

WETEN VAN DE HOED EN DE RAND: OVER HET BESPELEN VAN DE EUROPESE UNIE, RECHTSTREEKS EN VIA DE BAND

**Een onderzoek naar ‘agenda-setting’ in de EU
door het ministerie van V&W – DG Personenvervoer**

Drs. Mirte van den Berge
Drs. Suzanne Nollen
Drs. Louise van Schaik

Clingendael European Studies Programme
April 2007



Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen
‘Clingendael’
Clingendael European Studies Programme (CESP)
Clingendael 7
2597 VH The Hague
Telephone: +31(0)70 – 3245384
Fax: +31(0)70 – 3746669
Email: cesp@clingendael.nl
Web: www.clingendael.nl

INHOUDSOPGAVE

1. Achtergrond van het onderzoek	1
2. Wat is ‘agenda-setting’?	2
3. Agenda-setting: methoden, actoren en timing	4
4. Benodigde kennis, attitudes en vaardigheden voor ‘agenda-setting’	13
5. Conclusies	15
Literatuur	18
Beleidsdocumenten	19

§1. ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek dat in dit rapport wordt gepresenteerd is uitgevoerd in de periode februari tot en met maart 2007 door het Clingendael European Studies Programme, in opdracht van DG-Personenvervoer (DGP), directie marktontwikkeling en decentraal vervoer.

Het onderzoek heeft zich gericht op het systematisch in kaart brengen van aanwezige kennis en ervaring met het Europese werk binnen V&W, meer in het bijzonder met ‘agenda-setting’ in de Europese Unie. Het doel is deze kennis te delen met collega’s van DGP. Dit is belangrijk gezien actuele ontwikkelingen binnen de EU en in het veld nopen tot een versterkte – meer *strategische* – inzet gericht op de *vroegtijdige* beïnvloeding van de Europese beleidsontwikkelingen. Het onderzoek naar ‘agenda-setting’ in de Europese Unie door DGP is de eerste fase in een project dat in de tweede fase zal uitmonden in een training over dit onderwerp voor een groep dossierhouders.

‘Agenda-setting’ is een ‘hot’ onderwerp. In de uitgebreide Europese Unie van 27 lidstaten is het steeds lastiger geworden de Nederlandse invloed op prioritaire dossiers te verzekeren.¹ Tegelijkertijd worden nationale overheden in toenemende mate geconfronteerd met grensoverschrijdende beleidsproblemen, zodat men moet zoeken naar mogelijkheden om nieuwe ideeën en beleidsoplossingen aan te dragen. In veel gevallen is de EU hier bij uitstek geschikt voor. Actieve en vroegtijdige beïnvloeding is daarbij cruciaal, niet in de laatste plaats om eventuele ‘misfits’ van Europese initiatieven met nationale beleidsdoelstellingen te voorkomen of bij te buigen. ‘Agenda-setting’ wordt dus steeds meer een strategisch instrument van beleidsbeïnvloeding en effectieve belangenbehartiging.

Ook DGP heeft de Europese Unie regelmatig nodig voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen en voor het realiseren van bepaalde nationale beleidsdoelstellingen. Actuele Europese ontwikkelingen, waaronder het tussentijdse evaluatiedocument ‘*Europa duurzaam in beweging: duurzame mobiliteit voor ons continent*’ (2005) van het Witboek Vervoer (2001) en het nieuwe werkprogramma van de Europese Commissie 2006-2008, dragen bij aan meer aandacht voor en de noodzaak tot ‘agenda-setting’ binnen DGP. De Europese beleidsvoornemens in deze documenten, zijn actief door DGP beïnvloed in de agendazettende fase, en worden positief door DGP geëvalueerd ten opzichte van het bestaand en voorgenomen nationaal mobiliteitsbeleid. Daarmee is de kous niet af. Veel van de thema’s uit het herziene Witboek, zoals duurzaamheid, energie-efficiëntie en prijsbeleid in vervoer, stedelijk vervoer en marktordening/aanbestedingen, bieden kapstokken voor DGP om de beleidsdoelen uit de nota mobiliteit te realiseren. Hiermee zijn agendazettende vervolgstappen door meer dossierhouders nodig geworden, hetgeen een directe aanleiding vormde voor dit project: de professionalisering van de follow-up.

1) Nederland heeft in zekere zin ook te leiden onder imagoschade opgelopen door het ‘Nee’ tegen de Europese grondwet, maar het is vooralsnog lastig in te schatten hoe dit de Nederlandse positie in Brussel beïnvloedt en doorwerkt op het beleidsterrein transport.

Het onderzoek bestond uit twee delen:

1. het afnemen van een 15-tal interviews met ervaren agendazetters binnen V&W en DGP naar hun ervaring en werkwijze bij 'agenda-setting';
2. het bestuderen van relevante wetenschappelijke literatuur en documenten van V&W en DGP.

In dit rapport wordt eerst gedefinieerd wat verstaan wordt onder 'agenda-setting' in de EU, vervolgens wordt ingegaan op de verschillende methodes en betrokken actoren, daarna is er aandacht voor vereiste kennis, vaardigheden en attitudes (KVA's) om professioneel bezig te zijn met 'agenda-setting'. Tot slot volgen er enkele conclusies.

§2. WAT IS 'AGENDA-SETTING'?

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe DGP de Europese agenda kan beïnvloeden. De (politieke) agenda wordt doorgaans gedefinieerd als de lijst met onderwerpen en problemen waar overheidsambtenaren en hun directe omgeving zich mee bezig houden (Kingdon, 1984). Aangezien er slechts beperkte tijd en middelen beschikbaar zijn, gaat 'agenda-setting' over het beïnvloeden van de *prioriteiten* die gekozen worden gedurende het beleidsproces. Het Europese beleidsproces wordt gekenmerkt door een veelheid aan actoren, een grote mate van complexiteit en een behoorlijk aantal 'veto points', waar nieuwe initiatieven kunnen worden geblokkeerd. Tegelijkertijd is het Europese proces redelijk open en toegankelijk voor overheden en belangengroeperingen die de aandacht op bepaalde beleidsissues willen vestigen.

In het onderzoek gaven de respondenten aan dat er verschillende vormen van 'agenda-setting' zijn. Het kan gaan om het agenderen van nieuwe thema's, zoals bijvoorbeeld een andere zienswijze² op hoe om te gaan met de CO₂-uitstoot van verschillende vervoersmiddelen, of om meer concrete voorstellen die aansluiten bij al bestaande beleidsvoornemens, zoals het beïnvloeden van het herziene Witboek. Daarnaast kan een onderscheid worden gemaakt tussen het aankaarten van onderwerpen op het politieke niveau en op het beleidsniveau. 'Agenda-setting' gaat nadrukkelijk niet over het blokkeren van nieuwe initiatieven en ook niet over de 'gewone' Nederlandse bijdrage in het Europese besluitvormingsproces.³

Aangezien de Europese Commissie in het Europese beleidsproces het recht van initiatief voor nieuwe wetgevingsvoorstellen heeft, zal in de eerste plaats deze organisatie dienen te worden overtuigd. Dit kan via andere actoren lopen die de Commissie beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld de sector of andere belangengroeperingen. Daarnaast is het waarschijnlijk dat de Commissie in haar keuzes rekening zal houden met de actoren die een formele stem hebben in het besluitvormingstraject: de Raad en het Europees Parlement.

-
- 2) In de literatuur staat dit bekend onder de noemer paradigma shift of een verandering van het beleidsdiscours.
 - 3) In de praktijk is het onderscheid tussen echte 'agenda-setting', het initiëren van compleet nieuwe initiatieven waar nog niet aan gedacht werd, en pro-actieve beleidsbeïnvloeding vaak lastig te maken en daarom is ervoor gekozen om met een redelijk brede definitie van 'agenda-setting' te werken.

Bij het uitdenken van een ‘agenda-setting’ strategie is het vaak een uitdaging hoe er zorg voor dragen dat een onderwerp niet enkel op de Europese agenda komt, maar om er vervolgens ook voor te zorgen dat concrete beleidsinitiatieven qua opzet en inhoud aansluiten bij de Nederlandse beleidswensen. Tegelijkertijd is het van belang dat er in de besluitvormingsfase voldoende steun kan worden gemobiliseerd om er daadwerkelijk voor te zorgen dat het voorstel in de gewenste vorm wordt aangenomen. Deze follow-up met betrekking tot ‘agenda-setting’ is cruciaal in het beoordelen van een agendazettende actie als instrument van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie. Een hieraan gerelateerd onderwerp betreft de vraag of de EU het meest geschikte bestuursniveau is om het betreffende beleidsissue te agenderen.

2.1 ‘Agenda-setting’ via andere internationale organisaties

Veel respondenten refereerden aan het onderscheid tussen directe beïnvloeding van de Europese Commissie en indirecte beïnvloeding via andere internationale organisaties, of via belangengroeperingen, europarlementariërs en opiniemakers. Met name de afweging om een grensoverschrijdend beleidsonderwerp al dan niet via een andere internationale organisatie of bilaterale overeenkomst te benaderen, bleek vaak aan de orde te zijn. Dit is niet verwonderlijk want op het gebied van transport is er een scala aan internationale organisaties, verdragen en samenwerkingsverbanden, zoals de riviercomités, de IMO, het ICAO, de ERA, waar het vaak eenvoudiger is om nieuwe onderwerpen aan te kaarten. Een handige inzet in de Europese Unie als basis en in een ander internationaal forum kan vanwege de beleidsconcurrentie stimulerend werken op de voortgang van een agendazettend initiatief in dat forum.

Met betrekking tot de keuze voor het meest geschikte bestuursniveau werd volgens de respondenten vaak gekeken in welk forum men dacht het beste de handen op elkaar te krijgen en waar de meeste middelen beschikbaar zouden zijn.⁴ Hoewel andere internationale organisaties en verdragen minder geschikt zijn om naleving af te dwingen, worden ze desalniettemin vaak gebruikt als proeftuin voor ‘agenda-setting’ in de EU. Hierin wordt geprobeerd om draagvlak en overeenstemming tussen relevante EU lidstaten te bewerkstelligen, alvorens de nieuwe initiatieven eventueel in de Europese context kunnen worden uitgewerkt. Een bijkomend voordeel is dat de Commissie vaak als waarnemer deelneemt aan internationale organisaties en verdragen, waardoor in deze bijeenkomsten haar positie alvast kan worden gepeild. Een goed voorbeeld van deze insteek is het International Transport Forum (voorheen CEMT).

2.2 De keuze voor ‘agenda-setting’ via de EU

Naast de optie om een beleidsonderwerp via internationale of bilaterale verdragen te adresseren, is het soms ook een optie om iets op nationaal of zelfs decentraal niveau te regelen, of speelt de vraag of nieuwe Europese wetgeving c.q. beleidsinitiatieven echt nodig zijn. In de praktijk blijken de volgende karakteristieke kenmerken van de Europese Unie vooral van invloed te zijn op de afweging om al dan niet te kiezen voor ‘agenda-setting’ in de EU.⁵

4) In de literatuur staat dit bekend als “venue shopping” of “forum shopping”. Zie bijvoorbeeld Princen (2007). Met middelen bedoelen we niet enkel geld, maar ook het beleidsinstrumentarium, kennis, etc.

5) Zie ook Princen (2007).

Ten eerste is EU wetgeving bindend en daarmee supranationaal afdwingbaar. Dit is een belangrijke reden waarom de EU vaak wordt gebruikt voor harmonisatie van nationale wet- en regelgeving. Het Europese niveau wordt dan gebruikt als middel om andere EU lidstaten te binden aan gemaakte afspraken. Overigens is het zo dat binnen de EU in toenemende mate wordt gewerkt met zachte afspraken, zoals actieprogramma's, inspanningsverplichtingen, etc.

Ten tweede zijn er in vergelijking met het nationale beleidsproces veel meer actoren betrokken bij het besluitvormingsproces. Dit betekent een grotere kans om medestanders te vinden, maar ook een grotere kans op tegenstand. Het brengt met zich mee dat het lastig is om een inschatting te maken van het totale krachtenveld. Echter, de EU biedt ook kansen om nationale weerstanden te overwinnen.

Ten derde heeft de Europese Commissie het recht van initiatief voor nieuwe wetsvoorstellen, terwijl in andere internationale organisaties en de nationale context doorgaans meer ruimte is voor nationale overheden om de agenda te bepalen. Dit betekent onder andere dat het betreffende initiatief in te passen moet zijn in de activiteiten van de Europese Commissie, dat zij actief benaderd moet worden en dat er zonder haar steun niets bereikt kan worden.

Ten vierde wordt de Europese agenda sterk beïnvloed door het voorzitterschap, dat ieder half jaar de verantwoordelijkheid is van een andere EU lidstaat middels een van tevoren opgesteld schema. Als het (relevante) voorzitterschap besluit een nieuw initiatief niet te steunen is er een grote kans dat de Commissie het initiatief niet zal oppakken of dat het (tijdelijk) vastloopt.

Ten vijfde moet bij nieuwe initiatieven op het Europese niveau de subsidiariteit, kortweg de meerwaarde van de Europese samenwerking, expliciet worden beargumenteerd en moet er een Europese bevoegdheid zijn om activiteiten te ontplooiën.⁶ De meerwaarde van Europese samenwerking hangt nauw samen met het grensoverschrijdende karakter van het beleidsonderwerp.

Deze unieke kenmerken van het Europese beleidsproces spelen zijn bijna altijd relevant bij de afweging of, en op welk bestuursniveau een nieuw beleidsinitiatief moet worden ontplooid. Gedurende het onderzoek ontstond de indruk dat de respondenten weliswaar goed op de hoogte zijn van de verschillen tussen 'agenda-setting' in de EU en andere organisaties, maar dat de keuze toch vooral vaak werd ingegeven door het forum waarmee men het meest bekend was.

§3. AGENDA-SETTING: METHODEN, ACTOREN EN TIMING

Het overgrote deel van de EU agenda staat al bij voorbaat vast. Derhalve is de ruimte voor nieuwe initiatieven klein. Het is voor een lidstaat dus vaak zoeken naar een '*window of opportunity*' om pro-actief de agenda te kunnen beïnvloeden. Het bekleden van het EU voorzitterschap geeft een lidstaat vaak die kans, omdat de aandacht voor de EU binnen de eigen administratie dan groter is dan normaal en er meer mensen en middelen beschikbaar zijn. Daarnaast creëren onvoorziene en onvoorspelbare omstandigheden zoals rampen, crises,

6) Dit is bij het beleidsterrein transport overigens doorgaans geen probleem; voorstellen worden vaak gebaseerd op artikelen uit het transport, milieu of interne markt hoofdstuk uit het EG verdrag.

uitkomsten van verkiezingen in bepaalde landen, bepaalde tijdsgeest etc, een momentum waarvan gebruik gemaakt kan worden om onderwerpen op de agenda te plaatsen. Ook grote Europese projecten, zoals een verdragswijziging, de Lissabon strategie, en de voltooiing van de interne markt kunnen van die doorbraakmomenten zijn, waarin in één keer een groot aantal beleidswijzigingen met relatief grote implicaties wordt doorgevoerd. Tot slot zijn er doorgaans veel kansen voor incrementele beleidswijzigingen, die voor het grotere publiek haast onopgemerkt blijven, maar op de langere termijn toch soms grote consequenties kunnen hebben. Kortom, het is een kunst en kunde om ertussen te komen en de beperkte kansen te grijpen. ‘Agenda-setting’ vereist derhalve in toenemende mate een professionele aanpak, waarin nagedacht wordt over de selectie van onderwerpen, de inzet van mensen en middelen op de korte en langere termijn en de reputatie van Nederland.

In het onderzoek is de respondenten gevraagd naar hun ervaringen met het *proces* van ‘agenda-setting’. Hieronder volgt een weergave van de antwoorden met betrekking tot de volgende vragen: hoe kan een onderwerp worden geïdentificeerd; welke methodes worden gebruikt c.q. hoe ga je te werk; met wie gaat men in zee; wat is de timing en tot slot de vraag of er aandacht is voor de follow-up?

3.1 Onderwerpen en types ‘agenda-setting’

Uit het onderzoek komt naar voren dat de agendazetter alvorens acties te gaan ondernemen met betrekking tot het onderwerp zich moet vergewissen of aan twee randvoorwaarden is voldaan teneinde ‘hobbyisme’ te voorkomen. Ten eerste moet de agendazetter zeker weten of het onderwerp binnen de Nederlandse korte dan wel langere termijn beleidsdoelstellingen past, omdat dat het kader en de koers aangeeft voor Europese acties.⁷ Ten tweede moet de agendazetter op de hoogte zijn van de beleidsmatige ontwikkelingen in Brussel (bijvoorbeeld Witboek Vervoer) en in de andere lidstaten op de korte en langere termijn. Dit is noodzakelijk om zelf ideeën op te doen, de timing van de acties te bepalen, maar vooral ook om in te schatten of de Nederlandse plannen ergens bij kunnen aanhaken mede met het oog op het draagvlak voor de ideeën, de haalbaarheid en het realiteitsgehalte van de voorgenomen agendering.

Dit wil overigens niet zeggen dat praktische overwegingen met betrekking tot draagvlak en haalbaarheid altijd de overhand moeten hebben bij de keuze voor een onderwerp. In sommige gevallen kan ‘agenda-setting’ er uitdrukkelijk op gericht zijn juist een draagvlak te creëren voor een totaal nieuw onderwerp. Voorbeelden zijn de onderwerpen: Hoogwater richtlijn, Electronische voertuigidentificatie (EVI), en tot op zekere hoogte de voorzitterschapsconferentie Enery in Motion. Dit type van ‘agenda-setting’ is uiterst politiek, vereist veel voorwerk en een uitgekende lange termijn strategie.

De meer technisch-bureaucratische vorm van ‘agenda-setting’ komt veel vaker voor en verloopt via de meer geëigende kanalen, zoals die van de gespecialiseerde expertgroepen. Voorbeelden van dit type ‘agenda-setting’ binnen V&W zijn evaluatie van het Witboek Vervoer, de Nederlandse input in het CAFE proces (luchtkwaliteit), cross acceptance op het spoor, bronbeleid geluid, etc.

7) Dit is niet altijd makkelijk, aangezien langere termijn doelstellingen zijn niet altijd geformuleerd. Voor DGP is de Nota Mobiliteit hierin richtinggevend.

De respondenten gaven ook een voorbeeld van relatief snelle ‘agenda-setting’ door een crisis, te weten in het Onur Air dossier, waar een Europese zwarte lijst van vliegtuigmaatschappijen uit voort kwam.

De ideeën voor nieuwe onderwerpen deden de respondenten op verschillende manieren op, bijvoorbeeld door in Brussel organisaties te volgen die om DG-TREN heen actief zijn, zoals ACEA. Daarnaast is het belangrijk te volgen wat gerelateerde DG’s doen, zoals DG Onderzoek, DG Milieu, DG Ondernemingen, DG Regio’s of wat er gaande is binnen adviesorganen zoals het Economisch en Sociaal Comité of het Comité van de Regio’s. Ook het bezoeken van internationale conferenties leverde ideeën op, net zoals het informeel brainstormen met collega’s uit andere landen, de eigen werkervaring in een ander beleidsveld of (negatieve) ervaringen in de uitvoering. Naast deze externe factoren gaven veel respondenten aan dat een internationale oriëntatie en een zeker ‘Fingerspitzengefühl’ ook een grote rol spelen: je moet er als het ware ‘een neus’ voor hebben. Allen waren het eens dat de ideeën voor nieuwe onderwerpen vooral in Den Haag bij de experts, de beleidsmakers worden geboren, en dat de Verkeersraad van de NL-PVEU een rol kan spelen in het opvangen en doorsluizen van relevante informatie en met name behulpzaam kan zijn bij het leggen van relevante contacten.

3.2 Methodes van ‘agenda-setting’

Het onderzoek toont aan dat er niet één standaardrecept of succesformule bestaat, dat precies aangeeft hoe de agendazetter te werk moet gaan. Ook is er beslist geen sprake van het vinden van één geheime ingang bij de Commissie, waarna alles goed komt. Er zijn dus vele wegen die tot ‘agenda-setting’ in Brussel leiden. Er moeten gelijktijdig meerdere wegen bewandeld worden. Daarom staan de agendazetters altijd voor het maken van bepaalde keuzes en afwegingen om de strategie te bepalen. Zonder volledig te kunnen zijn, wordt hieronder een aantal opties weergegeven.

Directe en/of indirecte benadering

Het is vaak de vraag of het onderwerp het beste direct of indirect aanhangig gemaakt moet worden bij de Europese Commissie. Het is belangrijk een onderwerp zo te *framen* dat het optimaal kan aansluiten bij bestaande beleidsdiscussies in bepaalde fora. In de praktijk wordt vaak op meer fronten tegelijkertijd gevochten en is het onderscheid niet scherp te maken. De opties zijn:

- via de band van internationale organisaties, belangengroeperingen, de sector, opiniemakers, europarlementariërs, informele overleggen, etc. Verschillende respondenten gaven succesvolle voorbeelden hiervan aan, te weten het hoogwater dossier, botsveiligheid voor fietsers, milieupreformance binnenvaart, etc.
- via het EU voorzitterschap: door het hebben van het voorzitterschap of door het beïnvloeden van andere voorzitters teneinde de Europese Commissie actie te laten ondernemen.
- via het expertscircuit in de Europese Commissie (penvoerder worden, END’er plaatsen). Meestal betekent dit *inter alia* het hebben van een actieve rol in voorposten en het opbouwen en onderhouden van een goed netwerk.
- via agentschappen, waar soms bevoegdheden kunnen liggen voor de implementatie van

besluiten en expertise wordt opgebouwd. Zij leveren de Commissie ideeën aan voor nieuwe wetgeving.

Het actief aanbieden van kennis en middelen

Hoe kan het onderwerp geagendeerd worden? Dit gebeurt onder andere door het actief aanbieden van kennis en middelen aan de Europese Commissie. Bijvoorbeeld door het starten van een project met meer lidstaten (benchmark over CO₂ beleid), organiseren van workshops en conferenties (Energy in motion), uitzetten van (internationaal) onderzoek (causaal model luchtvaartveiligheid), penvoerder zijn in expertgroepen (herziening witboek), schrijven van 'position papers' met een aantal andere lidstaten (hoogwater), het publiceren van een artikel in de internationale pers, het aanbieden van een END'er. De respondenten gaven aan dat het Nederlandse EU voorzitterschap een geschikte periode was voor het aanbieden van kennis en middelen, omdat er toen meer middelen en menskracht beschikbaar waren. Ten aanzien van de inzet van END'ers werd opgemerkt dat deze niet gezien kunnen worden als rechtstreekse vertegenwoordigers van het Nederlands belang, aangezien hun loyaliteit tijdens de detachering bij de Commissie dient te liggen en bij Nederlanders ook vaak daar ligt. Wel werd nadrukkelijk aangegeven dat vanuit het ministerie tijdens en na de detachering meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van de expertise en opgedane ervaring van END'ers. Zij kunnen meer ingeschakeld worden voor informatievoorziening over relevante personen en processen.

Het aandragen van problemen en/of oplossingen

De meerderheid van de respondenten gaf aan dat het onderwerp dat Nederland wil agenderen eerst afgetast moet worden met een (selecte groep) van stakeholders. De agendazetters moeten er zeker van zijn dat het probleem dat zij identificeren ook wordt gedragen en als zodanig wordt herkend door een aantal andere partijen. Dit is in eerste instantie een vrij informeel proces van probleem identificatie, validatie en verbreding. Het houdt in dat er met een vrij open agenda te werk moet worden gegaan. Het in kaart brengen van de 'state of the art' op het betreffende terrein kan daarbij een goede methode zijn. Na informele aftasting is het verstandig de zaken op papier zetten en van daaruit verder werken: 'getting the message across' (representation).

In aanvulling hierop is het de vraag in hoeverre bij een 'agenda-setting' strategie al een oplossingsrichting kan worden aangegeven. Dit kan met name een rol spelen bij 'agenda-setting' binnen een al bestaand dossier. Hier kan bijvoorbeeld geprobeerd worden nationaal beleid te exporteren naar het EU niveau (bijvoorbeeld het CAFE proces, of bij de herziening van het Witboek). Een voorwaarde hiervoor is dat de nationale beleidsdoelstellingen en aanpak gedeeld worden met een aantal medestanders, met wie bijvoorbeeld een 'position paper' kan worden geschreven. Het hebben van de steun van één of meer grote lidstaten is onontbeerlijk. Bij het aandragen van een oplossingsrichting is het ten alle tijden cruciaal om de Europese Commissie mee te krijgen, want deze zal zeer gebrand zijn op een bescherming van het haar toebedeelde recht van initiatief. Dit betekent ook dat de Europese Commissie bepaalde ideeën en oplossingsrichtingen zelf zal moeten kunnen claimen om geloofwaardigheid te behouden.

Top down of Bottom up?

De meeste respondenten onderstreepten dat de ideeën voor 'agenda-setting', maar ook de uitwerking daarvan op het ambtelijke niveau starten. De betreffende agendazetter moet wel gesteund worden door de ambtelijk-politieke leiding anders hebben zijn/haar acties geen kans

van slagen. Gedurende het proces worden van tijd tot tijd de hogere ambtelijke niveaus ingeschakeld om het onderwerp ‘op te schalen’ of op de ‘geëigende niveaus’ te bespreken (informeel overleg waterdirecteuren, informeel overleg directeuren verkeersveiligheid etc). De bewindspersonen worden pas in een laat of het allerlaatste stadium erbij betrokken. Het is opvallend dat de respondenten desgevraagd nagenoeg nooit besluiten om in een vroegtijdig stadium het politieke niveau in te schakelen voor ‘agenda-setting’, terwijl er wel informele ministerraden zijn. Dit lijkt vooral voort te komen uit de lange termijn visie die veel ‘agenda-setting’ kenmerkt, terwijl ingeschat wordt dat de bewindspersonen zich concentreren op de korte termijn politiek.

Uit het onderzoek komt geen duidelijk voorbeeld naar voren waar de agenda juist door het politieke niveau of door de departementsleiding is gezet. De top lijkt geen duidelijke rol te spelen in het selecteren van de onderwerpen, noch in het uitstippelen van de strategische koers en het beschikbaar stellen van menskracht en middelen. Uitzonderingen zijn het Hoogwater dossier, waarin de directeur zelf een actieve rol heeft gespeeld en de strategie heeft uitgestippeld in nauwe samenwerking met de Staatssecretaris; Energy in Motion en de inzet bij de Luchtkwaliteitrichtlijn waar strategie en inzet met de minister besproken is. Voor het overige vonden de respondenten dat het management vooral aan medewerkers de ruimte moeten bieden voor hun agendazettende activiteiten (tijd om eraan te werken, budget om stukken te laten vertalen, netwerken te onderhouden etc.). Over het algemeen was men wel tevreden over de ‘steun’ vanuit het management. Het kan een vertekend beeld zijn, omdat er niet met veel managers is gesproken in het onderzoek, maar hierdoor ontstaat het beeld, dat individuele medewerkers nogal veel vrijheid hebben (wensen en krijgen) voor hun agendazettende activiteiten en dat deze nogal ad hoc bepaald lijken te zijn.

3.3 Actoren in het ‘agenda-setting’ proces

Het Europese beleidsproces wordt gekenmerkt door een veelheid aan actoren die invloed kunnen hebben op het proces van ‘agenda-setting’. Hieronder zal afzonderlijk de rol van de Europese Commissie, de Raad van Ministers, het voorzitterschap, de Europese Raad, andere Europese instellingen, bilaterale contacten, de sector en overige actoren worden besproken. Tenslotte komt de nationale coördinatie van ‘agenda-setting’ kort aan bod.

De Europese Commissie

De belangrijke positie van de Europese Commissie werd in de interviews nadrukkelijk erkend door de respondenten. Overleg en intensief contact met dossierhouders binnen de Commissie werd als noodzakelijk ervaren om het belang van een nieuw initiatief over het voetlicht te brengen in Brussel.

Het werkprogramma van de Commissie is een belangrijk agendabepalend document, met de beleidsvoornemens voor de volgende 12 tot 18 maanden.⁸ Eén van de doelen van de Energy in Motion conferentie was dan ook de beïnvloeding van het werkprogramma van de Commissie.

8) Het werkprogramma bevat strategische initiatieven en de belangrijkste beleidsactiviteiten die ontplooid zullen worden in de daarop volgende 12-18 maanden. Het werkprogramma voor 2007 verscheen op 26 oktober 2006. Daarnaast is er een jaarlijkse beleidsstrategie, waarin prioriteiten voor het daaropvolgende jaar worden aangegeven. Op 21 februari kwam het stuk uit betreffende 2008.

Binnen de ambtelijke organisatie van de Commissie is Directoraat-Generaal Energie en Transport (DG-TREN) het DG waar verreweg het meest contact wordt gezocht vanuit V&W. Tussen de verschillende DGs in de Commissie zijn grote 'karakterverschillen' merkbaar. Zo staat DG-TREN bij veel respondenten bekend als een liberaal ingesteld DG. Wanneer juist het milieubelang voorop staat bij een beleidsinitiatief, werd aangegeven dat Directoraat-Generaal Milieu (DG-ENVI) wellicht meer ontvankelijk zal zijn voor het voorstel. De verschillen tussen deze DGs kwamen ook naar voren tijdens de follow-up van de Energy in Motion conferentie, waar DG-TREN zich defensief opstelde en DG-ENVI positief. Het Directoraat-Generaal Onderzoek (DG-RESEARCH) is van belang als het gaat om 'agenda-setting' via de Europese onderzoeksagenda. Bij voorstellen op het gebied van marktwerking is Directoraat-Generaal Ondernemingen en Industrie (DG-ENTERPRISE) betrokken. Dekking vanuit verschillende DGs binnen de Commissie is noodzakelijk, daar nieuwe beleidsinitiatieven ook door een proces van interservice consultatie gaan, waarin alle verschillende DGs invloed kunnen uitoefenen. De interservice consultatie is daarnaast van belang, gezien de discussies over de impact assessments, die worden gevoerd. Ook de Juridische Dienst kan een invloedrijke speler zijn, aangezien beleidsvoorstellen hier worden getoetst op juridische aspecten.

De ambtelijke organisatie van de Commissie heeft te kampen met structurele personele tekorten en is hierdoor zeer ontvankelijk voor technische expertise van buitenaf. Om op structurele basis deze kennis af te tappen heeft de Commissie talloze expertcomités in het leven geroepen. Deze expertcomités bestaan uit experts uit de verschillende lidstaten, en zijn uitermate belangrijk voor het vroegtijdig meedenken over en beïnvloeden van nieuwe beleidsinitiatieven. Vooral op de beleidsterreinen van DG-TREN zijn deze zeer talrijk, één van de belangrijkste is de 'Joint Expert Group Transport and Environment' (JEGTE). Om gehoord te worden is het belangrijk voor Nederland om een bepaalde positie binnen zo'n groep op te bouwen.

Naast de verschillende expertcomités die de Commissie van technische informatie voorzien, verschaffen ook comitologiecomités en agentschappen de Commissie technische kennis. Comitologiecomités en agentschappen zijn formeel betrokken bij de technische invulling of uitvoering van reeds goedgekeurde wetsvoorstellen, maar kunnen door hun expertise eveneens als agendazetter werken. Een voorbeeld hiervan is het Spoorwegagentschap in Lille, dat belast is met voorbereidend werk voor DG-TREN. De Commissie is daarnaast actief in het faciliteren van 'agenda-setting' vanuit het veld door stakeholder consultaties en hoorzittingen ('hearings') te organiseren. Hierbij worden zowel nationale ambtenaren, als de industrie en belangenorganisaties betrokken. Een voorbeeld van een belangrijk stakeholder-consultatieproject is het 'European Climate Change Programme' (ECCP), waarin binnen verschillende werkgroepen actief wordt meegewerkt aan nieuwe wetgeving, ook op het gebied van transport.

Wanneer de Commissie door de respondenten in de interviews als actor in 'agenda-setting' werd aangemerkt, had dit overwegend betrekking op de ambtelijke organisatie van de Commissie. De respondenten zagen hun nationale Commissaris, de beleidsverantwoordelijk Commissaris of het college van Commissarissen niet als actor van belang in de agendazettende fase van het beleidsproces. Ook het beïnvloeden van het kabinet van de Commissaris werd niet genoemd als relevante actie in 'agenda-setting'.

De Raad van Ministers, het voorzitterschap en de Europese Raad

De Raad van Ministers is formeel niet betrokken bij het initiëren van nieuw beleid. Toch kan de Raad aandringen bij de Commissie op een nieuw beleidsinitiatief.⁹ Ook kunnen de voorbereidende raadswerkgroepen dienen als ontmoetingsplaats voor nationale vertegenwoordigers, om bilaterale contact te onderhouden. Nieuwe initiatieven kunnen ook in deze context ontstaan.

Het halfjaarlijks roulerend voorzitterschap van de Raad van Ministers heeft een vrij grote invloed op het vormgeven van de Europese agenda. Voorafgaand aan deze periode stelt het voorzitterschap, in samenwerking met de Commissie, een voorzitterschapprogramma op.¹⁰ De rol van het voorzitterschap van de Raad en de sturende werking van het voorzitterschapprogramma werden breed onderkend door de respondenten. Opvallend hierbij is het groot aantal initiatieven ontplooid tijdens het Nederlands voorzitterschap in 2004, zoals de Energy in Motion conferentie. Dat Nederland penvoerder is geworden van de herziening van het Witboek Vervoer, lijkt ook sterk samen te hangen met het 2004 voorzitterschap. Het beïnvloeden van andere voorzitterschappen gebeurt onder andere door bilaterale contacten en werkbezoeken tijdens de voorbereiding van het voorzitterschap. DGP/V&W heeft hiertoe circa vijf maanden van te voren informeel overleg met het aanstaande voorzitterschap

Het voorzitterschap speelt ook een belangrijke rol in de Europese Raad. In de Europese Raad komen de verschillende regeringsleiders en staatshoofden van de lidstaten bijeen, en zetten een lange termijn koers uit voor de Europese samenwerking en nemen besluiten over specifieke kwesties waar geen overeenstemming in de Raad over kon worden gevonden. Hierdoor kan de Europese Raad een agendazetter op hoog politiek niveau zijn. De Europese Raad werd in de interviews echter niet vaak specifiek genoemd als actor in het ‘agenda-setting’ proces.

Andere Europese instellingen

Het Europees Parlement heeft geen formele bevoegdheid tot het nemen van beleidsinitiatieven. Echter, informeel kan het EP de Commissie oproepen tot initiatiefwetgeving bijvoorbeeld door het aannemen van een resolutie of dit afdwingen via een amendement in de co-decisieprocedure. Zo heeft een resolutie van het EP over een gezamenlijke actie op het gebied van hoogwater, bijvoorbeeld, bijgedragen aan het agenderen van dit onderwerp. In de interviews werd het Europees Parlement regelmatig genoemd als actor, hoewel de mate waarin de geïnterviewden deze instantie als agendazettend ervaren sterk verschilt. Het rechtstreeks benaderen van de EP-rapporteur en schaduwrapporteurs, alsook het aanleveren van amendementen is succesvol, zoals bij de evaluatie van het eerste spoorpakket is gebleken. Door de invloed van het EP werd destijds de kwestie over veiligheid van personeel als nog op de agenda gezet.

Het belang van andere organen van de Europese Unie bij ‘agenda-setting’, zoals het Europees Hof van Justitie en het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, kwam niet naar voren uit de interviews.

9) Bijvoorbeeld een resolutie van de Raad met het volgende format “The Council invites the Commission to take action on...”

10) Naast het voorzitterswerkprogramma voor het aankomende half jaar wordt er ook een programma gepresenteerd voor de komende 18 maanden, waardoor de invulling van de drie komende voorzitterschappen beter op elkaar aan dienen te sluiten en continuïteit gewaarborgd wordt.

Bilaterale contacten

Uit de vraaggelassen kwam naar voren dat het vormen van coalities zeker van belang is bij ‘agenda-setting’, aangezien een breed draagvlak de kans vergroot dat een initiatief wordt opgepikt binnen de Europese Unie. Vooral de grote landen, of tenminste één groot land in de coalitie, spelen hierbij een belangrijke rol. Nederland kan ook optreden als gidsland, wanneer het als vooruitstrevend te boek staat, in dat geval zullen Nederlandse initiatieven sneller weerklank vinden bij de andere lidstaten. De reputatie van Nederland¹¹ en de beschikbaarheid van beleidsdocumenten in het Engels dragen hier ook toe bij.

Door regelmatig contact met nationale ambtenaren uit de andere lidstaten kan een groter draagvlak worden gecreëerd voor beleidsinitiatieven, en kan inzicht worden verkregen in de problematiek in andere landen. DGP speelt hier op in door middel van een lijst van tien prioritaire landen, waar veel bilateraal contact mee wordt onderhouden.¹²

Bilaterale contacten kunnen gezien worden als vorm van constante informatie-uitwisseling met andere lidstaten. Deze contacten kunnen zowel ten doel hebben de Europese beleidsagenda te beïnvloeden, als een bewuste keuze zijn deze juist te omzeilen. Een voorbeeld hiervan is de spoorcorridor Rotterdam-Genua, die door sommige respondenten werd beschreven als essentiële bilaterale samenwerking waarbij de EU slechts als aanvulling op deze bilaterale afspraken werd gezien.

Bilaterale contacten vinden zowel plaats op technisch-bureaucratisch niveau, als op politiek niveau. Op ministerieel niveau worden dit soort bilaterale afspraken vaak vastgelegd in een ‘memorandum of understanding’ (MoU). Op ambtelijk niveau zijn belangrijke gremia de hierboven beschreven expertcomités en raadswerkgroepen.

De sector

Een andere in het oog springende actor op het gebied van ‘agenda-setting’ is de sector: de industrie, belangenorganisaties of lobbyisten. Uit de vraaggelassen kwam naar voren dat afhankelijk van het onderwerp de sector een potentieel tegenwerkende kracht, een voortstuwende kracht, of een niet ter zake doende actor kan zijn. Nationale ambtenaren hebben vaak contact met nationale brancheorganisaties, die onderwerpen en argumenten meenemen naar hun koepelorganisaties op het Europese niveau. Voorbeelden van zulke koepelorganisaties zijn CER, ERFA en EIM. Een concreet voorbeeld van de invloed van de sector dat naar voren kwam in een van de interviews is milieuprestandie in de binnenvaart. Vanuit het ministerie is de sector er van overtuigd dat het in hun eigen belang was een schonere modaliteit te worden. De Nederlandse sector, veruit de grootste in Europa, heeft vervolgens bij de EU en de lidstaten aangedrongen op strenge regelgeving, en is hierin geslaagd.

Overige actoren

Van belang voor het proces van ‘agenda-setting’ zijn zeker ook de zogenaamde ‘front runners’. Respondenten die naar ‘front runners’ verwezen doelden hiermee op individuen die in het onderwerp geïnteresseerd zijn en het verder kunnen brengen. Dit kunnen mensen binnen de

11) Volgens een respondent heeft Nederland nu een gedegen reputatie als land dat een zorgvuldige balans zoekt tussen vervoer en goede leefomgeving. Het behouden van deze reputatie vraagt aandacht.

12) Deze tien landen zijn: het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, België, Spanje, Oostenrijk, Zweden, Polen, Tsjechië en het Voorzitterschap.

Commissie of nationale overheden zijn, of bijvoorbeeld binnen een denktank of het bedrijfsleven. Hun formele positie is hierbij niet primair van doorslaggevende betekenis. Het gaat meer om de gave het hele veld te kunnen overzien en met heldere ideeën en strategieën te komen om het onderwerp voort te stuwen.

Tijdens de interviews zijn enkele keren technische onderzoeksinstanties aangemerkt als agendazettend. De onderzoeken kunnen gebruikt worden als betrouwbare waardevrije informatiebronnen, die het belang van het te agenderen onderwerp onderstrepen. Ook de media en opiniemakers kunnen een invloed hebben op het proces van ‘agenda-setting’, maar werden niet vaak genoemd in de vraaggesprekken.

Nationale coördinatie van Nederlandse inzet

Ook binnen de Nederlandse overheid zijn verschillende actoren van invloed op de agendazettende activiteiten van DGP. Uit de interviews kwam bijvoorbeeld naar voren dat cultuurverschillen en meningsverschillen binnen V&W en tussen de Ministeries het oppakken van nieuwe initiatieven kan belemmeren. Een goede afstemming en communicatie met de directie Internationale Zaken en andere organisatieonderdelen zijn hierbij van belang. Afstemming met andere departementen en bestuurslagen, zoals de provincies en gemeenten, gebeurt meer ad hoc en informeel, afhankelijk van het onderwerp. Soms werd de noodzaak tot interdepartementale afstemming als een rem op ‘agenda-setting’ gezien en gaf men aan het liever alleen als V&W te doen. Soms ging het anders. Een voorbeeld van samenwerking met andere departementen is de corridorworkshop bron-beleid geluid die Verkeer en Waterstaat heeft georganiseerd samen met VROM.

Daarnaast is gewezen op de rol van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie (PVEU). De PVEU werd diverse malen beschreven als de ogen en oren van Nederland in Brussel, en kan helpen met het leggen van contacten. Ook de Nederlandse ambassades in de lidstaten kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Van belang bij de Nederlandse coördinatie van ‘agenda-setting’ is te trachten zoveel mogelijk met één Nederlandse stem te spreken. Hiervoor is het van belang om op de hoogte te zijn van initiatieven van andere ministeries en om eigen activiteiten goed af te stemmen. Dit kan soms in strijd zijn met het embryonale karakter van ‘agenda-setting’, waarbij het probleem en oplossingsrichting nog niet duidelijk zijn en er nadrukkelijk nog met een open agenda gewerkt wordt. Het is uit de vraaggesprekken naar voren gekomen dat per geval bekeken moet worden in welke fase en in welke mate de andere Nederlandse actoren betrokken dienen te worden. Daarnaast is politieke rugdekking uiteraard onontbeerlijk.

3.4 Timing en follow-up

Veel respondenten gaven aan dat het proces van ‘agenda-setting’ een kwestie is van een lange adem. Bij een dergelijk pro-actief beïnvloedingstraject dient rekening gehouden te worden met zeker één tot anderhalf jaar voorbereiding en actieve beïnvloeding voordat de Commissie met een voorstel komt. Daarbij dient zeker ook gelet te worden op de eigenstandige planning van de Commissie en het moment van agendering van het voorstel door één van de voorzitterschappen. Een Commissievoorstel is immers geen garantie voor behandeling in de Raad.

Uit het onderzoek blijkt dat waar tijdsplanning een rol speelt en in de hand gehouden kan worden, dit ook gebeurt. Voorbeelden zijn de evaluatie van het Witboek Vervoer, het schrijven van ‘position papers’ met landen die in de toekomst het voorzitterschap zullen hebben, etc.

Opvallend was dat het Nederlandse voorzitterschap aanleiding was tot grote activiteit met betrekking tot de agendering via conferenties en workshops en informele raden. Dit is niet onbegrijpelijk gezien het voorzitterschap in tweede helft 2004 samen viel met een nieuw EP en een nieuwe Commissie. Er waren dus per definitie weinig nieuwe wetgevende dossiers. Dit leidde ook bij andere ministeries tot een groot aantal conferenties en seminars, die als doel ‘agenda-setting’ hadden. Het is moeilijk te meten in hoeverre daardoor nieuwe Commissie voorstellen door Nederlandse ideeën beïnvloed zijn. Daarnaast is het de vraag hoe de aandacht voor ‘agenda-setting’ en het Europese werk meer in het algemeen na het voorzitterschap vastgehouden kan worden, aangezien ondanks geaccordeerde follow-up plannen prioriteiten toch werden verlegd.

Sommige respondenten waren kritisch over de follow-up van hun agendazettende activiteiten, met name met betrekking tot de uiteindelijke resultaten, die qua opzet en vorm niet goed aansloten bij Nederlandse voorkeuren. Het beeld komt naar voren dat het eenvoudiger is om een onderwerp op de agenda te krijgen, dan om ervoor te zorgen dat het uiteindelijke resultaat – na interne Commissie processen, onderhandelingen met 27 lidstaten en het EP – in overeenstemming is met hetgeen men oorspronkelijk voor ogen had. Het is dan ook van belang te proberen in een vroegtijdig stadium een inschatting te maken van vermoedelijke verhoudingen binnen het Europese krachtenveld, bijvoorbeeld middels het uitdenken van verschillende scenario’s en het maken van risico analyses.¹³

§4. BENODIGDE KENNIS, ATTITUDES EN VAARDIGHEDEN VOOR ‘AGENDA-SETTING’

Dit project richt zich zowel op het in kaart brengen van de huidige praktijk van ‘agenda-setting’ binnen DGP, als op het ontwikkelen van een training voor medewerkers binnen DGP met minder ervaring in ‘agenda-setting’. Om deze reden werd er in de interviews ook gevraagd naar competenties en capaciteiten die noodzakelijk zijn voor het succesvol agendazetten. Er zal hieronder een onderscheid gemaakt worden tussen kennis, attitudes en vaardigheden.

4.1 Kennis

Kennis over de werking van de Europese Unie werd door alle respondenten genoemd als een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve beïnvloeding van de Europese agenda. Ook werd het belang van gedegen kennis van het (te agenderen) onderwerp in de Brusselse kenniscultuur onderstreept. Essentieel is verder inzicht in de belangrijkste spelers in het veld, zowel op het niveau van de Europese Unie als in de lidstaten. Kennis van de politiek-bestuurlijke systemen, verhoudingen en cultuur in de andere lidstaten is een ander vereiste. Omdat ‘agenda-setting’ in een erg vroeg stadium van beleidsvorming plaats vindt, is tevens kennis van het Nederlandse beleid op de middenlange en lange termijn cruciaal (o.a. te vinden in de Nota Mobiliteit).

13) Zie voor een goede ‘checklist’ die gebruikt kan worden bij het opzetten van een dialoog op Europees niveau: Schout en Bastmeijer (2003).

4.2 Attitudes

Uit de interviews met de experts komt een duidelijk beeld naar voren waar een succesvolle agendazetter aan zou moeten voldoen op het gebied van houding en mentaliteit. Belangrijk hierbij is een open instelling en pioniersgeest. Het is van belang geen eisende houding aan te nemen en zich ontvankelijk op te stellen voor andere oplossingen en nieuwe ideeën. Een oprechte interesse in de problematiek en de context van de gesprekspartner kan hierbij helpen. Daarnaast werden attitudes genoemd als verkopermentaliteit, lef en servicegericht zijn.

4.3 Vaardigheden

De begrippen die op het gebied van vaardigheden tijdens de interviews veelgenoemd werden zijn: taalvaardigheid, netwerk, culturele sensitiviteit, communicatieve vaardigheden en creativiteit. Het beheersen en spreken van meerdere talen is op Europees niveau zeker een pré. Een grondige kennis van de Engelse taal werd door alle geïnterviewde agendazetters aangegeven als onontbeerlijk, maar ook Frans en Duits werden als belangrijke talen gezien met name voor informele momenten.

Ook het opbouwen en het onderhouden van een netwerk werd onderstreept in vrijwel alle gesprekken. Het opbouwen van een netwerk is essentieel en daartoe dient men vaak in Brussel aanwezig te zijn, en ook gebruik te maken van informele momenten om de contacten te verdiepen. Voor het onderhouden van een netwerk is het daarnaast van belang tijd te investeren in persoonlijke contacten en in het verstrekken van een continue en betrouwbare stroom van informatie.

In een internationale organisatie als de Europese Unie is het omgaan met verschillende culturen een aanvullende voorwaarde. Het kunnen inleven in de beleidsproblemen en politieke situatie in de andere lidstaten en het realiseren dat de Nederlandse aanpak slechts één van de velen is, hoort hierbij. Het verdiepen in de achtergronden van gesprekspartners en hun posities kan volgens enkele respondenten ook van belang zijn. Ook moet in acht worden genomen dat van de landgenoten die al lange tijd werkzaam zijn bij EU-instellingen, niet altijd verwacht kan worden met eenzelfde betrokkenheid het Haagse politieke debat te volgen, of zich geheel te kunnen inleven in de situatie in Nederland of op het ministerie.

Een effectieve agendazetter is dus bij uitstek iemand met uitstekende sociale en communicatieve vaardigheden. Het is dan ook essentieel dat het betreffende probleem of de oplossing goed verkocht wordt. Men moet hierbij alert zijn op de eigen houding en woordkeuze, en ook oog hebben voor de houding en reactie van de andere partij. Openheid en duidelijkheid over het belang kan ook het vertrouwen bij de gesprekspartner vergroten.

Een laatste aspect dat veel genoemd werd als noodzakelijke vaardigheid is creativiteit. Creatieve denkers zijn nodig om te bepalen welke onderwerpen op termijn op zouden kunnen komen. De medewerker moet dus politiek gevoel hebben en de onderwerpen in een bredere context kunnen zien.

Gezien het feit dat de agendazetter uit veel verschillende vaten moet kunnen tappen, bestond er een verschil van mening tussen verschillende respondenten of deze taken bij willekeurig iedere medewerker gelegd konden worden of beter geconcentreerd zouden moeten worden bij een aantal medewerkers. Gezien de hoge mate van professionaliteit die ‘agenda-setting’ vereist, pleit dit voor een strategische inzet van het personeel en dus duidelijke betrokkenheid van het management.

§5. CONCLUSIES

Op basis van de bevindingen van dit – beperkte – onderzoek naar de kennis en ervaring met ‘agenda-setting’ binnen V&W, meer in het bijzonder de onderdelen, DGP, DGTL en DGW, wordt in deze paragraaf een aantal conclusies gepresenteerd. Deze omvatten tegelijkertijd enkele ‘lessons learned’, die kunnen dienen als input voor het vervolgtraject.

1. ***‘Agenda-setting’ wint aan belang en vereist een professionele aanpak***

‘Agenda-setting’ vereist een hoge mate van professionaliteit. Door de uitbreiding is het Europese krachtenveld veranderd en daarnaast vraagt de groeiende vervlechting van het Nederlandse beleid met het Europese beleid (Europeanisering) om vernieuwingen in de Nederlandse belangenbehartiging. Hoe kan deze het meest effectief worden opgezet en uitgevoerd? In Brussel worden zaken steeds vaker en nadrukkelijker in de informele voorfase van het besluitvormingstraject afgehandeld, op basis van vroegtijdige inbreng en afstemming van standpunten tussen de lidstaten en Commissie. Dit vergt onder meer strategische prioriteitsstelling, vroegtijdig en flexibel optreden, oog voor de gevolgen van nieuw beleid en een sterkere nationale politisering van het omgaan met de EU. Tegen deze achtergrond wint de fase van ‘agenda-setting’ dus aan belang, als een strategisch instrument van effectieve belangenbehartiging. De tijd van het vrije ‘pionieren’, waarbij op ad hoc basis te werk kon worden gegaan, is definitief voorbij. Blijkens dit onderzoek is men zich daar binnen V&W/DGP terdege van bewust.

2. ***Maak een expliciete afweging voor het gebruik van diverse fora***

Als er een keuzemogelijkheid is voor in welke organisatie en op welk bestuursniveau nieuw beleid het beste kan worden ontwikkeld, blijkt dat er veelal gekozen wordt voor het internationaal overlegorgaan waarmee men het beste bekend is. Regelmatig wordt niet voor de EU gekozen, maar voor een andere internationale organisatie (IMO, ICAO, CCR etc.), zal men proberen het grensoverschrijdende probleem bilateraal te regelen (via MoU’s), bijv spoorwegcorridors) of zal men proberen beleid onderling af te stemmen met een aantal gelijkgestemde landen (bijv. samenwerking in projecten). Omdat er niet altijd een expliciete afweging gemaakt wordt, bestaat het risico dat de vorm van internationale samenwerking niet optimaal aansluit bij de Nederlandse voorkeuren, bijvoorbeeld omdat in veel internationale verbanden geen afdwingbare wetgeving tot stand kan worden gebracht. In het algemeen kunnen verschillende overwegingen een rol spelen bij het zoeken naar de juiste vorm van internationale samenwerking (“forum shopping”), zoals subsidiariteit, toegevoegde waarde, de invloed van Nederland binnen het forum en het zoeken naar praktische en pragmatische oplossingen. Verder is het gezien de hoge mate van internationalisering van beleidsterreinen vaak van belang om verschillende gremia

tegelijktijd te bespelen om een nieuw initiatief ten minste op de agenda van één van deze organisaties te krijgen en andere landen en de Europese Commissie enthousiast te krijgen.

3. ***Zet 'agenda-setting' politieker en strategischer in***

'Agenda-setting' in de EU is gecompliceerd en vereist bij uitstek een strategische benadering, waar het gaat om de selectie van de onderwerpen, de inzet van mensen en middelen en de politieke benadering van het probleem en de oplossingsrichting. Binnen V&W wordt de Europese Unie bovenal nog gezien als een beleidsmachine en veel minder als een politiek proces. Het proces van 'agenda-setting' bij V&W is in de regel technisch-bureaucratisch gestuurd, oftewel 'bottom-up'. Deskundige beleidsmakers signaleren vanuit hun inhoudelijke expertise een bepaald nieuw probleem of een mogelijkheid voor beleidsontwikkeling en zetten vanuit hun kennisnetwerk verschillende horizontale en verticale acties zelf uit. Waar dit relevant wordt geacht wordt expliciet draagvlak gezocht binnen de eigen organisatie en worden de hogere ambtelijke of politieke niveaus ingeschakeld. Wisselend wordt daarbij de hulp van IZ of de PVEU ingeroepen voor de proceskant of voor de introductie met verschillende spelers. Uit het onderzoek komen maar enkele voorbeelden naar voren waar 'agenda-setting' onderdeel uitmaakte van een 'top-down' strategie, waarin men selectief en met gecoördineerde inzet van mensen en middelen te werk ging. Het overheersende beeld wijst erop dat er binnen V&W ruimte voor verbetering is om 'agenda-setting' als een politieker en meer strategisch instrument in te zetten.

4. ***Waarborgen van de 'follow-up' is noodzaak om ontsporing te voorkomen***

'Agenda-setting' is een kwestie van de lange adem, waarbij het veel inspanning vergt om het proces te bewaken als het onderwerp eenmaal door de Commissie is omarmd. Het is hierbij belangrijk een risico analyse te maken van in hoeverre een eventueel Commissievoorstel zou kunnen afwijken van wat Nederland in eerste instantie voor ogen had en om beïnvloedingsmogelijkheden –en momenten duidelijk in kaart te brengen. Nederland slaagt er lang niet altijd in de aandacht voor het onderwerp – qua tijd en personele inzet – vast te houden. Een gebrekkige follow-up van een agendazettende actie heeft dan ook meer dan eens geresulteerd in een Commissievoorstel dat niet goed aansloot bij Nederlandse voorkeuren. Bij procesbewaking is het belangrijk dat iets geboden kan worden, zoals een sterke inhoudelijke expertise of een invloedrijke positie binnen het krachtenveld. Daarnaast is contact onderhouden met verschillende Commissie ambtenaren (binnen verschillende DG's en op uiteenlopende ambtelijke en politieke niveau's), belangengroeperingen, het EP en de andere EU lidstaten gedurende het proces, een tijdrovend, maar uiterst belangrijk onderdeel van de follow-up.

5. ***Plaats Nederlandse wensen (bijv. bronbeleid, voertuigeisen etc.) in Europees perspectief***

Het is opvallend dat Nederland bijzonder actief en succesvol is op de terreinen waar Nederland een speciaal en groot economisch belang en veel technische kennis en expertise heeft: water, wegvervoer, spoorvervoer, binnenvaart, zeescheepvaart, luchtvaart. Nederland heeft het aanzienlijk moeilijker met 'agenda-setting' in sectoren waar de afhankelijkheid van de EU groter is, omdat er geen direct economisch belang is en daaraan gerelateerde belangengroepen. De meest in het oog springende voorbeelden zijn het bronbeleid, de voertuigeisen en verkeersveiligheid, waar de auto-industrie een belangrijke speler is en

Nederland veelal de vragende partij is. In deze dossiers is het cruciaal om het probleem op nadrukkelijke wijze ‘Europees’ te definiëren en de steun te verwerven van tenminste twee of meer grote lidstaten. Solistisch optreden zal niet werken.

6. ***‘Agenda-setting’ vraagt om een strategische inzet van mensen en middelen***

‘Agenda-setting’ is een kunst en een kunde en vereist nogal wat van ambtenaren in de zin van kennis, vaardigheden en attitude. Het is ook met name een proces van ‘learning by doing’. Gezien de hoge mate van professionaliteit die deze bezigheid vereist, pleit dit voor een meer strategische inzet van mensen. Agendazetten is een specialisme en er kan daarom niet automatisch worden aangenomen dat een dossierhouder/inhoudsexpert dit er even bij kan doen. Het is wel belangrijk dat deze experts aangeven waar issues liggen, maar dat acties vervolgens goed ondersteund en gecoördineerd worden vanuit het ministerie, met name ook om een goede follow-up te waarborgen. Hierbij is een goede samenwerking tussen de inhoudsdeskundigen en de mensen die goed op de hoogte zijn van internationale ontwikkelingen en verhoudingen en die over een uitgebreid netwerk beschikken cruciaal. Men zou bijvoorbeeld in teams kunnen werken of andere manieren verzinnen (waaronder training) waardoor er een bredere uitwisseling van kennis en ervaring ontstaat.

7. ***Het instandhouden van een goede Nederlands reputatie (advanced country) is een noodzakelijk voorwaarde voor ‘agenda-setting’***

Wellicht is het allerbelangrijkste voor Nederlandse ‘agenda-setting’ om een goede reputatie op te bouwen die gebaseerd is op continuïteit en betrouwbaarheid. Deze reputatie hangt samen met een actieve deelname in of contacten met voorposten, zoals expertgroepen, koepelorganisaties en werkgroepen, het actief laten zien waar Nederland mee bezig is (bijv. Engelse vertaling van beleidsdocumenten), langdurige investeringen in netwerken, m.n. ook in de bilaterale contacten. Het spreken met één Nederlandse stem in Brussel, die ook nadrukkelijk door de politieke top wordt gesteund en uitgedragen is hierbij van essentieel belang.

LITERATUUR

- Baumgartner, Frank R. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. American Politics and Political Economy Series. Chicago: The University of Chicago Press. Chapter 5 Interest Groups and Agenda-Setting: 175-192
- Howlett, Michael and M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*. Oxford: Oxford University Press. Chapter 5 Agenda-Setting – Policy Determinants and Policy Windows: 104-121
- Kingdon, John W. (1984)(2nd edition). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*.??
- Lindblom, Charles E. and Edward J. Woodhouse. 1993 (3rd edition) *The policy-making process*. New Jersey: Prentice-Hall. Chapter 6 Bureaucratic Policy Making: 73-88
- Pedler, Robin. 2002. Clean air and Car Emissions: What Industries and Issue Groups Can and Can't Achieve. In *European Union Lobbying: Changes in the Arena*, edited by Robin Pedler, 104-122. Basingstoke: Palgrave
- Pedler, Robin. 2002. Changes in the Arena: Lessons from Lobby Cases. In *European Union Lobbying: Changes in the Arena*, edited by Robin Pedler, 310-324. Basingstoke: Palgrave
- Peters, B. Guy. 2001 (2nd edition). Agenda-setting in the European Union. In *European Union: Power and policy-making*, edited by Jeremy Richardson, 77-94. London and New York: Routledge
- Pollack, Mark A. 1997. Delegation, Agency and Agenda setting in the European Community. *International Organization* 51 (1): 99-134
- Pollack, Mark A. 2003. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press
- Princen, Sebastiaan and Mark Rhinard. 2006. Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union. *Journal of European Public Policy* 13(7): 1119-1132
- Princen, Sebastiaan. 2007. Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research. *Journal of European Public Policy* 14 (1): 21-38
- Sabatier, Paul A. (ed.). 2007 (2nd edition). *Theories of Policy Process*
- Schout, A. and K. Bastmeijer (2003), The Next Phase in the Europeanisation of National Ministries: Preparing EU Dialogues, Eipascopé 2003/1
- Spence, David. 1993. The Role of the National Civil Service in European Lobbying: The British Case. In *Lobbying in the European Community*, edited by Sonia Mazy and Jeremy Richardson, 47-73. Oxford: Oxford University Press
- Tallberg, Jonas. 2003. The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy* 10 (1): 1-19
- Trondal, Jarle and Frode Veggeland. 2003. Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees. *Journal of European Public Policy* 10 (1): 59-77
- Woll, Cornelia. 2006. Lobbying in the European Union: From *sui generis* to a comparative perspective. *Journal of European Public Policy* 13(3): 456-469

BELEIDSDOCUMENTEN

- CEC (2001), *European transport policy for 2010: time to decide*, White Paper, Brussels, 12.9.2001, COM(2001) 370 final
- CEC (2006), *Keep Europe moving – Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 22.06.2006, COM(2006) 314 final
- CEC (2006), *Impact Assessment of the Communication Keep Europe moving – Sustainable mobility for our continent. Mid-term review of the European Commission's 2001 Transport White Paper*, Commission Staff Working Document
- CEC (2006), *Commission Legislative and Work Programme 2007*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 24.10.2006, COM(2006) 629 final
- CEC (2007), *Annual Policy Strategy for 2008*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 21.2.2007, COM(2007) 65 final
- Council (2006), *18 Month Programme of the German, Portuguese and Slovenian Presidencies*, Brussels, 21 December 2006
- German EU Presidency (2007), *Europe – succeeding together*, Presidency Programme, 1 January to 30 June 2007