



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Agenda dynamics in the European Union : the interaction between the European Council and the European Commission in the policy domain of organized crime

Elias Carrillo, I.L.

Citation

Elias Carrillo, I. L. (2019, September 26). *Agenda dynamics in the European Union : the interaction between the European Council and the European Commission in the policy domain of organized crime*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/78558>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/78558>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/78558> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Elias Carrillo, I.L.

Title: Agenda dynamics in the European Union : the interaction between the European Council and the European Commission in the policy domain of organized crime

Issue Date: 2019-09-26

S a m e n v a t t i n g

Onderzoeksvraag en doel van het onderzoek

Dit onderzoek gaat over de effecten van de institutionele opzet van de Europese Raad en de Europese Commissie op de wijze waarop deze beleidsorganen de agenda van de Europese Unie (EU) bepalen en op hun interactie op de lange termijn. De centrale onderzoeksvraag is: *Hoe kan de agenderingsdynamiek binnen en tussen de Europese Raad en de Europese Commissie worden verklaard?* Om deze vraag te beantwoorden worden eerst de agenderingsprocessen per instelling bekeken: de zogenaamde *intra-agenderingsdynamiek*. Vervolgens wordt gekeken naar de wisselwerking tussen de beleidsagenda's: de *inter-agendadynamiek*. Het doel van dit onderzoek is het blootleggen en verklaren van de onderliggende processen bij het opstellen van de EU-beleidsagenda aan de hand van de gang van zaken binnen de twee instellingen. Door deze processen te analyseren ontstaat een beter inzicht in de werking van de politieke instellingen in de Europese Unie en in de implicaties voor de beleidsvorming en beleidsverandering in dit politieke systeem. Het onderzoek is gericht op het domein van de georganiseerde misdaad, waar EU-bevoegdheden tussen intergouvernamenteel en supranationaal niveau in zitten en waar geen van beide instellingen duidelijk de overhand heeft, anders dan bij andere beleidsterreinen.

Motivatie en puzzel

Volgens sommige wetenschappers heeft de EU een "bijzondere institutionele constellatie" die in geen enkel land voorkomt (Lelieveldt en Princen, 2011:53). De EU kan worden beschouwd als een uniek politiek systeem, maar of beleidsproblemen er werkelijk anders worden benaderd dan binnen landen is een empirische vraag (Carammia et al., 2012:43).

Binnen het institutionele kader van de EU spelen de Europese Raad en de Europese Commissie een vergelijkbare rol bij het bepalen van de agenda: de Raad geeft politieke richtlijnen en de Commissie genereert beleidsvoorstellen. Beleidskwesties

worden dus door een van beide organen op de EU-agenda gezet (Princen en Rhinard, 2006). De puzzel die ontstaat bij dit proces heeft te maken met twee structurele verschillen tussen de twee instellingen. In de eerste plaats hebben ze verschillende politieke kenmerken. De Europese Raad heeft aanzienlijk meer politieke autoriteit, omdat de hoogste politieke leiders van de EU hierin in besloten kring bijeenkomen om kwesties te bespreken die een consensus op EU-niveau vereisen. In de tweede plaats verschillen de instellingen wat betreft hun informatieverwerkingscapaciteit. In tegenstelling tot de Europese Raad kan de Europese Commissie, die beschikt over een breed apparaat van deskundigen en ambtenaren, een groot aantal kwesties tegelijkertijd behandelen.

Beleidsorganen in individuele landen verschillen vaak wat betreft de onderwerpen die ze op de politieke agenda zetten en hoe ze met deze beleidsproblemen omgaan. Deze verschillen vloeien deels voort uit hun institutionele opzet (Jones en Baumgartner, 2005; Baumgartner et al., 2009). Maar treedt dit verschijnsel ook op in het politieke systeem van de EU? Om het preciezer te formuleren: hoe handelen en reageren de Europese Raad en de Europese Commissie? Bepalen die de agenda elk op hun eigen manier, op basis van de verschillende institutionele structuur van beide instellingen? Of gebeurt dat op dezelfde manier, op basis van hun vergelijkbare rol?

We weten weinig over de impact van de structuur van deze EU-instellingen op de agendering. In bestaande studies is vooral de informatieverwerkingscapaciteit van de Europese Raad onderzocht. Bovendien is er nauwelijks onderzoek gedaan waarin de patronen van de instellingen worden vergeleken. Er is dus een lacune in de EU-beleidsliteratuur; het ontbreekt aan kennis over de verschillen en opeenvolgingen tussen de Europese Raad en de Europese Commissie in de wijze waarop de agenda wordt bepaald.

Een ander kenmerk van het EU-kader dat vraagtekens oproept is dat de relatie tussen de Europese Raad en de Europese Commissie bij het vaststellen van de agenda niet geformaliseerd is. Dit is anders dan bij andere EU-instellingen, waar de onderlinge interacties bij de beleidsvorming worden geregeld in het Verdrag. Daarom weten we niet of er überhaupt een interactie tussen beide instellingen kan worden verwacht en, zo ja, hoe die formeel moet verlopen. Het allerbelangrijkste is echter de vraag hoe hun interactie in de praktijk verloopt. Welke invloed heeft de verschillende opzet van de instellingen op hun onderlinge relatie? Wie volgt wie bij het bepalen van de agenda? Of beïnvloeden de instellingen elkaar over en weer?

Onder wetenschappers bestaan verschillende opvattingen over deze onderlinge relatie. Sommigen stellen dat de Europese Raad aanzienlijke controle uitoefent over

de Europese Commissie; anderen betogen dat de Europese Commissie vrij veel invloed heeft, en sommige auteurs zijn van mening dat ze elkaar wederzijds beïnvloeden. Er is weinig empirisch onderzoek gedaan om steun te vinden voor de verschillende opvattingen. Het weinige systematische onderzoek blijft beperkt tot de analyse van de interactie tussen beide instellingen gedurende slechts enkele jaren van deze eeuw. Er is geen onderzoek gedaan naar het functioneren van de Europese Raad en de Europese Commissie over een langere periode, waarmee een onderliggende trend in hun onderlinge relatie kan worden aangetoond.

Theoretisch kader

Om de agenderingsprocessen bij de instellingen in kaart te brengen en te verklaren, wordt in dit onderzoek een nieuw theoretisch kader gehanteerd: *De Agenda Dynamics Approach* (ADA). Hierin worden twee bestaande theorieën van beleidsvorming geïntegreerd die tot nu toe afzonderlijk zijn gebruikt: het *Disproportionate Information-Processing Model* (Jones en Baumgartner, 2005) en het *Agenda-Setting Routes Framework* (Princen en Rhinard, 2006). Deze theorieën vormen de basis voor de ADA en de veronderstellingen die hieruit voortvloeien. Dit theoretisch kader wordt gebruikt om de intra- en inter-agenda-dynamiek empirisch te onderzoeken. Hiermee wordt de dynamiek binnen en tussen de Europese Raad en de Europese Commissie voor het eerst integraal theoretisch en empirisch onderzocht. Op deze manier worden alle schakels in de keten van de agendavorming bij beide instellingen bestudeerd.

De *Agenda Dynamics Approach* gaat uit van twee centrale aannamen. In de eerste plaats wordt aangenomen dat de opzet van beide organen, in termen van politieke kenmerken en informatieverwerkingscapaciteit, van invloed is op de aandacht die in de loop van de tijd aan beleidskwesties wordt besteed. In de tweede plaats wordt aangenomen dat de processen binnen elk van de instellingen van invloed zijn op hun interactie op de lange termijn. In het empirisch onderzoek worden beide aannamen bevestigd. Ten eerste blijkt uit de resultaten dat de dat institutionele opzet van groot belang is voor de bepaling van de EU-agenda. Deze beïnvloedt de manier waarop de instellingen kwesties op de agenda zetten. Ten tweede wijzen de resultaten erop dat het kennen van de intra-agenda dynamiek helpt bij het analyseren en begrijpen van de inter-agenda dynamiek.

Data en onderzoeksmethode

In dit onderzoek vertegenwoordigen essentiële beleidsdocumenten die in de loop der tijd door de instellingen zijn uitgebracht de beleidsagenda's. Het onderzoek is

gebaseerd op de conclusies van de Europese Raad en de COM-documenten van de Europese Commissie die tussen 1975 en 2013 zijn gepubliceerd. Longitudinaal onderzoek van de beleidsagenda's maakt het mogelijk om het fundamentele gedrag van instellingen in het beleidsproces vast te leggen (Baumgartner en Jones, 1993).

Het onderzoek naar de ontwikkeling van de beleidsagenda's is gericht op het beleidsdomein van de georganiseerde misdaad. Dit beleidsdomein dient om de dynamiek van de instellingen in kaart te brengen. De keuze voor één enkel domein is gemaakt om methodologische en analytische redenen. Bij een diepgaand empirisch onderzoek naar de agenderingsdynamiek is het nuttig om één beleidsdomein centraal te stellen, omdat dergelijk onderzoek gedegen kennis en begrip van belangrijke debatten en ontwikkelingen binnen een beleidsterrein en de context ervan vereist (Princen, 2009). Daarbij biedt onderzoek op het terrein van de georganiseerde misdaad de mogelijkheid om de agenda's van de Europese Raad en de Europese Commissie onder relatief gelijke condities te bestuderen. De twee politieke organen behandelen dit beleidsterrein op dezelfde manier, in tegenstelling tot andere beleidsterreinen die beide instellingen vaak op een verschillende manier behandelen. Zo houdt de Europese Raad zich bijvoorbeeld speciaal bezig met beleidsdomeinen als de macro-economie en richt de Europese Commissie zich op andere gebieden zoals de gemeenschappelijke markt, terwijl geen van beide instellingen de 'eigenaar' is van het domein van de georganiseerde misdaad. Bovendien is de georganiseerde misdaad in het EU-kader noch een zuiver intergouvernementeel, noch een volledig supranationaal beleidsterrein, in tegenstelling tot andere EU-domeinen zoals defensie (intergouvernementeel) en landbouw (supranationaal). Dit is een belangrijke voorwaarde om onderzoeksbias te vermijden, aangezien de Europese Raad een intergouvernementele organisatie is en de Europese Commissie een supranationale organisatie. Dit alles wijst erop dat geen van de instellingen op dit beleidsterrein duidelijk de overhand heeft.

De intra-agenda dynamiek is vooral kwantitatief onderzocht met behulp van inhoudsanalyse en statistische technieken. Ter aanvulling is kwalitatief onderzoek gedaan om betekenis te geven aan de kwantitatieve resultaten. De inter-agenda dynamiek is onderzocht met vector-autoregressie-technieken, een nieuwe methode voor onderzoek naar de relatie tussen politieke instellingen in de Europese Unie. Deze methode komt uit de econometrie. Hiermee wordt een tijdreeksanalyse uitgevoerd om de scenario's voor het bepalen van de EU-agenda te modelleren.

Resultaten en conclusies

Uit de empirische gegevens blijkt dat de Europese Raad en de Europese Commissie weliswaar een vergelijkbare agenderende rol spelen, maar dat er verschillen bestaan

in de intra-agenda dynamiek, omdat de opzet van de instellingen anders is. De wijze waarop kwesties worden geagendeerd is bij de Europese Raad veel grilliger dan bij de Europese Commissie, waarin het geleidelijker gaat. Ten minste zes factoren zijn bij de instellingen van invloed op de agendering: beleidserfenissen, politieke signalen, professionele overwegingen, richtinggevende gebeurtenissen, institutionele mijlpalen van de EU en publieke overwegingen. De agenda van de Europese Raad wordt vooral bepaald door politieke signalen en beleidserfenissen. Bij de Europese Commissie zijn beleidserfenissen de belangrijkste factor. Beleidserfenissen zijn bij beide instellingen dus van invloed op de agendering, maar in verschillende mate, om verschillende redenen en met verschillende doelen. Er zijn enkele overeenkomsten, maar de verschillen zijn groter. Geen van beide agenda's is door de tijd heen stabiel en beide vertonen een onderbroken evenwichtspatroon.

De inter-agenda dynamiek vertoont op de lange termijn een eenrichtingspatroon. Dat betekent dat de Europese Raad meestal de agenda van de Europese Commissie bepaalt, en niet andersom. Dit wil echter niet zeggen dat de Europese Commissie geen invloed heeft op de Europese Raad. Het betekent eerder dat de Europese Raad niet met een vaste regelmaat reageert op de Europese Commissie. De Europese Raad heeft de leiding bij de agendering, maar oefent geen volledige controle uit op de agenda van de Europese Commissie. De Commissie heeft ruimte om te beslissen over een deel van de te behandelen kwesties. Ook andere factoren, zoals beleidserfenissen – of eerder gemaakte beleidsafspraken – vormen voor de Europese Commissie een aanleiding om beleidsproblemen aan te pakken. Vooral als gevolg van dergelijke beleidserfenissen reageert de Europese Commissie vertraagd op nieuwe impulsen vanuit de Europese Raad. De Europese Commissie werkt dus ook onafhankelijk en zonder nieuwe aanwijzingen. Hierdoor kan de Europese Raad de aandacht tijdelijk op andere zaken richten, want de Raad hoeft niet steeds weer signalen naar de Europese Commissie te sturen. Het is een doorlopend proces. Dit wijst erop dat beleidserfenissen van groot belang zijn voor de bepaling van de EU-agenda.

Omdat beide instellingen de agenda bepalen en verschillen in informatieverwerkingscapaciteit en politieke kenmerken, kan de EU een groot aantal problemen aanpakken. Daarbij worden nieuwe beleidskwesties onder de aandacht gebracht, voorstellen gedaan en bestaande kwesties gevolgd.

De intra- en inter-agendadynamiek van de Europese Raad en de Europese Commissie hebben gevolgen voor de beleidsvorming. De opzet van de instellingen vormt een aanvulling op hun institutionele capaciteiten, wat de beleidsvorming stimuleert.

Tegelijkertijd bevordert hun structuur vooral verschillende patronen in en tussen de agenda's, wat beleidsvorming eerder in de weg staat. Dit geeft aan dat beleidsverandering afhankelijk is van de wisselwerking tussen de instellingen.

Ten slotte wijzen de resultaten van dit onderzoek erop dat het EU-systeem niet geheel uniek is. De EU is grotendeels vergelijkbaar met de nationale systemen. Veel gedragingen en theorieën die opgaan voor de bestudering van nationale agenda's gelden ook voor de bestudering van de EU-agenda. Er zijn echter ook enkele bijzonderheden. De Europese Raad en de Europese Commissie zijn enigszins hybride in hun functioneren, omdat ze zowel beleidsinput leveren (*policy input agenda*) als bijdragen aan het proces van beleidsvorming (*policy process agenda*).