



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verkokering in de EU Raad van Ministers

Schaik, L. van

Citation

Schaik, L. van. (2006). Verkokering in de EU Raad van Ministers. *Bestuurskundige Berichten*, 21(4), 14-17.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211537>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211537>

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

Verkokering in de EU Raad van Ministers

door Louise van Schaik

Onder Nederlandse bestuurskundigen en politicologen is de term verkokering een gangbaar begrip dat gebruikt wordt voor het analyseren van beleids- en besluitvormingsprocessen¹. In analyses van Europese besluitvormingsprocessen heeft het echter veel minder aandacht verkregen. Je komt de Engelse vertaling van de term, "compartmentalisation", dan ook zelden tegen in de literatuur².

In een organisatie als de Europese Commissie, waar veel van de beleidsontwikkeling plaatsvindt, is het probleem van verkokering echter net zo zeer aanwezig als in de Nederlandse overheid. Er zijn in de Commissie enkele mechanismen ingesteld om problemen die het gevolg zijn van verkokering, zoals een eenzijdige aanpak van een beleidskwestie of meer in het algemeen beleidsincoherentie te ondervangen. Deze mechanismen zijn onder andere de inter-service en impact assessment processen en de stemming in het college van Eurocommissarissen voorafgaand aan een Commissie besluit.

In het Europees Parlement dienen de rapporten van gerelateerde parlementaire commissies en de stemming onder alle parlementariërs ervoor zorg te dragen dat alle politiek relevante aspecten worden meegewogen in een besluit. Ook de bijdragen van de meest uiteenlopende lobbygroepen kunnen hiertoe bijdragen.

In de Raad van Ministers, wellicht het belangrijkste wetgevende orgaan in de EU, is het echter moeilijker om ervoor te zorgen dat verschillende belangen worden meegenomen in de besluitvorming. In dit orgaan, waar de nationale belangen vertegenwoordigd worden, wordt verondersteld dat het afwegen van belangen in de lidstaten gebeurt voordat vertegenwoordigers met de nationale positie naar Brussel komen. In de praktijk heeft dit geleid tot een uitgebreide structuur van Ministeriële formaties en voorbereidende werkgroepen die sterk gesegregeerd is, aangezien er veel werk op de agenda staat en het voor elk onderwerp aan de nationale specialisten en vakministers is om zich hierover te buigen (zie figuur 1). Omdat vakgenoten in deze settings zich vaak goed met elkaar kunnen identificeren³ is het risico op een eenzijdige benadering van een dossier bijzonder groot. Het is verder achteraf vaak moeilijk te controleren of de nationale vertegenwoordiger de nationale positie met verve heeft verdedigd. Het probleem van verkokering is in de raad derhalve van een geheel andere aard dan in een nationale overheid of dan bijvoorbeeld in de Europese Commissie.

Problemen met verkokering in de Raad: de casus ontwikkelingsbeleid

Veel beleidsterreinen zijn complex en aan veel andere beleidsterreinen gerelateerd. Ontwikkelings-samenwerkingbeleid lijkt in eerste instantie een vrij homogeen beleidsterrein dat gaat over het geven van ontwikkelingshulp aan arme landen. Het is echter in de loop der tijd steeds duidelijker geworden dat het weinig zin heeft geld te geven aan landen waar de

veiligheid van mensen niet gegarandeerd kan worden, waar geen goed bestuursstelsel bestaat of waar mensenrechten geschonden worden. Het lijkt ook weinig effectief om economische ontwikkeling te stimuleren als deze verstoord wordt door een overvloed aan gesubsidieerde en dus goedkopere producten uit het Westen en als de toegang tot belangrijke markten, zoals de Europese, belemmerd wordt door hoge import tarieven en non-tarifaire belemmeringen. Voorbeelden waar beleid incoherent is zijn legio. Deze reiken van de landbouwsubsidies, die export onder de wereldprijs bewerkstelligt en daardoor lokale markten ondergraven, tot voedselveiligheidsnormen, waar producenten uit landen met een gebrek aan controlerende autoriteiten niet aan kunnen voldoen, en de visserij subsidies en quota's in de EU-waterr



Premier van Finland, Matti Vanhanen, heeft het tegengaan van verkokering tot een van de speerputen gemaakt van het Finse voorzitterschap van de EU.

die ertoe bijdragen dat de geavanceerde Europese vloot uitvaart naar verder gelegen gebieden, hetgeen de opbouw van de lokale economieën in kuststreken niet bevordert. Ook bijvoorbeeld migratie van hoogopgeleiden met "braindrain" tot gevolg en hoge milieustandaarden kunnen een bedreiging vormen voor het halen van belangrijke ontwikkelingsdoelstellingen, zoals de Millennium-doelstellingen⁴.

"Naar meer beleidscoherentie in de Raad?"

In de OESO, waar de belangrijkste donorlanden samenkomen in het ontwikkelingssamenwerkingcomité, en in de EU wordt het probleem van incoherentie onderkend en is het begrip "policy coherence for development" (PCD; beleidscoherentie voor ontwikkeling) in zwang geraakt. Het begrip is erg populair en heeft een prominente plaats verkregen in de "EU Consensus voor Ontwikkelingssamenwerking", het richtinggevend beleid document dat in December 2005 is aangenomen door de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. De Commissie heeft het onderwerp eerder dat jaar over het voetlicht gebracht middels een mededeling over PCD en de Raad heeft in Mei 2005 baanbrekende raadsconclusies aangenomen met daarin 12 beleidsterreinen waarin PCD meer aandacht dient te krijgen, te weten: handel, milieu, klimaat, veiligheid, landbouw, visserij, sociale dimensie van globalisering, werkgelegenheid en hoogwaardig werk, migratie, onderzoek en innovatie, informatisering, transport en energie. Daarnaast vraagt de Raad om een analyse van hoe besluitvormingsprocedures in de Raad zouden kunnen worden veranderd om meer beleidscoherentie te bewerkstelligen. Er is verder een verzoek om een plan van aanpak op te stellen.

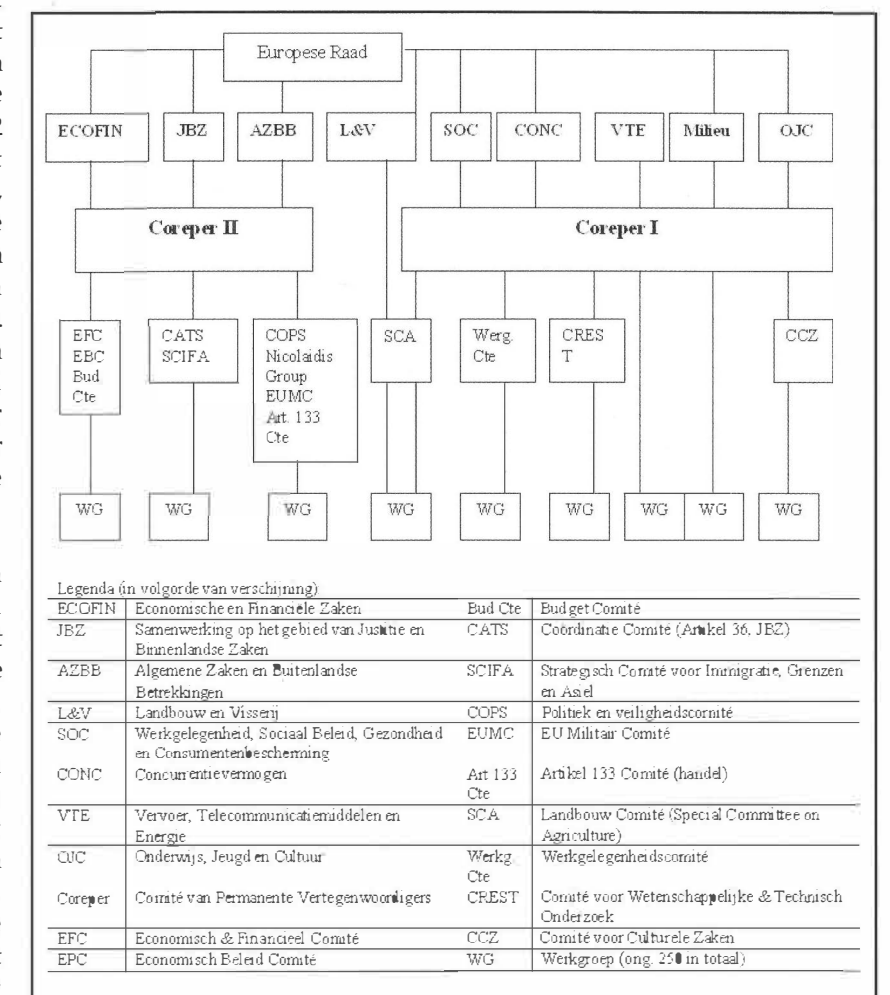
In Maart 2006 publiceert de Commissie een "PCD Work Programme" in de vorm van een "staff working paper". De Raad verwelkomt dit document, maar verzoekt de lidstaten verder te werken aan het opstellen van het plan van aanpak. Zij herhaalt het belang van PCD en de noodzaak om de werkwijze en procedures in de Raad tegen het licht te houden. De behandeling van een door het Oostenrijks voorzitterschap opgesteld plan van aanpak in het informele PCD-netwerk en de ontwikkelingssamenwerking werkgroep in de Raad verloopt vervolgens stroef. Aangezien het plan de 12 genoemde beleidsterreinen behelst wordt het ook verspreid naar maar liefst 25 andere raads werkgroepen. Dit leidt vervolgens tot prangende vragen naar de bevoegdheid van de ontwikkelingsspecialisten om zich met andere beleidsterreinen te bemoeien en tot

beleidsinhoudelijke bezwaren tegen maatregelen die voorgesteld worden in het plan van aanpak. Het plan stuit tenslotte op zoveel onbegrip en kritiek dat het in zwaar weer verzeild raakt en niet meer kan worden aangenomen onder het Oostenrijks voorzitterschap.

De behandeling van het PCD-plan van aanpak laat op een pijnlijke manier zien dat lidstaten niet met één mond praten in de raad, maar dat de vakspecialisten de sectorgerelateerde belangen wel degelijk prioriteit geven in de raads werkgroepen. Het is dan ook een uitgesproken casus waar de problemen van verkokering in de Raad naar voren komen. Het is echter de vraag hoe dit probleem kan worden aangepakt.

Naar meer beleidscoherentie in de Raad?

Het Fins EU-vorzitterschap is vastbesloten PCD op de agenda te houden en heeft het zelfs tot één van de prioriteiten van haar voorzitterschap gemaakt. Het is voornemens om over de bijdrage van de besluitvormingsprocedures in de Raad een specifieke notitie te publiceren en het onderwerp PCD in oktober weer in de Raad van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen te behandelen.



Figuur 1. Organigram van de Raad van Ministers
Bron: deze organigram is een aangepaste versie van Hayes-Renshaw, F en H. Wallace (2006:71), *The Council of Ministers*, Houndsmill et al., Palgrave Macmillan.

Inmiddels heeft een omvangrijke studie van het Centre for European Policy Studies (CEPS), over dit onderwerp aan het licht gebracht dat de beleids- en besluitvormingsprocessen in de 12 beleidsterreinen genoemd in de raadsconclusies inderdaad in zeer grote mate verkokerd zijn. De complexiteit en het technische karakter van veel beleidsdossiers heeft er toe geleid dat de besluitvorming in grote mate tot stand komt in de voorbereidende raads werkgroepen, een bevinding die overeenkomt met andere studies⁵. Aangezien er vanuit wordt gegaan dat lidstaten hun positie gecoördineerd hebben voordat zij deelnemen in deze raads werkgroepen en het praktisch niet uitvoerbaar is om van elk land meerdere specialisten aan het besluitvormingsproces te laten deelnemen (laat staan als zij verschillende standpunten naar voren zouden brengen), gebeurt het vaak dat de discussie op een eenzijdige manier gevoerd wordt, waarbij ontwikkelingssamenwerkingbelangen niet of nauwelijks worden meegenomen. De raads werkgroep ontwikkelingssamenwerking wordt ook zelden geconsulteerd. Het is in het algemeen ongebruikelijk om andere raads werkgroepen te betrekken bij de voorbereiding van een dossier of om deze te consulteren met betrekking tot specifieke onderdelen van een besluit.

De CEPS-studie stelt onder andere voor bestaande mechanismen ter bevordering van de beleidscoherentie, zoals de coördinerende rol van het EU-voorzitterschap, de raadsformatie Algemene Zaken en Externe Betrekkingen⁶, Coreper⁷ en de Europese Raad⁸, te versterken met betrekking tot het onderwerp PCD. Er wordt verder voorgesteld om de informatieverstrekking over dit onderwerp te verbeteren door het instellen van expertgroepen die rapporteren aan de specifieke raads werkgroepen én de raads werkgroep ontwikkelingssamenwerking en om in belangrijke comités, die vrij autonoom opereren, zoals het landbouwcomité, het artikel 133 comité (handel) en het politiek en veiligheidscomité, onafhankelijke waarnemers te plaatsen die rapporteren aan de Raad over de relatie met ontwikkelingssamenwerking. Zulke institutionele veranderingen zullen echter in zeer sterke mate dienen te worden ondersteund door politiek leiderschap en de politieke wil om de cultuur van "hoge scheidingsmuren" tussen raads werkgroepen, comités en raadsformaties te doorbreken en de transparantie over wat er wordt besproken en welke aspecten daarbij worden meegewogen te vergroten. De studie wijst derhalve ook op de taak van het raadssecretariaat om ervoor te zorgen dat raadsconclusies en besluiten van verschillende formaties consistent zijn en stelt voor dat het raadssecretariaat en de andere raadsformaties hier periodiek over rapporteren aan de raad van Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen.

Ook de bijdrage van de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering wordt onderkend. In de EU is het doorgaans de Europese Commissie die, gebruikmakend van haar recht van initiatief, beleidsvoorstellen maakt en deze verdedigt in de Raad. Het is voor PCD van belang dat de Europese ambtenaren die deze voorstellen schrijven ontwikkelingssamenwerkingsaspecten meenemen en dat deze aspecten ook in de inter-service consultatie en impact assessment processen voldoende aandacht krijgen. Hier kunnen de inzichten van de gebruikelijke literatuur over verkokering hun intrede doen, maar het lijkt erop dat er in dit verband nog weinig empirisch onderzoek is uitgevoerd.

Bij de uitvoering van het beleid spelen vaak specifieke comités een rol, de zogenaamde comitology comités, die gedelegeerd bevoegdheden hebben voor het nemen van besluiten over de 'technische uitvoering' van het beleid. Deze comités worden voorgezeten door de Commissie en bemand door vertegenwoordigers van de lidstaten. Alhoewel de 'technische besluiten' soms verregaande gevolgen kunnen hebben -denk bijvoorbeeld aan de vaststelling van maximaal toegestane



hoeveelheden chemische stoffen - worden zij vaak genomen in een omgeving waar vakgenoten elkaar treffen en de relatie van het besluit met de beleidsomgeving en uiteenlopende beleidsdoelstellingen uit het oog te verliezen. Ook dit brengt een inherent risico tot beleidsincoherentie met zich mee en daarom stelt de studie voor dat alle besluiten met externe effecten, met inbegrip van alle besluiten die import voorwaarden tot de Europese markt beïnvloeden, schriftelijk aangemeld worden en zonodig teruggedraaid kunnen worden op straffe van niet inwerkingtreding.

Kortom er is nog wel het één en ander te bedenken om beleidscoherentie in de Raad en de Europese Commissie meer kans van slagen te geven. Met name het intergouvernementele karakter van de Raad (en de comitology comités) blijft echter een struikelblok voor echt baanbrekende veranderingen. Daarom is het voor ontwikkelingslanden te hopen dat voorbeelden van incoherent beleid genoeg aandacht zullen blijven behouden in de media, zodat het onderwerp op de

politieke agenda blijft staan. Het is vervolgens aan de EU-lidstaten om ook niet ontwikkelingssamenwerkingspecialisten te enthousiasmeren voor het fraai geformuleerde begrip 'policy coherence for development' en om relevante ontwikkelingssamenwerkingsaspecten daadwerkelijk mee te nemen in de vaak toch al moeilijke besluitvorming in de Raad.

Dit stuk is voor een groot deel gebaseerd op de CEPS-studie: Policy Coherence for Development in the EU Council – Strategies for the way forward, Van Schaik, L., Egenhofer, C., Kaeding, M., Hudson, A., Núñez Ferrer, J., Carrera, S., Chou, M.-H., Kernohan, D., Schneider, A., Schrefler, L. and M. Vahl, June 2006, The Centre for European Policy Studies.

De auteur van dit artikel, alsmede van de CEPS studie, was tot midden-Oktober werkzaam bij CEPS als Research Fellow en werkt nu bij Instituut Clingendael, waar zij zich concentreert op het externe beleid van de Europese Gemeenschap en institutionele vraagstukken. Zij schrijft een proefschrift aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit van Leuven. In 2000-2001 was zij voorzitter van de B.I.L.

Noten

¹ Zie bijvoorbeeld Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., Hart, P.

² 't en M.J.W. van Twist (1996: 269-270), Openbaar Bestuur – Beleid, Organisatie en Politiek, Alphen aan de Rijn: Samson HD Tjeenk Willink.

³ Een uitzondering vormt het werk van John Peterson, bijvoorbeeld: Peterson (2001), "The choice for EU theorists: Establishing a common framework for analysis", European Journal of Political Research, 39: 289-318.

⁴ Zie bijvoorbeeld Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006: 44),

The Council of Ministers

, Houndsmill et al., Palgrave Macmillan en Beyers, J. and J. Trondall (2004), How Nation States 'Hit' Europe: Ambiguity and Representation in the European Union, West European Politics, Vol. 27, No. 5, November, pp. 919-942.

⁵ De acht Millennium Doelstellingen zijn: het uitbannen van extreme armoede en honger, universele toegang tot primair onderwijs, stimulering van emancipatie, het terugbrengen van het sterftecijfer van kinderen, het verbeteren van de kraamzorg, bestrijding van HIV-AIDS, malaria en andere ziekten, duurzame ontwikkeling en het opstellen van een wereldwijd verbond ter bevordering van ontwikkeling.

⁶ Zie bijvoorbeeld Hayes-Renshaw, F. and H. Wallace (2006: 44),

The Council of Ministers

, Houndsmill et al., Palgrave Macmillan.

⁷ waarin de ministers van Buitenlandse Zaken deelnemen.

⁸ waarin de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten deelnemen.

⁹ waarin de regeringsleiders deelnemen.

De redactie van de BB bedankt alle gastschrijvers van het afgelopen jaar:

- Sebastiaan Tijsterman
- Koen Bartels
- Hessel Heins
- Femmy Elderhuis
- Frank Häge
- Wim van Noort
- Jetse Siebenga
- Diana Goederaad
- Marije van Mannekes
- Robin Haijken
- Patrick Overeem
- Ard van der Vorst
- Vincent Dobbe
- Matthew Tinnemans
- Kamran Ullah
- Jorien Huisman
- Jordy De Schepper
- Simone van Elk
- Frank van Hagen
- Louise van Schaik
- Cristine Looman
- Willem Masman
- Joost Berkhout
- Laurens Niëns
- Leander West
- Wieke Pot,
- Albertje Femke van Seggeren
- Roos Wardenaar
- Jesse de Kieviet
- Sven Balfort
- Daphne van Zijl.