland mede vorm geven aan ontwikkelingen in Europa die direct van invloed zijn op onze economische, sociale en politieke toekomst.

Hoofdvragen en conclusies

Hoofdvragen

- Welke **inzichten** bestaan er in de (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet binnen de ‘**Europese samenwerking**’ in de Europese Unie tussen 2016 en 2023?
- Welke lessen kunnen er worden getrokken voor **toekomstig beleid**?



Conclusies

Vergeleken met andere lidstaten had Nederland de afgelopen jaren veel invloed in de EU. Dit kwam met name door:

- Gedegen inbreng vanuit vakinhoudelijke kennis en ervaring.
- Actieve en verbindende rol in effectieve coalities; actief benaderen van nieuwe samenwerkingspartners.
- Het opereren van de minister-president op het hoogste EU-politieke niveau.
- Een sterke Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU in Brussel.

Doeltreffendheid
Doelmatigheid



Aanbevelingen

Om de invloedpositie vast te houden of te versterken moet Nederland:

- Het bewustzijn en de kennis van de EU als vierde bestuurslaag vergroten.
- Investeren in netwerken en relaties in eigen land en binnen de EU.
- Inzetten op meer proactieve politieke en ambtelijke sturing.



20%-besparingsvariant

De uitgaven voor dit begrotingsartikel zijn voor meer dan 99,9% juridisch verplicht, denk aan afdrachten en invoerrechten aan de EU en bijdrages aan andere internationale organisaties. Een besparing van 20% op dit begrotingsartikel is daarom niet realistisch.



Nieuwe inzichtbehoefte

Evaluatieonderzoek naar effectieve Europese samenwerking op terreinen breder dan de inzet van Nederland in de EU.

1. Aanleiding en doel

Periodieke rapportages geven, gebaseerd op onderliggend onderzoeks- en evaluatiemateriaal, inzicht in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hiermee voldoet een bewindspersoon aan artikel 4.1, eerste lid, onder c, van de Comptabiliteitswet 2016; het periodiek onderzoeken van beleid op de begroting van de betreffende bewindspersoon op doeltreffendheid en doelmatigheid.

Het doel van deze Periodieke Rapportage (PR) is inzicht geven in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet in de Europese Unie in 2016-2023 horende bij *artikel 3 'Effectieve Europese samenwerking'* van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (H.V - BZ). Omdat de in december 2024 gepubliceerde IOB-[evaluatie van de Nederlandse invloed in de EU](#) (2016-2023) 'Grip door begrip' voldoet aan deze inzichtbehoefte en een synthese presenteert van veel onderliggend onderzoeks-

en evaluatiemateriaal over het onderwerp, leunt deze PR sterk op deze evaluatie. De hier voorliggende PR vat de belangrijkste inzichten uit de evaluatie samen, rangschikt deze informatie volgens de systematiek van de vragen uit de Rijksbrede Regeling Periodiek evaluatieonderzoek (RPE) en besteedt aandacht aan eventuele besparingsopties van 20% op de budgettaire grondslag van het thema, conform de vereisten van de RPE.

Op 11 december 2024 stuurde de minister van Buitenlandse Zaken een [brief](#) aan de Tweede Kamer waarin hij het rapport 'Grip door begrip' aanbiedt en aankondigt dat de Kabinetsreactie op het rapport zal samenvallen met de reactie op de periodieke rapportage over de Nederlandse inzet in de Europese Unie die zal verschijnen in het voorjaar van 2025.

2. Inzichtbehoeftenⁱ

De inzichtbehoeften die in deze PR worden geadresseerd, komen voort uit een consultatieronde onder medewerkers van het ministerie van BZ, de PV EU en enkele vakministeries. Dat resulteerde onder meer in vragen naar de effectiviteit van de Nederlandse EU-standpuntbepaling en naar de mate van invloed van Nederland op het EU-beleidsproces. Er is bewust gekozen voor het ophalen van inzichtbehoeften van andere ministeries, omdat uiteindelijk Europese samenwerking de verantwoordelijkheid

is van de gehele Rijksoverheid en niet alleen van het EU-coördinerend ministerie van Buitenlandse Zaken. De inzichtbehoeften hadden dus sterk betrekking op de EU. De inzichtbehoeften voor het bredere Europabeleid waarover artikel 3 ook gaat worden meegenomen in een volgende PR zoals eerder uitgelegd in de [Harbersbrief](#) (2022). Dit vanwege (deels) onvoorziene ontwikkelingen en het feit dat er nog onvoldoende evaluatiemateriaal beschikbaar is op dit terrein.

3. Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor deze periodieke rapportage is als volgt:

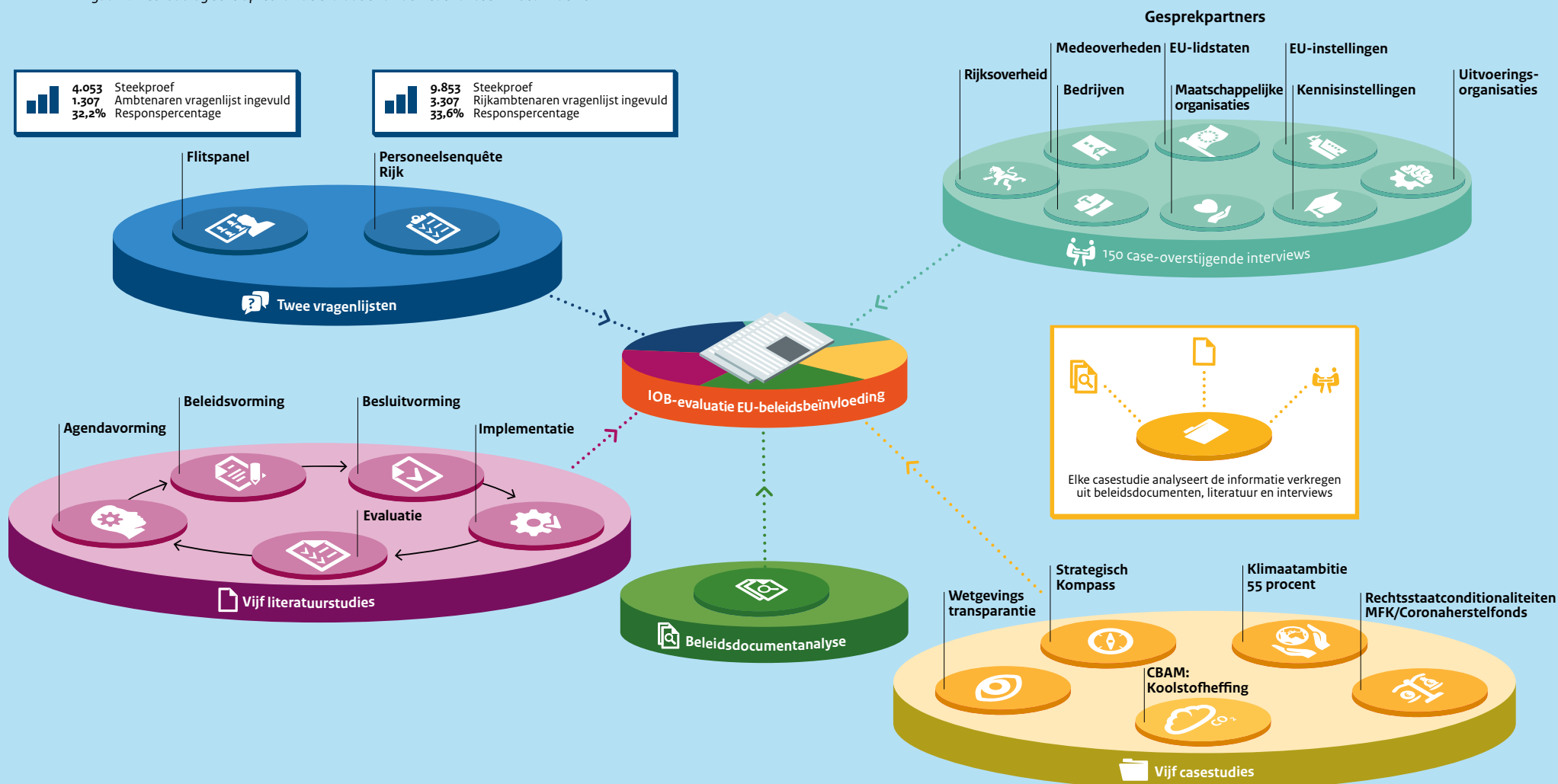
Welke inzichten bestaan er in de (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet binnen de 'Europese samenwerking' in de Europese Unie tussen 2016 en 2023 en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstig beleid?

De hoofdvraag wordt nader uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen conform de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.¹

1. Hoe heeft het beleid, gericht op de Europese Unie, onder BZ-artikel 3 zich tussen 2016 en 2023 ontwikkeld, welke doelen werden nagestreefd en door middel van welke instrumenten gebeurde dit? Wat was de gehanteerde beleidstheorie, als deze beschikbaar was? (RPE artikel 4, 5d.)
2. Met welke uitgaven ging het beleid gepaard en wat kan worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doelmatigheid van deze uitgaven? (RPE artikel 4, 5c.)
3. Wat is er bekend over de resultaten van het beleid dat onder BZ-artikel 3 is gevoerd en wat kan er worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doeltreffendheid van het beleid? (RPE artikel 4, 5f.)
4. In hoeverre was het beleid relevant voor het versterken van de Europese samenwerking binnen de EU? (RPE artikel 4, 5f-h.)
5. In hoeverre was het beleid gericht op het bevorderen van onderlinge samenhang tussen de beleidsdossiers binnen de EU? (RPE artikel 4, 5f-h.)
6. Welke overkoepelende lessen kunnen geformuleerd worden om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren en evalueren? (RPE artikel 4, 5h.)
7. Wat zijn de belangrijkste inzichtbehoefte geweest tussen 2016 en 2023, welke evaluaties hebben daaraan bijgedragen, wat zijn de conclusies en aanbevelingen die hieruit zijn voortgekomen en hoe is daar in beleid verdere uitwerking aan gegeven? (RPE artikel 4, 5i.)

4. Onderzoeksaanpak

Figuur 1. Methodologische opzet van de evaluatie van de Nederlandse invloed in de EU



Deze Periodieke Rapportage leunt op de evaluatie van de Nederlandse invloed in de EU (IOB, 2024), omdat deze evaluatie feitelijk al het materiaal over de Nederlandse inzet in de Europese samenwerking in de Europese Unie heeft gesynthetiseerd. Het betreft hier niet alleen bestaande evaluaties, maar ook andersoortige informatie die verzameld is conform de methodologische opzet zoals gevisualiseerd in figuur 1.

De bouwstenen worden hieronder toegelicht.

Casestudies

Er zijn vijf EU-dossiers diepgaand onderzocht: (I) Koolstofheffing aan de Europese grens, (II) Rechtsstaatconditionaliteiten in het Meerjarig Financieel Kader (MFK)/Coronaherstelfonds, (III) Klimaatambitie 55 procent, (IV) Wetgevingstransparantie binnen de Raad, en (V) het Strategisch Kompas voor een sterkere Europese defensie. De methodologische opzet voor alle case studies was identiek en bestond uit een combinatie van 'process tracing' met 'preference attainment' om het causale proces te reconstrueren; dat wil zeggen, welke stappen en capaciteiten hebben gezorgd voor de gewenste uitkomst of juist de afwezigheid hiervan? Hierbij is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews met betrokken Nederlandse beleidsmakers en diplomaten, met medewerkers van Europese instellingen, vertegenwoordigers van lidstaten (zowel niet coalitiegenoten als coalitiegenoten) en vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke actoren (zoals belangenorganisaties of bedrijven). Nederlandse betrokkenen zijn gevraagd naar de door hen zelf waargenomen invloed. Andere doelgroepen zijn gevraagd naar hun mening over de Nederlandse inzet en mate van invloed. De uitspraken zijn vergeleken met de analyse van beleidsdocumenten, literatuur en data verkregen middels twee grote vragenlijsten onder Nederlandse ambtenaren.

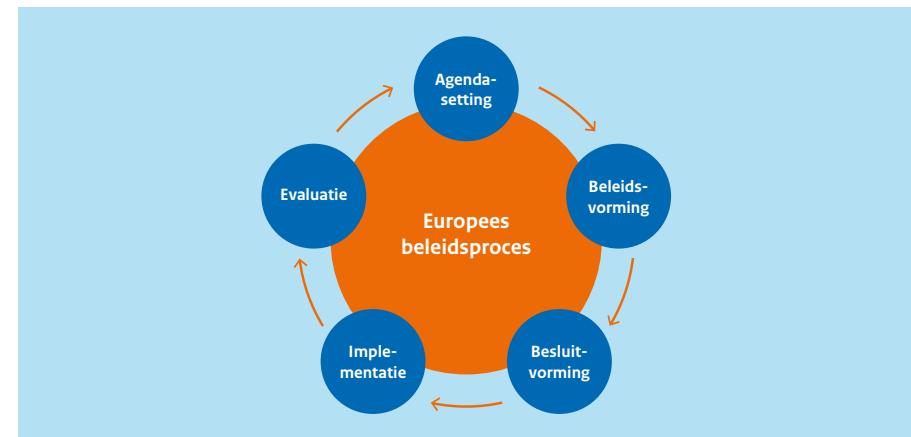
Literatuurstudies en beleidsdocumentenanalyse

Per beleidsfase van het EU-beleidsproces is (grijze en wetenschappelijke) literatuur geanalyseerd over de voorwaarden voor effectieve beïnvloeding en de toegeschreven invloed van Nederland in EU-verband.

Naast de (grijze) literatuur is er ook een analyse gemaakt van Kamerstukken en beleidsdocumenten om de beleidsontwikkeling in kaart te brengen. Deze analyse en

input vanuit eerdere evaluaties is geïntegreerd in de analyse van de voorwaarden voor effectieve EU-beleidsbeïnvloeding (hoofdstuk 4 van de evaluatie Grip door begrip).

Figuur 2. Europese beleidscyclus



Case-overstijgende interviews

In aanvulling daarop zijn ook case-overstijgende semigestructureerde interviews gehouden met professionals die een (in)directe rol vervullen in het Europees beleidsproces: ambtenaren, diplomaten die in de EU actief zijn namens de rijksoverheid (inclusief ambassades), medeoverheden, maar ook niet-statelijke actoren zoals public affairs professionals, ngo's, bedrijven, wetenschap, vakbondsorganisaties en maatschappelijke organisaties. Daarnaast zijn er ook gesprekken gevoerd met experts en diplomaten van andere landen om te kunnen leren van hun best practices.

Vragenlijsten

Tot slot zijn er twee grote vragenlijsten uitgezet: i) onder alle overheidsinstanties inclusief het Rijk, via het Flitspanel en ii) meer specifiek onder alleen ambtenaren van de Rijksoverheid die zich bezighouden met beleid, uitvoering en toezicht via de Personeelsenquête Rijk. In totaal hebben bijna 5000 ambtenaren de vragenlijsten ingevuld.

5. Beleidsontwikkeling en uitgavenⁱⁱ

Deze Periodieke Rapportage beschouwt de Europese Unie als een vierde bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur (naast het Rijk, de provincies en gemeenten) waar alle overheidsinstanties in meer of mindere mate mee te maken hebben. Een overkoepelende beleidstheorie, dat wil zeggen een geheel van causale verbanden tussen het gevoerde beleid (van al die overheidsinstanties met hun eigen mandaat) en de gevolgen ervan, is daarmee niet mogelijk. Wel wordt de doelstelling van Europese Samenwerking en het belang van de Europese Unie voor Nederland verwoord in de begroting van Buitenlandse Zaken.

5.1 Doelstelling van het Nederlands lidmaatschap van de Europese Unie

In de jaarverslagen van Buitenlandse Zaken wordt gesteld dat het beleid achter *effectieve Europese samenwerking* is 'om de Europese Unie en haar lidstaten zo vreedzaam, welvarend en sterk mogelijk de toekomst in te loodsen. Europa is essentieel voor de Nederlandse

welvaart, vrijheid en veiligheid. Een actieve opstelling van Nederland in het Europese besluitvormingsproces en in de bilaterale relaties met Europese partners is hiermee in het directe belang van Nederlandse burgers en bedrijven. Door consequent en constructief optreden kan Nederland zijn invloed binnen de Europese Unie vergroten. Zo kan Nederland mede vormgeven aan ontwikkelingen in Europa die direct van invloed zijn op onze economische, sociale en politieke toekomst'.²

5.2 Uitgaven en afbakening onderzoekⁱⁱⁱ

Het overzicht van de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten op artikel 3 van de begroting van Buitenlandse Zaken in de periode 2016-2023 staat hieronder weergegeven. De toelichting op de uitgaven volgt na de tabel.

5.2.2 Financieel overzicht

Tabel 1. Uitgaven en ontvangsten begrotingsartikel 3 Buitenlandse Zaken 2016-2023 (x 1.000 EUR)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programma-uitgaven totaal	8.862.286	7.197.507	7.985.994	9.307.566	9.905.692	10.885.024	11.489.868	10.566.313
3.1 Afdrachten aan de EU	8.650.044	6.990.950	7.757.339	9.068.215	9.665.987	10.677.438	11.311.410	10.392.224
3.2 Europees Ontwikkelingsfonds	174.600	192.480	214.252	224.729	224.729	179.482	131.506	98.094
3.3 Een hechtere Europese waardengemeenschap³	9.734	9.800	9.966	10.203	10.502	10.899	12.062	34.377
3.4 Versterkte Nederlandse positie in EU	27.908	4.277	4.437	4.419	4.474	4.511	4.973	5.117

Subsidies (regelingen)

• EIPA	0	0	418	0	348	279	417	348
--------	---	---	-----	---	-----	-----	-----	-----

Opdrachten

• Programmatische ondersteuning: CECP	0	0	0	39	0	8	0	0
• Europa College beurzenprogramma	0	0	0	0	0	0	190	190
• Programmatische ondersteuning: Taskforce VK	0	0	0	0	0	120	119	7
• EU voorzitterschap	23.654	108	66	0	0	0	0	0
• EIPA	348	0	0	0	0	0	0	0
• EU-sanctiebeleid	0	0	0	0	0	0	0	78

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Programma-uitgaven totaal	8.862.286	7.197.507	7.985.994	9.307.566	9.905.692	10.885.024	11.489.868	10.566.313

Bijdrage aan (inter-)nationale organisaties

• Benelux bijdrage	3.907	3.890	3.953	4.032	4.126	4.104	4.247	4.494
• EIPA	0	279	0	348	0	0	0	0
3.5 Europese Vredesfaciliteit	0	0	0	0	0	12.694	29.917	36.501

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ontvangsten	1.135.998	3.772.261	1.084.905	679.510	787.047	909.424	1.235.495	1.197.200
3.10 Diverse ontvangsten EU ⁴	1.135.721	3.771.920	1.084.647	679.510	786.889	909.424	1.235.143	1.196.842
3.11 Europees Herstelfonds	0	0	0	0	0	0	0	0 ⁵
3.30 Restitutie Raad van Europa	277	341	258	0	158	196	352	358

De uitgaven en ontvangsten voor begrotingsartikel 3 van het ministerie van Buitenlandse Zaken over Europese samenwerking zijn te vinden op de website van rijksfinancien.nl.

De uitgaven van dit artikel waren aan het begin van de onderzochte periode geclusterd in vier sub-begrotingsartikelen (3.1 t/m 3.4). Vanaf 2021 werd er een vijfde artikel aan toegevoegd, te weten de Europese Vredesfaciliteit (EVF) voor de financiering van EU-bijdragen aan vredesoperaties en militaire capaciteitsopbouw in derde landen. Artikel 3.1 betreft de afdrachten van Nederland aan de EU. De EU-begroting wordt grotendeels gefinancierd door eigen middelen in de vorm van nationale afdrachten van lidstaten. De afdrachten aan de EU weerspiegelen het grote belang van de Europese samenwerking voor Nederland, maar ze hebben geen één-op-één relatie met het Nederlandse Europabeleid. De hoogte van de afdrachten van de lidstaten aan de EU wordt vastgelegd in de afspraken die de lidstaten maken over het zogeheten EU-Meerjarig Financieel Kader (MFK), voor een periode van minimaal vijf tot zeven jaar. De afdrachten staan dus tot op zekere hoogte vast en beslaan douaneheffingen, een BNI-grondslag en btw-heffingen die door een lidstaat aan de EU worden afgedragen. Nederland heeft bij het afgelopen MFK voor de periode 2021-2027 een korting gekregen op haar afdracht, iets waarvan het voortbestaan geen gegeven is.

Het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), sub-artikel 3.2 is een instrument van de EU voor ontwikkelingssamenwerking. Via de bijdrage aan de Raad van Europa probeert Nederland bij te dragen aan een hechtere Europese waardengemeenschap. En tot slot onder 3.4 valt de inzet die Nederland pleegt om de Nederlandse positie in de Unie van 27 lidstaten te verstevigen. Binnen dat sub-begrotingsartikel vroegen twee opdrachten om extra capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken gedurende de onderzochte periode. Ten eerste, het voorzitterschap van de Raad van Ministers van de Europese Unie, dat Nederland van 1 januari tot 1 juli 2016 bekleedde. Het voorzitterschap vereiste de nodige middelen, wat de hogere uitgaven onder sub-artikel 3.4 in 2016 verklaart ten opzichte van de jaren erna. Ten tweede, de taskforce Brexit, die werd opgezet ter voorbereiding op de onderhandelingen over het Britse uittreden uit de EU. Ook hier was een extra bedrag voor gereserveerd.

Verder laat het financiële overzicht ook ontvangsten zien en nieuw op de begroting zijn de ontvangsten uit het Corona herstellfonds. Echter gedurende de onderzochte periode was er nog geen geld ontvangen.

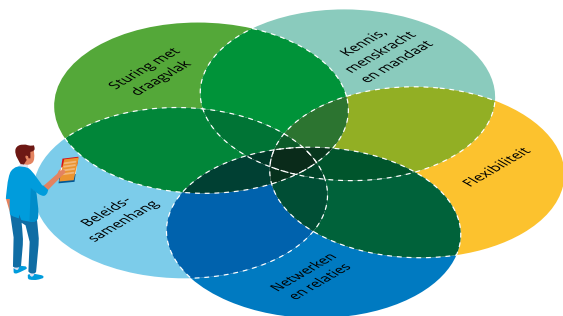
5.2.2 Afbakening

Deze PR dekt niet de hele begroting af zoals eerder aangegeven. Ten eerste, subartikel 3.3 ‘een hechtere waardengemeenschap’, wordt meegenomen in de volgende PR die aandacht zal besteden aan het bredere Europabeleid. Ten tweede, valt de EVF (3.5) buiten de scope, vanwege de snel opeenvolgende ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden binnen het instrument als reactie op de situatie in Oekraïne sinds februari 2022. Ten derde, worden de Coronaherstelfonds-ontvangsten niet meegenomen, omdat die gedurende de onderzochte periode nog niet binnen waren en om die reden nog niet evalueerbaar zijn (3.11). Wel wordt de totstandkoming van het instrument meegenomen in de evaluatie van de Nederlandse EU-beïnvloeding. Tot slot, over het sub-artikel 3.1 constateert IOB dat het beleid achter deze uitgaven grotendeels behoort tot de verantwoordelijkheid van vakdepartementen. De besteding van de EU-middelen worden door de Commissie geëvalueerd en door de Europese Rekenkamer doorgelicht. Deze documenten zijn openbaar. De ministeries zijn verantwoordelijk voor evaluatieonderzoek naar de invulling en uitvoering die zij geven aan het gemeenschappelijk Europabeleid op hun terrein. Deze PR brengt vooral in kaart hoe Nederland georganiseerd is om effectief invloed uit te oefenen binnen het speelveld van EU-instellingen en de andere 26 EU-lidstaten om de Nederlandse belangen zo goed mogelijk te behartigen in de EU.

6. Resultaten van beleid^{iv}

Deze paragraaf geeft inzicht in de relevantie van Europese samenwerking (RPE vraag 4, in paragraaf 6.1), hoe doeltreffend Nederland was in het beïnvloeden van het EU-beleidsproces (RPE vraag 3, paragraaf 6.2) en welke voorwaarden hebben bijgedragen aan deze invloed in de onderzochte periode (RPE vraag 3, paragraaf 6.3).

Figuur 3. Analytisch raamwerk voor capaciteit



Met doeltreffendheid wordt in dit onderzoek bedoeld de mate van invloed van Nederland op het EU-beleidsproces. De voorwaarden voor doeltreffendheid, oftewel invloed van Nederland op de EU, worden beschouwd als een capaciteitsvraagstuk. Met andere woorden in hoeverre heeft de Rijksoverheid de capaciteit op orde om effectief invloed te kunnen uitoefenen in de EU om de belangen van Nederland zo goed mogelijk te behartigen? Om het containerbegrip capaciteit te ontrafelen, is gebruik gemaakt van een analytisch raamwerk van 5 kerncapaciteiten die onderling met elkaar samenhangen: I) Beleidsamenhang; II) Netwerken en relaties; III) Kennis, menskracht en mandaat; IV) Sturing; V) Flexibiliteit, zie figuur 3. De indicatoren per kerncapaciteit komen voort uit de literatuur (deductief) en zijn verrijkt met inzichten opgedaan tijdens het onderzoek (inductief). Dit analytisch raamwerk is ook toegepast op de evaluatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling (IOB, 2021). De mate van beleidsamenhang, waar naar wordt gevraagd in evaluatievraag 5, komt in deze analyse dus terug als een van de vijf kerncapaciteiten die de mate van invloed bepalen.

6.1 Relevantie: de Europese Unie als bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur

In 2024 is een nieuw Europees Parlement en een nieuwe Europese Commissie geïnstalleerd. Laatstgenoemde komt met plannen voor beleid, wet- en regelgeving die directe gevolgen hebben voor Nederlandse burgers en bedrijven. Veel Europese wet- en regelgeving heeft rechtstreekse werking en heeft voorrang boven het nationale recht; in de praktijk werkt de EU als een volwaardige bestuurslaag van Nederland naast Rijk, provincies en gemeentes. Daarnaast zijn er EU-fondsen en subsidies die organisaties in de EU kunnen benutten voor het realiseren van hun plannen; in de periode 2014-2020 maakten zo'n 11.000 Nederlandse organisaties aanspraak op in totaal 5 miljard Euro. Ook in de context van het beschermen van onze welvaart, veiligheid en waarden in een kantelende wereldorde en met schuivende machtsverhoudingen, wordt het belang van de Europese Unie voor Nederland onderstreept. Voordat de EU tot een besluit komt over beleid, wet- en regelgeving, onderhandelt Nederland met de 26 andere lidstaten en EU-instellingen over het voorstel. Nederland probeert in dat onderhandelingspel van geven en nemen de nationale belangen zo goed mogelijk te behartigen. Daar is invloed voor nodig.

6.2 Resultaten: Nederland invloedrijk in de EU in 2016-2023

In de onderzochte periode 2016-2023 had Nederland, vergeleken met andere EU-lidstaten, veel invloed op EU-beleid. Dat was onder meer zichtbaar in vijf EU-dossiers die diepgaand zijn onderzocht. De invloed van Nederland wordt daarnaast ook bevestigd in de (grijze) [literatuur](#) en de vele percepties die zijn verkregen uit case-overstijgende interviews en de twee grootschalige vragenlijsten onder Nederlandse ambtenaren bij de evaluatie van de Nederlandse EU-beïnvloeding. Zowel externe (internationale) betrokkenen en experts als Nederlandse ambtenaren geven aan dat Nederland een

belangrijke actor is in het Europese beleidsproces en dat Nederland regelmatig ‘boven zijn eigen gewichtsklasse bokst’ (IOB, 2024).

Het Europees beleidsproces is een continu proces dat grofweg vijf fasen doorloopt: van agendavorming tot en met evaluatie, zoals figuur 2 liet zien in paragraaf 4. Uit het onderzoek blijkt dat de mate waarin Nederland invloedrijk is geweest in de agendavormende- en beleidsvormende fasen van het Europese beleidsproces wisselend was. De casestudies laten zien dat er op vier dossiers vroegtijdig is ingezet. Dat is mede afhankelijk van de (politieke) prioriteit die aan het dossier gegeven wordt.

Het Nederlandse EU-coördinatiesysteem is cruciaal in de besluitvormende fase, vanaf het moment dat een Commissievoorstel binnenkomt. IOB constateerde in de evaluatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling *Tactisch en praktisch* (2021) dat de decennia-oude Nederlandse EU-coördinatie in de dagelijkse praktijk functioneert als een geoliede

machine. Het produceert tijdig Nederlandse initiële standpunten op EU-voorstellen, waarmee Nederlandse onderhandelaars in Brussel in de Raadswerkgroepen, het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) en de (Europese) Raad plaatsnemen. In veel andere lidstaten werkt de EU-coördinatie anders, met als gevolg dat daar niet altijd sprake is van een tijdig nationaal standpunt, laat staan dat dit op inclusieve wijze tot stand komt (in de Beoordeling Nieuw Commissievoorstel BNC-fase, zitten immers de medeoverheden naast alle ministeries ook aan tafel). Het ministerie van Buitenlandse Zaken, via de Directie Integratie Europa (DIE), is ten algemene verantwoordelijk voor de coördinatietaak. De Nederlandse EU-standpuntbepaling blijkt een belangrijke voorwaarde voor invloed vanwege de tijdigheid waarmee het initiële standpunt van Nederland beschikbaar is. Het wordt daarnaast op inclusieve wijze, gedegen en inhoudelijk goed voorbereid wat het spreken met één stem in Brussel faciliteert. Het coördinatiesysteem heeft betrekking op de besluitvormende fase.

Figuur 4. Nederlandse EU-standpuntbepaling en inbreng in Raadsformaties



6.3 Voorwaarden voor de effectiviteit van de Nederlandse EU-beïnvloeding

IOB concludeert dat de relatief grote invloed van Nederland in de EU in de onderzochte periode onder meer kan worden verklaard door vier belangrijke kenmerken, het [rapport](#) ‘Grip door begrip’ gaat hier uitgebreider op in.

6.3.1 Vakinhoudelijke kennis en ervaring: invloed door actieve en gedegen inbreng

Nederlandse ambtenaren en ministers worden in Brussel en in andere lidstaten gewaardeerd om hun tijdige inbreng van een gedegen voorbereid (initieel) standpunt op een voorstel van de Commissie (zie par. 6.2), om de beleidsinhoudelijke expertise die het heeft en de bereidheid tot het delen van deze kennis. Nederland komt goed beslagen ten ijs. Hieraan ontleent Nederland gezag en vertrouwen en kan het als middelgrote lidstaat meepraten, mogelijke compromissen faciliteren of (innovatieve) voorstellen doen. Bijvoorbeeld, de vroegtijdige analyse van de impact van Brexit die Nederland had uitgevoerd, zorgde ervoor dat Nederland – vooral in de beginfase van de onderhandelingen, na het Britse referendum – beter voorbereid was dan de andere lidstaten en zelfs dan de Europese Commissie en het Verenigd Koninkrijk zelf. In EU-overleggen kon Nederland daarom problemen aankaarten waar andere lidstaten nog niet over hadden nagedacht en andere lidstaten helpen in hun informatiebehoefte. Bovendien had Nederland hierdoor ‘buitengewoon veel directe toegang’ tot het Brexit-onderhandelingssteam van de Europese Commissie. Door de sterke kennispositie was Nederland ‘een geschikte gesprekspartner om documenten en voorstellen over de onderhandelingen mee te bespreken voordat deze formeel geagendeerd werden bij de Britten of in de [Raad Algemene Zaken]’. Hierdoor steeg de waardering voor de Nederlandse competenties. Ook op tal van andere dossiers was de mate van kennis die Nederland had bepalend.

6.3.2 Actief en bruggenbouwer: invloed door effectieve coalities

Nederland ontleent invloed aan effectieve coalities waarvan het deel uitmaakte. Het belang van coalities vormen om de Nederlandse belangen goed te kunnen behartigen, is door de tijd heen toegenomen. Dit komt door de uitbreiding van het aantal (gevoelige) EU-beleidsterreinen, waarop steeds vaker met een gekwalificeerde meerderheid wordt besloten, maar ook door de uitbreiding van de EU met lidstaten en door de

gegroeide rol van de Europese Raad, waarbij de persoonlijke relaties tussen staats- en/of regeringshoofden cruciaal zijn. Nederland zocht actief en pragmatisch de samenwerking op met gelijkgezinde lidstaten. Op prioritaire dossiers had Nederland vaak een voortrekkersrol, bijvoorbeeld bij het verhogen van de EU-klimaatambitie, of trad het op als bruggenbouwer tussen verschillend denkende lidstaten, zoals bij het Strategisch Kompas. Het vertrek van het Verenigd Koninkrijk als ‘vaste’ grote gelijkgezinde lidstaat deed Nederland het belang van bredere coalitievorming nog meer beseffen.

Bilateraal werkte Nederland het vaakst samen met achtereenvolgens Duitsland, België en Frankrijk. De Frans-Duitse-as is van belang voor de Nederlandse invloed in de EU: middelgrote lidstaten als Nederland hebben minstens één van beide landen nodig voor een winnende meerderheid of een blokkerende minderheid. Vroegtijdig investeren in samenwerking met een grote lidstaat loont, zoals de casestudie over wetgevingstransparantie laat zien. Dit gebeurt echter niet altijd, zoals het beleidsproces rondom het coronaherstelfonds illustreert: Nederland werd verrast door het Frans-Duitse voorstel voor zo’n fonds en raakte pas in de besluitvormende fase betrokken.

Waar Nederlandse ambassades in EU-lidstaten actief waren in hun gastland, droeg dat bij aan de samenwerking, aan meer begrip en steun voor het Nederlandse standpunt en aan een positiever beeld van Nederland. De rol en toegevoegde waarde van ambassades in de EU-beïnvloeding wisselt per ambassade en per beleidsdossier. Deze is mede afhankelijk van het strategisch belang van het gastland voor Nederland, van de mate waarin ministeries in Den Haag bekend zijn met de collega’s op de post, de omvang van de post en aanwezige expertise.

6.3.3 Primus inter pares: invloed door de minister-president

Nederland heeft in de evaluatieperiode veel voordeel gehad bij de ‘factor Rutte’ op het hoogste EU-politieke niveau; toenmalig minister-president Rutte’s persoonlijke kwaliteiten werden in de loop van de evaluatieperiode allengs breder gewaardeerd. De Europese Raad (van regeringsleiders en staatshoofden) heeft zich ontwikkeld tot een machtige instelling in de Europese besluitvorming. In de bijna veertien jaar dat deze premier als regeringsleider in Brussel opereerde, bouwde hij een stevig netwerk op, maar ontwikkelde hij ook Europakennis, -ervaring, anciënniteit en aanzien in de EU. In de tweede helft van zijn ambtsperiode kwam hij - in tegenstelling tot de eerste - bekend te

staan als verbinder die met alle partijen om tafel gaat zitten en stroeve onderhandelingen soepeler kan laten verlopen. Hij was inhoudelijk goed geïnformeerd en werd omringd door kundige Nederlandse ambtenaren van het EU-coördinerend ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU (PV EU), het ministerie van Algemene Zaken (AZ) en vakministeries die de benodigde specifieke expertise hadden om hem zowel inhoudelijk als EU-strategisch te adviseren.

6.3.4 Breed aanwezig, korte lijnen; invloed door sterke Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Unie (PV EU)

De PV EU heeft een equipe van kundige en competente medewerkers, waarmee Nederland over de volle breedte aan tafel zit bij processen in de Raad, coalities bouwt met andere lidstaten, Europese instellingen gevoelig kan maken voor het nationale standpunt, en de media, lobbyisten, maatschappelijke organisaties en andere actoren benadert om de nationale positie onder de aandacht te brengen.

De PV EU onderhandelt namens Nederland, houdt het EU-krachtenveld in de gaten, benut contacten van hoog tot laag niveau bij de EU-instellingen, signaleert kansen en bedreigingen bij ambtelijk en/of politiek Den Haag. Ministeries in Den Haag verlenen instructies aan de PV EU en geven de PV EU handelingsruimte op grond van vertrouwen in hun kundigheid. De korte (informele) lijnen tussen de PV EU en Den Haag; tussen jonge medewerkers en hooggeplaatste ambtenaren en ministers, interministeriële overlegtafels over specifieke thema's of contacten tussen PV EU, AZ en BZ op *Chefsache*-dossiers, en de ochtendoverleggen op de PV EU met de hele staf, helpen daarbij. Wel zorgt de overlap tussen deze overlegtafels soms voor een grote belasting op ambtenaren.

6.4 Over invloed en het beeld van Nederland in het buitenland

De Nederlandse invloed in de Europese Unie hangt ook af van het Nederlands imago. Nederlandse onderhandelaars staan gedurende de onderzochte periode bij andere EU-lidstaten en EU-instellingen over het algemeen positief bekend: pragmatisch, duidelijk, goed georganiseerd, inhoudelijk goed voorbereid, betrouwbaar - en op sommige terreinen constructief. Wel fluctueerde het imago in de evaluatieperiode en ook per

dossier. Soms werd de Nederlandse opstelling ervaren als inflexibel, weinig diplomatiek en reactief. Dit kwam onder meer voort uit het binnenlandspolitieke proces voor de EU-standpuntbepaling – waarin compromisvorming en een actief Parlement een grote rol speelden – en de culturele achtergrond van Nederlanders, denk bijvoorbeeld aan de Nederlandse directheid. Aan de ene kant worden de posities en belangen in de ogen van buitenstaanders duidelijk en helder gecommuniceerd, maar soms ook te kort door de bocht of met weinig empathie. Een directe aanpak is niet altijd even effectief bij het bouwen van coalities en het vinden van bewegingsruimte.⁶

Een uitgesproken effect op de reputatie van Nederland in de EU hadden de officiële voortrekkersrol van Nederland in de Hanzecoalitie en de 'Zuinige Vier'-alliantie en het optreden van Nederlandse bewindspersonen in de onderhandelingen over het MFK en het coronaherstelfonds. In beide gevallen zette Nederland de hakken in het zand: het Europees monetaire stelsel moest niet teveel moderniseren en Europees beleid moest vooral niet teveel geld kosten. Enerzijds is het zo dat men een dergelijke opstelling van Nederland wel verwacht; anderzijds zorgde de stevigheid waarmee deze werd ingenomen en gecommuniceerd voor onbegrip en irritatie. Tegelijkertijd schuilde in de inzet van Nederland in de MFK-onderhandelingen, een dubbele boodschap: moderniseren van de begroting versus niet meer willen afdragen aan Europa. Dat laatste betekende het uitonderhandelen van een korting en deze inzet woog uiteindelijk zwaarder dan de moderniseringsagenda.

De wijze waarop Nederland de rol van het EU-voorzitterschap bekleedde in de eerste helft van 2016, gaf juist een positieve boost aan het imago van Nederland. Dat kan verklaard worden door de inzet van Nederland op beleidsterreinen waarop Nederland bekwaam is en de manier waarop Nederland een aantal lastige kwesties afhandelde (zoals de migratiecrisis). De Nederlandse competenties werden ruim gewaardeerd en dat droeg positief bij aan de reputatie van ons land.

De mate van invloed is niet iets wat volledig binnen de eigen invloedssfeer valt; de mate van succes en hoe je wordt gepercipieerd in de buitenwereld worden ook door externe factoren bepaald. Zo hebben binnenlandspolitieke en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland – zoals de verkiezingsuitslag van 2023 of de boerenprotesten – ook invloed.

Bovendien kunnen ontwikkelingen binnen de Europese Unie, binnen andere lidstaten of zelfs de mondiale geopolitieke ontwikkelingen bevorderend of belemmerend werken voor de wijze waarop Nederland zo goed mogelijk de nationale belangen probeert te behartigen in de EU.

6.5 Resultaten Europees Extern Ontwikkelingsfonds (EOF)

Het Europees Extern Ontwikkelingsfonds is apart geëvalueerd door het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) in samenwerking met het Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. In het rapport wordt geconstateerd dat in de periode 2013-2018 de aandacht voor Europa's eigenbelang toeneemt in het Europees Ontwikkelings- en buitenlandbeleid. Voor de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gaf de EU in de jaren 2013-2018 in totaal zo'n 23,7 miljard euro aan 49 landen in Sub-Sahara Afrika, vooral aan minst ontwikkelde en fragiele landen als Mali, Ethiopië, Niger, Somalia en de Democratische Republiek Congo. Van deze geldstroom gaat een groot deel naar de publieke sector (tussen 45 en 60% per jaar) en in mindere mate naar het maatschappelijk middenveld (16-18%), terwijl multilaterale organisaties een steeds kleiner deel ontvangen van de EU-steun.

Het EU-OSbeleid draagt bij aan meer stabiliteit in de Afrikaanse crisisregio's, maar de kernoorzaken van conflicten verdwijnen niet. De financiële steun aan het lokale midden- en kleinbedrijf en de opbouw van de capaciteit van overheidsinstanties die zich bezighouden met de ontwikkeling van de internationale handel, zorgen ervoor dat de private sector zich verder ontwikkelt, maar de resultaten zijn gemengd. Het EU-beleid helpt de landbouw en de rurale ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika verbeteren, vooral doordat het prioriteit geeft aan klimaatverandering, voedselzekerheid en de aanleg van wegen, maar de wezenlijke veranderingen in de levensomstandigheden vergen meer tijd en steun.

Tot slot draagt de EU in de periode 2013-2018 bij aan een betere toegang tot basale sociale dienstverlening, inclusief gezondheidszorg, drinkwater en sanitatie en onderwijs, en daarmee tot verbeterde levensstandaarden. Met name meisjes en vrouwen profiteren hiervan. Een punt van aandacht in veel landen blijft echter de kwaliteit van de diensten en de institutionele verandering, evenals de duurzaamheid van de geboekte resultaten. Voor het Europees ontwikkelingsfonds, verwijst IOB naar de meer gedetailleerde bevindingen die in het rapport staan van het European Centre for Development Policy Management (ECDPM) in samenwerking met het Deutsches Institut für Entwicklungspolitik op de [IOB-website](#).

7. Aanbevelingen

De invloed van Nederland in de Europese Unie is geen garantie voor de toekomst, zo concludeert IOB. Ontwikkelingen in zowel de binnenlandse politiek, de Europese als de bredere geopolitieke context kunnen de Nederlandse invloed in de EU bevorderen of juist belemmeren. Wil het kabinet de opgebouwde invloed van Nederland in de EU bestendigen of verstevigen, dan zou volgens IOB moeten worden geïnvesteerd op drie vlakken die onderling met elkaar samenhangen.

- I. Meer bewustzijn en kennis op alle niveaus van overheid en politiek over de EU als vierde bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur en over de werking ervan.
- II. Versterking van netwerken en relaties binnen Nederland en EU.
- III. Proactievare politieke en ambtelijke sturing.

Uiteraard dient deze investering niet ten koste te gaan van de sterke eigenschappen zoals verwoord in paragraaf 6.3. Om het vertrek van de invloedrijke minister-president op te vangen is het van belang de ambtelijke ondersteuning op het hoogste EU-politieke niveau te koesteren zodat op dat niveau de aanwezige relaties met relevante actoren, inhoudelijke en EU-kennis en ervaring niet afgebroken worden. Het [rapport](#) 'Grip door begrip' presenteert een uitgebreide analyse op basis waarvan deze agenda voor de toekomst is gestoeld. Het sluit af met 21 aanbevelingen verdeeld over de drie vlakken die met elkaar samenhangen, zoals hierboven genoemd. Deze 21 aanbevelingen zijn gericht aan het Kabinet, hoogambtelijke top, ambtenaren van themadirecties en aan ambtenaren op EU-directies van ministeries, de PV EU en directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hieronder staat een korte samenvatting van deze analyse.

7.1 Meer bewustzijn en kennis op alle niveaus van overheid en politiek over de EU als vierde bestuurslaag van het Nederlands openbaar bestuur en over de werking ervan

Uit het onderzoek blijkt dat politici en ambtenaren van junior tot directeur-generaal niet altijd voldoende besef hebben dat de EU in de praktijk functioneert als een vierde bestuurslaag, dat de oorsprong van bepaalde wet- en regelgeving in veel gevallen Europees is en dat Nederland gebaat is bij de Europese Unie voor de eigen welvaart en veiligheid. Het volgen van Europese ontwikkelingen op het eigen beleidsterrein is voor veel ambtenaren geen onderdeel van het werk, met uitzondering van de 'bubbel van EU-professionals'. De verbinding tussen de Brusselse en Haagse agenda's wordt niet automatisch gemaakt. Soms komen dossierhouders en leidinggevendenden pas in actie als een Commissievoorstel op hun bureau landt. De kans blijft dan onbenut om een goed Nederlands idee op de agenda van de Commissie te zetten of mee te schrijven aan een voorstel. Soms komen instructies uit Den Haag ('kampioen van het wenselijke') voor de Nederlandse inzet in Brussel niet overeen met wat de PV EU ('kampioen van het haalbare') realistisch acht: wensen van het nationaal parlement kunnen daarbij een rol spelen. Verder valt op het gebrek aan structurele aandacht in Den Haag voor het Europees Parlement, medewetgever op veel dossiers. De focus ligt immers op de onderhandelingen tussen lidstaten in de Raad.

EU-kennis en -ervaring zijn geen vereisten voor functies binnen de Algemene Bestuursdienst (ABD) van de Rijksoverheid. Hierdoor zijn er soms op dit hoogambtelijk niveau leidinggevendenden die het belang niet inzien van de EU en die hun bewindspersonen zichzelf of medewerkers onvoldoende aansturen op het beïnvloeden van het

Europese beleidsproces. Ook in de politiek is betrokkenheid bij EU-zaken wisselend. Bewindspersonen zijn niet altijd, of slechts voor een gedeelte, aanwezig bij Raadsvergaderingen. Tijd is schaars. Echter, een Raadsvergadering van begin tot eind actief bijwonen is noodzakelijk om uit te stralen dat Nederland belang hecht aan een bepaald dossier en om met meer gezag invloed uit te oefenen. Verder lijkt niet iedereen in de Kamer zich ervan bewust onderdeel uit te maken van het systeem dat invloed probeert uit te oefenen op het EU-beleidsproces. De blik van het parlement is gericht op het Binnenhof; aandacht voor het Europese krachtenveld en het collectieve Europese belang ontbreekt. Nederlandse ambtenaren hebben te maken met (deels onuitvoerbare) moties met korte deadlines, of met daags voor een Raad ingepland debat wanneer het invloedsmomentum in Brussel al voorbij is. Het gebrek aan EU-kennis binnen de overheid en de politiek is geen nieuwe constatering, in meerdere rapporten komt dit aan de orde. Het bevorderen van de EU-kennis is van belang om de Nederlandse belangen goed te kunnen behartigen in de Europese Unie, ook met het oog op het naderend Nederlands EU-voorzitterschap in 2029.

7.2 Investeer in netwerken en relaties in eigen land en binnen de EU

EU-beleid en wetgeving zijn steeds vaker ‘sectoroverstijgend’; Nederland heeft problemen met de uitvoering van in Europa afgesproken regels; en Nederland loopt in vergelijking met andere EU-lidstaten sneller aan tegen de grenzen van ruimtegebruik. Problemen met de uitvoering van EU-regels in Nederland pakken nadelig uit voor de geloofwaardigheid van Nederland in de EU, en daarmee voor de invloed van Nederland op nieuw EU-beleid. Deze trends vragen van het Rijk meer te investeren in netwerken en relaties met actoren in Nederland die te maken hebben met de uitvoering om tijdig kennis over de uitvoering te verkrijgen. Er zijn voorbeelden dat het Rijk deze kennis benut. Echter bij EU-dossiers met impact op het werk van een uitvoeringsorganisatie of agentschap buiten het beleidsterrein van het verantwoordelijke ministerie blijkt het risico te bestaan dat de belangen van deze instanties niet altijd worden meegewogen in de Nederlandse inzet. Op ‘sectoroverstijgende’ EU-dossiers waar verschillende ministeries en hun achterban

verschillende belangen hebben, blijkt afstemming soms moeilijk. Soms is het lastig vroegtijdig te bepalen welke uitvoeringsorganisatie betrokken moet worden, met name bij kaderwetgeving, omdat in de fase waarin de Commissie een voorstel schrijft de richting en de uiteindelijke richtlijnen die er uit zullen voortvloeien nog niet altijd duidelijk zijn. Ten aanzien van medeoverheden is de samenwerking geïnstitutionaliseerd in de BNC-fase, zie figuur op pagina 14. Daarbuiten is het contact tussen het Rijk en de medeoverheden afhankelijk van het dossier en wisselt de intensiteit per ministerie. Mede als gevolg hiervan en de verschillen in belangen bewandelen de verschillende nationale bestuurslagen hun eigen wegen in Brussel. Het bewustzijn dat een beter interbestuurlijk contact nodig is, groeit. Contacten tussen rijksambtenaren en medeoverheden, kennisinstellingen, sociale partners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn positief voor de kennispositie van Nederland op met name de integrale dossiers.

In de verbinding tussen Nederland en andere EU-lidstaten en -instellingen zouden bewindspersonen en hoge ambtenaren meer en proactiever kunnen investeren in hun relatie met collega’s in Europese hoofdsteden, de Europese Commissie, het Europees Parlement (EP) of andere EU-instellingen. In de praktijk delft het investeren in relaties vaak het onderspit tegenover persoonlijke voorkeuren en ‘waan-van-de-dag urgente kwesties’. Proactief en op hoog niveau investeren in bilaterale en Brusselse netwerken is echter om meerdere redenen van belang. Ten eerste, een Europees wetsvoorstel ligt er niet zomaar ineens; daar gaat een langere periode van uitgebreide gedachtevorming aan vooraf, buiten de schijnwerpers. Contacten binnen de ‘juiste’ netwerken kan Nederland toegang geven tot informatie over embryonale beleidsideeën, wat kan worden benut om dan al toekomstig beleid bij te buigen. Ten tweede geeft het diepere kennis over het Europees krachtenveld, wat verrassingen voorkomt en effectievere samenwerking bevordert. Een open blik op samenwerking blijft nodig, ook met lidstaten die misschien niet direct voor de hand liggen of met politieke fracties in het EP. Daarnaast helpt vroegtijdig en structureel investeren in relaties en netwerken met vertegenwoordigers van EU-lidstaten en -instellingen om hun begrip te krijgen voor de Nederlandse belangen, zelf begrip tonen voor andermans belangen en meer grip te krijgen op ontwikkelingen in het Europees beleidsproces.

7.3 Zet in op meer proactieve politieke en ambtelijke sturing

Waar sprake was van actieve politieke sturing in de agenda en beleidsvormende fase van het EU-beleidsproces, droeg dat bij aan de invloed van Nederland in de EU, zo liet het caseonderzoek zien. Maar de mate van actieve en vroegtijdige politieke en hoogambtelijke betrokkenheid bij EU-zaken is wisselend. Niet elke bewindspersoon of topambtenaar heeft evenveel affiniteit met de EU en het ontbreekt aan een bewindspersoon voor Europese Zaken.

De Nederlandse poldercultuur leent zich moeizaam voor het maken van een duidelijke afweging hoe de selectie van Nederlandse prioriteiten in de EU zich verhoudt tot de inzet op andere beleidsdossiers en tot de belangen van andere EU-lidstaten of EU-instellingen. Daarnaast krijgen Nederlandse onderhandelaars vergeleken met veel andere lidstaten een vrij gedetailleerd politiek mandaat mee van de Kamer, waarvan Nederlandse onderhandelaars profijt, maar ook nadelen, kunnen ondervinden. Soms zette Nederland zichzelf buitenspel door niet te willen meedenken over beleid waar het tegen was, ook als duidelijk was dat het er toch zou komen. Het besef was niet vanzelfsprekend -maar groeide wel- dat het delen van relevante kennis belangrijk is voor de strategische positie van Nederland in de EU. Dat gold ook voor het bijdragen aan 'Europese' oplossingen en meedenken over EU-beleid. Doe je dat wel, dan zijn anderen eerder bereid naar de Nederlandse positie te luisteren en Nederland wat te gunnen.

Verder constateert IOB nog een aantal punten dat verder ontwikkeld zou moeten worden. Het ontbreekt aan overzicht van activiteiten die allerlei Nederlandse actoren op verschillende terreinen op verschillende momenten in de beleidscyclus ondernemen.

Dat geldt met name voor de vroege agenderende en beleidsvormende fasen van de beleidscyclus, de onderhandelingen in de raadswerkgroepen, en de triloof fase. Verder is er geen centraal overzicht van deelnemers aan expertgroepen van de Commissie, non papers die circuleren met een Nederlands vlaggetje, of van welke Nederlandse ambtenaren bij welke EU-instellingen werkzaam zijn. Hierdoor is het lastig de coherentie van de Nederlandse inzet te bewaken.

Verder is Nederland al jarenlang ondervertegenwoordigd in het EU-personeelsbestand. Dit komt door factoren die buiten de invloedssfeer liggen van de Rijksoverheid, maar de versnippering in de organisatie van het EU-strategisch personeelsbeleid helpt ook niet. Ministeries benutten daarnaast de kennis, ervaring en netwerken van gedetacheerden tijdens de plaatsing onvoldoende en ontbreekt het aan een 'terugkeerbeleid' om die rijkdom beter te borgen en te waarderen in de eigen organisatie.

Tot slot: het vertrek van een uitzonderlijk lang zittende minister-president roept de vraag op hoe Nederland zijn invloed op het allerhoogste besluitvormingsniveau in de EU kan bestendigen. Een bewindspersoon voor Europese Zaken met gedegen EU-kennis en -ervaring zou een deel van de steeds intensievere EU-agenda kunnen afhandelen die normaal ligt bij de premier of bij de minister voor Buitenlandse Zaken – wiens eigen agenda wordt gedomineerd door mondiale crises en geopolitieke vraagstukken. Echter, omdat die politieke keuze niet is gemaakt, is het des te meer van belang dat de Nederlandse ambtelijke en diplomatieke structuur zoveel mogelijk stabiel blijft om EU-kennis, -vaardigheden, en -netwerken te behouden en het hoge niveau van de hoogambtelijke en diplomatieke ondersteuning dat uit de evaluatie naar voren kwam te continueren.

8. Besparingsopties op het beleid en opvolging aanbevelingen

Een periodieke rapportage moet volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) een of meer zogenaamde 20%-besparingsvarianten bevatten: een beschrijving van beleidsalternatieven voor het geval er significant minder budget beschikbaar is (paragraaf 8.1). Ook is het zaak te reflecteren op de vraag in hoeverre er opvolging wordt gegeven aan aanbevelingen uit evaluaties (paragraaf 8.2). De paragraaf over de besparingsvariant is niet door IOB opgesteld, maar door de directie Integratie Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

8.1 Besparingsopties

In elke periodieke rapportage dient bezien te worden hoe er 20% op het betreffende beleid kan worden bespaard. De uitgaven (10,7 miljard euro) horende bij beleidsartikel 3 van de BZ-begroting zijn voor meer dan 99,9% juridisch verplicht. De uitgaven betreffen: 1) de afdrachten aan de EU, 2) de invoerrechten aan de EU, 3) Nederlandse bijdrage aan het Europees ontwikkelingsfonds (EOF), 4) bijdragen aan de Raad van Europa en de Council of Europe Development Bank, 5) bijdrage aan de Europese Vredesfaciliteit en 6) bijdrage aan de Benelux, diverse subsidies en opdrachten.

Het overgrote deel van uitgaven betreffen de juridisch verplichte afdrachten en invoerrechten aan de EU en juridisch verplichte bijdragen aan de andere internationale organisaties. Om een besparing van 20% te realiseren, zou deze enkel gerealiseerd kunnen worden door een verlaging van de afdrachten aan de EU. Omdat het huidige Meerjarig Financieel Kader (MFK) reeds juridisch is vastgelegd tot en met 2027, zou dit pas aan de orde kunnen zijn tijdens het bereiken van akkoord voor een nieuw MFK dat vanaf

2028 zal ingaan. Gezien de uitdagingen waar de EU voor staat is een collectieve daling van 20% van de bijdrage van alle lidstaten geen realistisch scenario. Ook een daling van 20% van de Nederlandse afdrachten aan de EU is niet realistisch, juridisch onhoudbaar en zou gepaard gaan met aanzienlijke negatieve gevolgen voor de positie van Nederland in de EU. Het kabinet is wel voornemens om in lijn met de budgettaire afspraken uit het Hoofdpijnenakkoord in te zetten op een beperking van de stijging van de Nederlandse afdrachten aan de EU voor het MFK vanaf 2028.

Het niet juridisch verplichte deel van de uitgaven (5,6 miljoen euro; minder 0,1% van de uitgaven) betreft de bijdrage aan de Benelux, een subsidie aan het Europees Instituut voor Publieke Administratie (EIPA), een beurzenprogramma aan het Europacollege in Brugge en een programma voor EU-sanctiebeleid. Op een aantal van deze uitgaven worden wel kortingen doorgevoerd als gevolg van de non-ODA taakstelling. Aangezien dit slechts een zeer klein deel van de uitgaven betreft die desondanks belangrijke bijdragen leveren aan de Nederlandse beleidsdoelstellingen, is het daarom niet realistisch om op beleidsartikel 3 een besparing van 20% te realiseren.

8.2 Opvolging aanbevelingen

Europa is volop in beweging als gevolg van allerlei ontwikkelingen. Dit leidt tot nieuwe inzichtbehoeften die raken aan dit begrotingsartikel. Het ministerie is bezig deze inzichtbehoeften te formuleren. Deze zullen worden opgenomen in de SEA voor 2026, die als bijlage bij de eerstvolgende Memorie van Toelichting zal verschijnen.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken toont inzet in het opvolgen van aanbevelingen van evaluaties, zoals bij de evaluatie van de Nederlandse EU-standpuntbepaling. Omdat de kabinetsreactie op de evaluatie van de Nederlandse invloed in de EU wordt opgenomen in

de kabinetsreactie op deze Periodieke Rapportage kan er in dit document nog niks gezegd worden over de opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie van de Nederlandse invloed in de EU.

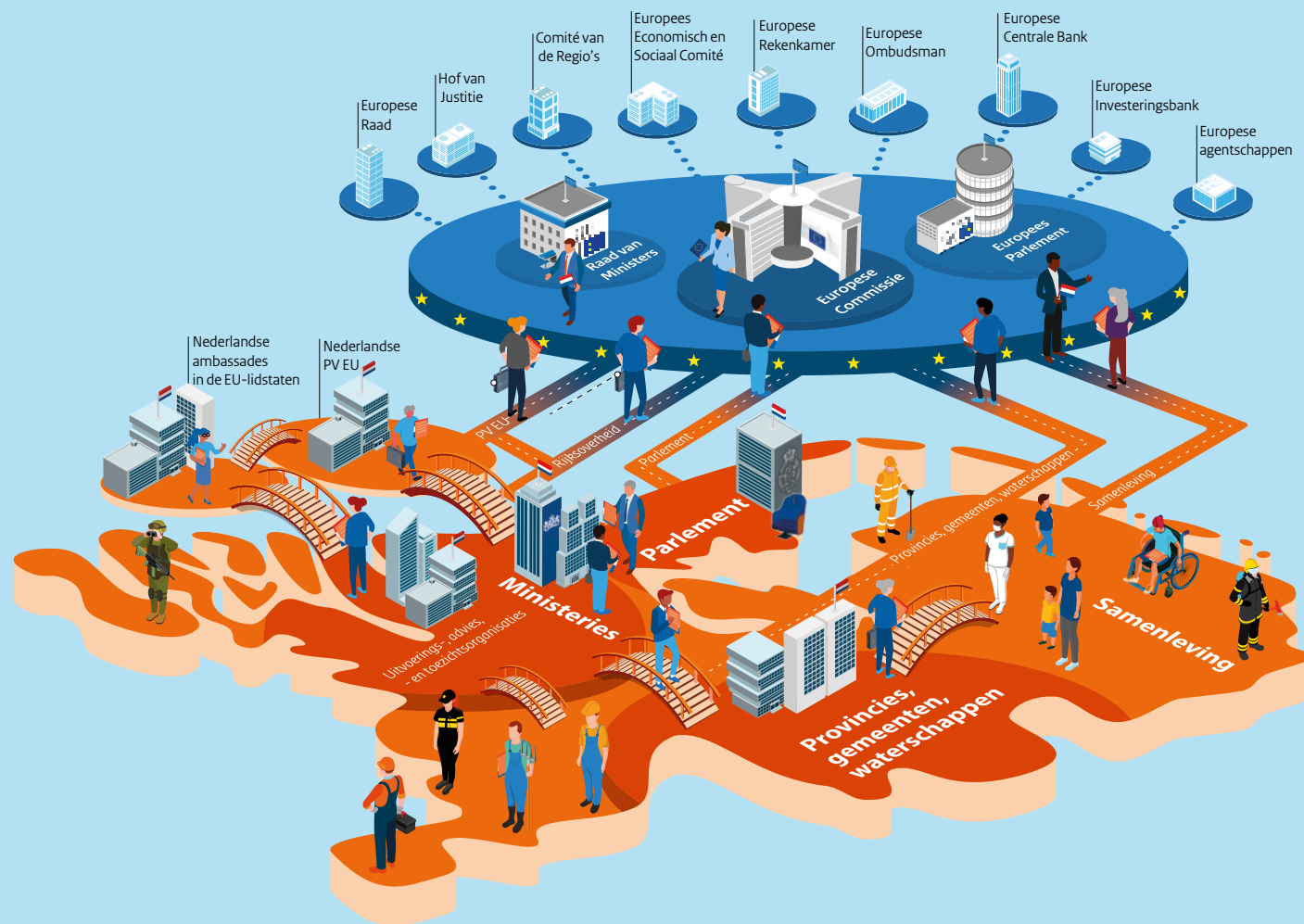
9. *Kwaliteit en onafhankelijkheid*^v

De periodieke rapportage is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze synthese is gebaseerd op het onderzoeksmateriaal zoals beschreven in paragraaf 4 en bijlage 1.

Om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken stelde IOB een externe referentiegroep samen. Dezen referentiegroep adviseert directeur IOB over de kwaliteit van het

concept eindrapport van de evaluatie. Voor deze periodieke rapportage bestond de referentiegroep uit vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DIE), ministerie van Financiën (IRF) en prof. dr. Peter Bursens (Universiteit Antwerpen), die tevens een verklaring heeft afgegeven over de kwaliteit van het rapport (bijlage 2).

Directeur IOB stelt het eindrapport vast.



Bijlagen

Bijlage 1

Overzicht aan evaluatieonderzoek

Adriaensen, J. (2023). [Literatuurstudie: Nederlandse invloed in de EU besluitvorming](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding

Beun, H., & T. Hargitai (2021). [Op tijd op de hoogte?](#) Een evaluatie van de EU-informatieafspraken tussen het Nederlandse kabinet

Breeman, G. & Timmermans, A. (2023). [Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.

Colli, F. & Adriaensen, J. (2023). [Casestudie Carbon Border Adjustment Mechanism \(CBAM\)](#). Deelstudie van evaluatie Nederlandse EU beleidsbeïnvloeding.

Cornelissen, M. & Karakasis, V. (2024). [Beïnvloeding van EU-beleidsformulering door lidstaten: een literatuurstudie](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.

ECDPM (2020) [Literature review: De EU-externe instrumenten en het Europees Ontwikkelingsfonds in Sub-Sahara Afrika](#).

Hargitai, T. & Beun, H. (2023). [Casestudie Ophoging Europese klimaatambities 2030](#). Deelstudie van evaluatie Nederlandse EU beleidsbeïnvloeding.

Hillebrandt, M. & Hoppe, A. (2023). [Casestudie Wetgevingstransparantie in de Raad van de EU](#). Deelstudie van evaluatie Nederlandse EU beleidsbeïnvloeding.

Hoorens, S. Nederveen, F. Schellekens, G. Hylkema, D. Michelin, R. Janssen, V. Leussink, I. Stolk van, C. & Wester, R. (2022). [Evaluatie rijksbrede Brexit-inzet van de Nederlandse overheid: Eindrapport](#).

IOB (2012) [Relaties, resultaten en rendement](#). Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief.

IOB (2021). [Tactisch en praktisch](#). Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europeabeleid.

IOB (2021). [Tactisch en praktisch](#). Naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europeabeleid.

IOB (2023). [Casestudie Strategisch Kompas](#). Deelstudie van evaluatie Nederlandse EU beleidsbeïnvloeding.

Krommendijk, J. (2023). [Casestudie rechtsstaatconditionaliteiten](#). Deelstudie van evaluatie Nederlandse EU beleidsbeïnvloeding.

Ruiter, R., Steunenbergh, B. & Hoppema, M. (2023). [Omzetting en uitvoering: een literatuurstudie](#). Deelstudie van IOB-evaluatie Nederlandse EU-beleidsbeïnvloeding.

Traguth, T., Wessels W., Jensen, M.D. & Eymeri-Douzans, J.M. (2021). [Shaping National Voices in the EU](#). EU Policy Coordination in Germany, Denmark and France and Lessons for the Netherlands, ed. IOB.

Zwaan, P. (2023). [Nieuwe ronde, nieuwe kansen?](#) Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU.

Bijlage 2

Verklaring onafhankelijke deskundige IOB-Periodieke Rapportage Buitenlandse Zaken Begrotingsartikel 3 ‘Europese samenwerking binnen de EU (2016-2023)’

Peter Bursens, 5 mei 2025

Extern lid van de referentiegroep voor de IOB-evaluatie Periodieke Rapportage Buitenlandse Zaken Begrotingsartikel 3 ‘Europese samenwerking binnen de EU (2016-2023)’.

Deze periodieke rapportage behandelt de evaluatie van de Nederlandse invloed in de EU (2016-2023), zoals gepubliceerd in het rapport ‘Grip door begrip’ van december 2024, uitgevoerd door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB).

Het onderzoek vertrekt van de eenvoudige maar cruciale vaststelling dat de EU essentieel is voor de Nederlandse welvaart, vrijheid en veiligheid. Invloed van Nederland in het Europese besluitvormingsproces is daarom in het directe belang van Nederlandse burgers en bedrijven. Het onderzoeken en evalueren van deze invloed verdient daarom terecht de aandacht van IOB.

De centrale vraagstelling voor deze periodieke rapportage is als volgt: ‘Welke inzichten bestaan er in (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Nederlandse inzet binnen de ‘Europese samenwerking’ in de Europese Unie tussen 2016 en 2023 en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstig beleid?’ Deze heldere vraag werd omstandig beantwoord in rapport ‘Grip door begrip’, op basis van een breed spectrum aan relevante bronnen zoals wetenschappelijke literatuur en beleidsdocumenten. Er werden vijf goed gekozen casestudies uitgevoerd op basis van semigestructureerde interviews met Nederlandse beleidsmakers en diplomaten,

medewerkers van Europese instellingen, vertegenwoordigers van andere lidstaten en relevante maatschappelijke actoren, en van vragenlijsten beantwoord door bijna 5000 ambtenaren van de Rijksoverheid.

De verzamelde data en de analysemethoden werden op wetenschappelijk verantwoorde wijze toegepast. Dit laat de onderzoekers toe de betrouwbare en valide conclusie te trekken dat Nederland in de onderzochte periode een relatief grote invloed heeft gehad in de EU en dat dit met name te danken was aan de volgende condities: een gedegen vakinhoudelijke kennis bij ervaren spelers, het vermogen om effectieve coalities te smeden, het verbindende optreden van een ervaren minister-president en een zeer aanwezige Permanente Vertegenwoordiging.

Het rapport formuleert een reeks aanbevelingen die logisch voortvloeien uit de analyse en die zo geformuleerd zijn dat ze ook praktisch kunnen toegepast worden. Het gaat hierbij om het aanhoudend creëren van bewustzijn en kennis over de Europese bestuurslaag, het blijvend investeren in doeltreffende netwerken met andere nationale en Europese spelers, en aandacht voor proactief handelen en tijdige aansturing van ambtenaren en diplomaten door de politiek verantwoordelijken.

Het onderzoeksproces werd opgevolgd door een referentiegroep met als leden vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Financiën en ondergetekende. Deze groep werd meermaals tijdens het proces de

kans gegeven om te reflecteren over het opzet, het verloop en de conclusies van het onderzoek. Dit gebeurde steeds in een constructieve dialoog met de onderzoekers, die een grote openheid vertoonden voor suggesties en zich erg responsief opstelden.

Vanuit mijn ervaring met fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek naar EU-beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie in andere lidstaten kan ik zonder meer vaststellen dat het voorliggende IOB-onderzoek aan alle wetenschappelijke standaarden voldoet. De opdrachtgever kan zeker zijn dat het rapport op een verantwoorde wijze tot conclusies is gekomen en kan zonder aarzelen overwegen om gevolg te geven aan de beleidsimplicaties.

Prof. dr. Peter Bursens, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen, verbonden aan het Departement Politieke Wetenschappen, de onderzoeksgroep Politics and Public Governance en het GOVTRUST Centre of Excellence.

Eindnoten

- ⁱ een omschrijving van de bij aanvang van de looptijd van het beleidsthema in de SEA **vastgestelde inzichtbehoefte en een samenvatting van de reeds bestaande inzichten**
- ⁱⁱ een meerjarige beschrijving van de ontwikkeling van de **gehanteerde beleidstheorie**, het ingezette **beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het beleid**
- ⁱⁱⁱ een meerjarig overzicht van de relevante uitgaven op de rijksbegroting en, indien van toepassing, een indicatie van de financiële gevolgen van het beleid voor de maatschappij
- ^{iv} een **overzicht** van de uit individuele evaluaties verkregen inzichten in de (voorwaarden voor) **doeltreffendheid en doelmatigheid** van de ingezette beleidsinstrumenten en daarmee samenhangende uitgaven
- ^v een beschrijving van de wijze waarop de **onafhankelijkheid van de periodieke rapportage** is geborgd
- ^{vi} een **overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek** naar (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid waarmee invulling is gegeven aan de inzichtbehoefte

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/kamerbrief-over-herziening-regeling-periodieke-evaluatie-rpe>.

² Jaarverslagen ministerie van Buitenlandse Zaken 2016-2023 [Artikel 3: Effectieve Europese samenwerking | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid \(rijksfinancien.nl\)](#).

³ De uitgaven onder deze categorie staan gelijk aan de bijdrage die Nederland geeft aan de Raad van Europa.

⁴ Onder ontvangsten vallen invoerrechten, overige ontvangsten van de EU en de Restitutie van de Raad van Europa.

⁵ EUR 1.500.000 is opgenomen in de begroting, maar in 2023 niet uitgegeven.

⁶ Dekker, B., Korteweg, R., Nunes, A., Sie Dhian Ho, M. & Zweers, W. (2019). *Weinig Empathisch, Wel Effectief. Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie*, Den Haag: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Syntheseonderzoek Nederland in de EU (2016-2023) | Periodieke Rapportage artikel 3 BZ-begroting | rapport | Syntheseonderzoek Nederland in de EU (2016-2023) | Periodieke Rapportage artikel 3 BZ-begroting | rapport

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Enof | Utrecht: infographics pagina 3 en 6
Today | Utrecht : infographic pagina 12
Vormvijf | Den Haag : infographics pagina 14 en 23
Shutterstock: coverfoto

Opmaak: Enof | Utrecht

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | mei 2025