

# Literatuurstudie

Beïnvloeding van EU-beleidsformulering  
door lidstaten

**European  
Impact.nl**

Marije Cornelissen en Vasilis Karakasis  
Juni 2024

De auteurs zijn partners van De Haagse Hogeschool binnen het Centre of Expertise Global Inclusive Learning. Marije Cornelissen en Vasilis Karakasis zijn onderzoekers voor het lectoraat Changing Role of Europe, European Impact.

Contactgegevens

[m.cornelissen@hhs.nl](mailto:m.cornelissen@hhs.nl)

[v.karakasis@hhs.nl](mailto:v.karakasis@hhs.nl)

The Hague University of Applied Sciences

Johanna Westerdijkplein 75

2521 EN Den Haag

**Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en  
Beleidsvaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.**

## Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Samenvatting</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>I. Toegang tot het proces van beleidsformulering van de EC</b> .....  | <b>8</b>  |
| 1. DIRECT FORMELE TOEGANG TOT HET BELEIDSFORMULERINGSproces .....  | 10        |
| 2. DIRECT INFORMELE TOEGANG TOT HET BELEIDSFORMULERINGSproces .....  | 24        |
| 3. INDIRECTE TOEGANG TOT HET BELEIDSFORMULERINGSproces .....   | 34        |
| <b>II. Samenvatting van belangrijkste voorwaarden voor invloed in de<br/>beleidsvormende fase van het EU-beleidsproces</b> ..... | <b>48</b> |
| 1. NETWERKEN EN RELATIES .....   | 48        |
| 2. KENNIS, MENSKRACHT EN MANDAAT .....   | 50        |
| 3. BELEIDSSAMENHANG .....  | 52        |
| 4. STURING MET DRAAGVLAK .....   | 53        |
| 5. FLEXIBILITEIT.....  | 54        |
| <b>Conclusies</b> .....  | <b>56</b> |
| <b>Literatuurlijst</b> .....   | <b>57</b> |
| <b>Bijlage 1: Methodologie</b> .....   | <b>62</b> |
| <b>Bijlage 2: Overzicht relevantie literatuur</b> .....  | <b>65</b> |

## Samenvatting

Deze literatuurstudie, geschreven als onderdeel van een vijftal studies naar verschillende fasen in het EU-beleidsproces, behandelt de fase van beleidsvorming door de Europese Commissie (EC). Hierin staat de vraag centraal wat de **belangrijkste voorwaarden zijn voor effectieve beïnvloeding in deze fase van het EU-beleidsproces door EU-lidstaten en in het bijzonder door Nederland**. In de literatuurstudie is met name literatuur tussen 2016 en 2023 behandeld, die op één of andere wijze kan bijdragen aan inzicht in de manier waarop actoren, en in het bijzonder lidstaten, invloed kunnen uitoefenen op beleidsvorming door de EC. De belangrijkste inzichten die volgen uit de literatuurstudie zijn:

- Dat het effectief kan zijn om vroegtijdig een **breed scala aan beleidsmakers en andere actoren**, zowel nationaal als op EU-niveau, te betrekken bij een gestructureerde en gecoördineerde inzet om beleidsformulering te beïnvloeden. Hierbij zouden dan zo veel mogelijk EU-niveau actoren, zoals koepelorganisaties en implementatie-organisaties betrokken moeten worden.
- Dat het een positief effect kan hebben op effectiviteit om zo veel mogelijk samen te werken als **regering en oppositie** in een eensluidend standpunt naar het EU-niveau, en ook samen te werken met regeringen en parlementen in andere lidstaten.
- Dat **voldoende menskracht**, met name wat betreft coördinatie van inzet en contacten met zowel EC als Europees Parlement (EP), kan bijdragen aan een effectievere beleidsbeïnvloeding. Daarbij helpt het als nauw contact met vertegenwoordigers in expertgroepen wordt gehouden en zwaarder gekwalificeerde personen afgevaardigd worden, zodat zij in de groepshierarchie binnen expertgroepen een leidende rol kunnen spelen.
- Dat het effectief kan zijn om bij het bepalen van de boodschap en beïnvloedingsstrategie, in deze vroegtijdige fase, rekening te houden met de **motivaties en belangen** van (individuele ambtenaren binnen) de EC en andere lidstaten, en er een EU-wijd belang wordt gepresenteerd.
- Dat strategisch nadenken over het **proces en de keuzes rond consultatie-instrumenten** effectiviteit zou kunnen vergroten.

Over veel thema's kon geen uitsluitend wetenschappelijk onderbouwd antwoord gegeven worden vanuit de bestaande literatuur op dit moment, en is aanvullend onderzoek nodig om geïnformeerde uitspraken te kunnen doen over de rol van lidstaten en van Nederland in het bijzonder.

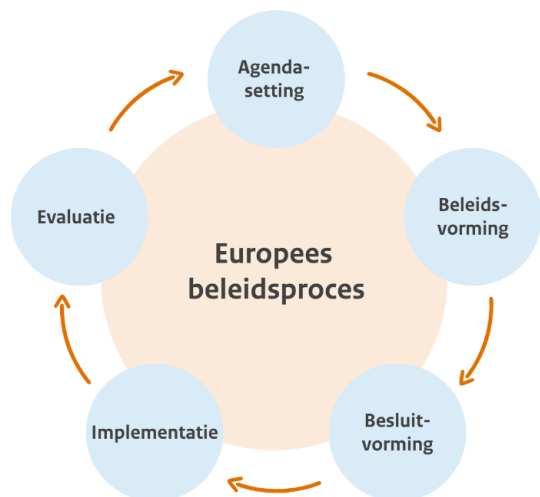
## Inleiding

In de Europese Unie (EU) wordt beleid gevormd in een samenspel tussen politici, ambtenaren, diplomaten en belangengroepen, verspreid over diverse organisaties (horizontaal) met professionals die werkzaam zijn op zowel Europees als nationaal niveau (verticaal). Onder andere in de wetenschappelijke vakgebieden politicologie, rechten en lobby-studies wordt onderzoek gedaan naar de manier waarop verschillende (groepen) actoren met hun belangen het beleid van de Europese Unie beïnvloeden in deze unieke setting.

Het doel van deze literatuurstudie is een overzicht te bieden van recent wetenschappelijk onderzoek en relevante advies-rapporten over de manieren waarop lidstaten beleid (kunnen) beïnvloeden in de schrijffase. De studie richt zich op de beleidsformulering binnen en door de Europese Commissie (EC), als initiator van wet- en regelgeving, waarin het voorgenomen beleid wordt geformuleerd. Het is onderdeel van een vijftal literatuurstudies, naar verschillende fasen in de beleidscyclus:

- De fase van **agendering**, die eindigt bij het voornemen van EU-instellingen (Europese Raad, EC) tot beleid of wetgeving te komen
- De fase van **beleidsformulering** of beleidsvorming - waarin de EC (volgens de gewone wetgevende procedure) een voorstel schrijft, die eindigt met het besluit over de tekst in het College van Commissarissen
- De **besluitvormingsfase** waarin het Europees Parlement (EP) en de Raad van Ministers (de Raad), al dan niet met de Europese Raad, hun onderhandelingspositie bepalen en in onderhandeling treden, eindigend bij een besluit in beide instituties
- De fase van omzetting en **implementatie** van EU-wetgeving en beleid door de lidstaten
- De fase van **evaluatie** van EU-wetgeving en beleid, die weer kan leiden tot agendering van aangepast beleid

Opgemerkt moet worden dat hoewel deze fasen ieder eigen kenmerken hebben, de scheidslijn hiertussen niet duidelijk te markeren is. De wijze waarop beleidsmakers van EP en Raad en belangengroepen de agendering proberen te beïnvloeden, neemt bijvoorbeeld vaak al een voorschot op de beleidsformulering/beleidsvorming; de door hen gewenste inhoud van een voorstel. Vervolgens speelt wat er gebeurd is in de beleidsvormingsfase, vaak een



rol in de besluitvormingsfase. De implementatie en evaluatie van beleid leidt daarna weer tot agendering.

### Focus op fase van beleidsformulering

Dit literatuuronderzoek betreft de tweede fase van de beleidscyclus, met de focus op de wetgevende beleidsvorming binnen de EC. De EC produceerde in de afgelopen vier jaar gemiddeld 168 wetsvoorstellen en 19 voorstellen voor amendementen op bestaande wetten per jaar, naast vele mededelingen en andere besluiten en documenten.<sup>1</sup> Samen met de lidstaten doet de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) daarnaast voorstellen voor gezamenlijk buitenland- en veiligheidsbeleid. De voorstellen voor buitenlands beleid volgen echter een significant andere beleidsroute dan die voor beleid dat binnen de communautaire EU-competenties valt, en worden daarom niet specifiek behandeld in deze literatuurstudie.

Relatief veel literatuur binnen lobbystudies is geconcentreerd op de fase waarin de EC beleids- of wetsvoorstellen formuleert. Die literatuur betreft met name de pogingen van belangengroepen om beleidsformulering te beïnvloeden, niet zozeer van lidstaten of andere autoriteiten, laat staan specifiek van Nederland. Waar deze studies wel bestaan, zijn deze uiteraard meegenomen in de analyse. Maar ook de literatuur rond beïnvloeding door belangengroepen is relevant voor lidstaten. Naast een aantal instrumenten die specifiek door lidstaten benut kunnen worden, kunnen lidstaten over het algemeen ook gebruik maken van andere kanalen die openstaan voor alle soorten organisaties. Zij gedragen zich dan als 'lobbied lobbyists', actoren die zowel doel zijn van lobbyactiviteiten in hun rol van mede-besluitvormers, als zelf lobbyactiviteiten ontplooiën richting andere actoren in het beleidsproces (Saurugger 2009)<sup>2</sup>. Bovendien kunnen belangengroepen van belang zijn als samenwerkingspartners in een lobbycoalitie (Von Malmborg 2022)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2022/commission-proposals-statistics.html>

<sup>2</sup> Saurugger, Sabine (2009) *COREPER and national governments*, in David Coen, Jeremy Richardson. *Lobbying the European Union : Institutions, Actors, and Issues*. OUP Oxford; 2009. Accessed October 11, 2023. <https://search-ebsochost-com.ezproxy.leidenuniv.nl/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=298417&site=ehost-live>

<sup>3</sup> von Malmborg, Fredrik. "Theorising member state lobbying on European Union policy on energy efficiency." *Energy Policy* 167 (2022): 113057.

## Methodologie

De nadruk in deze studie ligt op literatuur en beleidsstukken die in de periode 2016 tot 2022 zijn geproduceerd. Dit met uitzondering van werken die een belangrijk kader vormen voor de gedachtenvorming rond EU-beleidsbeïnvloeding, zoals de Logic of Access theorie van Pieter Bouwen (Bouwen, 2002)<sup>4</sup>. Ook is een aantal oudere artikelen gebruikt als er geen recentere voorhanden was op een specifiek deelgebied. De literatuur is geselecteerd door middel van het invoeren van diverse zoektermen in de wetenschappelijke database en het gebruik van de AI-tool Research Rabbit. De relevante beleidsstukken zijn grotendeels afkomstig van de website van de Europese Commissie.

## Opbouw van het rapport

Dit rapport is ingedeeld in twee delen. In het eerste deel worden de manieren waarop lidstaten en belangengroepen toegang kunnen verwerven tot het proces van beleidsformulering door de EC geïdentificeerd. In het tweede deel worden de factoren behandeld die volgens de literatuur een positief effect hebben op het succes van beïnvloeding in de beleidsformuleringsfase. Daarna worden hier zo mogelijk conclusies aan verbonden rond de wijze waarop actoren in het algemeen en lidstaten in het bijzonder hun invloed in deze fase zouden kunnen vergroten. Een gedetailleerde uiteenzetting van de methodologie kan gevonden worden in bijlage 1. Bijlage 2 bevat een overzicht van de gebruikte literatuur en de relevantie daarvan voor de beïnvloeding van de beleidsformuleringsfase door lidstaten en in het bijzonder Nederland.

---

<sup>4</sup> Pieter Bouwen (2002) Corporate lobbying in the European Union: the logic of access, *Journal of European Public Policy*, 9:3, 365-390, DOI: 10.1080/13501760210138796



## I. Toegang tot het proces van beleidsformulering van de EC

In lobby studies wordt er vaak op gewezen dat er vele ingangen bestaan om het beleidsproces in de EU te beïnvloeden (bv Coen 2009)<sup>5</sup>. Dat geldt voor alle instellingen, inclusief de Commissie. In de beleidsformuleringsfase hebben ambtenaren van de EC veel informatie nodig. Niet alleen moeten zij een beleids- of wetstekst juridisch correct formuleren, zij moeten ook een impact assessment schrijven waarin helder gemaakt wordt wat de gevolgen van het voorgestelde beleid zullen zijn. Een extra complicatie voor deze ambtenaren is dat het beleid uitgevoerd zal worden in 27 landen, die onderling van elkaar verschillen. De grote informatiebehoefte staat niet in verhouding met het relatief kleine aantal ambtenaren dat de EC heeft voor beleidsformulering. Dit zorgt ervoor dat de EC in hoge mate afhankelijk is van externe actoren om informatie te vergaren, of dit nu academici, denktanks, belangengroepen of autoriteiten van lidstaten zijn (Bouwen 2009)<sup>6</sup>.

### Toegangsstrategieën tot het beleidsformuleringsproces

In de literatuur, bijvoorbeeld in het toonaangevende werk van William Chalmers (2013)<sup>7</sup> wordt een verschil gemaakt tussen verschillende strategieën om toegang te verwerven tot het formulerings- en besluitvormingsproces in de EU: direct formeel, direct informeel en indirect.

Direct formele kanalen zijn officiële manieren waarop de EC informatie vergaart, zoals vastgelegd in akkoorden en beleidsstukken. Hieronder vallen bijvoorbeeld de open consultatie om de opinie van het publiek en belanghebbenden te peilen, 'calls for evidence' om een impact assessment te formuleren en verschillende mogelijkheden te inventariseren en toetsen, en expertgroepen om meer gedetailleerde informatie te vergaren.

Direct informeel bestaat uit persoonlijk informeel contact met politici en ambtenaren verantwoordelijk voor het beleidsterrein, in bilaterale of multilaterale gesprekken of per telefoon of email.

---

<sup>5</sup> Coen, David, and Jeremy Richardson, eds. *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. OUP Oxford, 2009.

<sup>6</sup> Bouwen, Pieter. "The European Commission." *Lobbying the European Union: Institutions, actors, and issues* (2009): 19-38

<sup>7</sup> Chalmers, Adam William. "Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union." *Journal of European Public Policy* 20.1 (2013): 39-58.

Indirect tenslotte slaat op beïnvloeding van beleid via anderen, zoals via de publieke opinie en media, via belangengroepen of via andere beleidsmakers in het proces.

Al een tijdje geleden onderzocht Chalmers (2013)<sup>8</sup> de verschillen tussen lobby tactieken en hoe succesvol deze waren. Hij onderscheidde hierbij vijf directe en twee indirecte strategieën. De vijf directe strategieën waren persoonlijke ontmoetingen, brieven, emails, telefoontjes en deelname aan de open consultatie. De twee indirecte strategieën waren een mediacampagne en een openbaar evenement. Het algemene beeld (destijds) was dat direct informele tactieken (persoonlijke één op één interacties) het beste zouden werken. Zijn conclusie was echter dat juist een combinatie van directe en indirecte tactieken het meeste lobbysucces opleveren. Aangezien de EC veel moeite heeft gedaan om de toegang tot het beleidsformuleringsproces open te stellen voor zoveel mogelijk actoren, met name via de direct formele en direct informele route, is het moeilijk geworden om daarbinnen nog op te vallen. Met een indirecte strategie lukt dit beter, wat de kans vergroot dat standpunten invloed hebben op de beleidsvorming.

In de literatuur wordt soms ook gebruik gemaakt van de distinctie tussen 'inside' en 'outside' lobbystrategieën. Dit betreft vooral artikelen die de lobbypraktijken van belangengroepen zoals bedrijven en NGOs behandelen. Daarin zijn de 'inside' strategieën vergelijkbaar met de 'direct formele' en 'direct informele' strategieën. De 'outside' strategieën hebben in de literatuur die deze distinctie hanteert echter meestal een nadruk op beïnvloeding van publieke opinie via (sociale) media, die minder relevant zijn voor lidstaten (bv De Bruycker & Beyers, 2019<sup>9</sup>). De definitie van 'indirecte' strategieën behelst naast de beïnvloeding van publieke opinie ook de beïnvloeding van beleidsformulering via andere actoren in het proces. Daarvan is de kans groter dat lidstaten er gebruik van kunnen maken. Daarom is hier gekozen voor de indeling in directe en indirecte strategieën (bv Junk 2020<sup>10</sup>).

---

<sup>8</sup> Adam William Chalmers (2013) *Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union*, *Journal of European Public Policy*, 20:1, pages 39-58

<sup>9</sup> De Bruycker, I., & Beyers, J. (2019). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 11(1), 57-74. doi:10.1017/S1755773918000218

<sup>10</sup> Junk, W.M. Synergies in lobbying? Conceptualising and measuring lobbying coalitions to study interest group strategies, access, and influence. *Int Groups Adv* 9, 21–37 (2020). <https://doi.org/10.1057/s41309-019-00077-6>

## 1. Direct formele toegang tot het beleidsformuleringsproces

In twee voor dit onderzoek relevante beleidsdocumenten worden de manieren waarop organisaties en lidstaten direct formele toegang kunnen krijgen tot beleidsformulering beschreven. Dit zijn de Interinstitutionele Akkoorden tussen het EP, de Raad en de EC van 2016<sup>11</sup> en de 'Better Regulation Guidelines' van de EC van 2021<sup>12</sup>. De belangrijkste instrumenten die hierin worden genoemd zijn de open consultatie, de 'call for evidence', expertgroepen en stakeholderconferenties.

Een open online consultatie staat open voor iedereen; individuele burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, politici, parlementen, nationale, regionale en lokale overheden, semi-publieke instellingen, universiteiten, etc. Deze mogen ook uit derde landen komen. Een 'call for evidence' is meestal onderdeel van een open consultatie en wordt minder apart ingezet. Deze call staat ook open voor allen die bewezen informatie kunnen leveren die de EC kan gebruiken voor onder andere een impact assessment. De expertgroepen tenslotte zijn gesloten fora, waarin vooral belangengroepen, wetenschappers en vertegenwoordigers van lidstaten zitting hebben. Er zijn zowel permanente expertgroepen rond bepaalde beleidssectoren als ad-hoc expertgroepen rond een bepaald dossier. Daarnaast worden soms ad-hoc stakeholder conferenties georganiseerd door de EC, waarbij specifieke experts en belangengroepen worden uitgenodigd als sprekers. Doorgaans staat aanwezigheid bij deze conferenties open voor alle geïnteresseerden.

### Vergelijking tussen verschillende consultatiemethoden

De consultatie-instrumenten kunnen individueel worden ingezet of in combinatie, afhankelijk van de behoefte aan informatie en/of draagvlak van EC-ambtenaren op een bepaald dossier (European Commission, 2021)<sup>13</sup>. Vaak is er sprake van een hybride vorm van consultatie, waarbij in ieder geval de open online consultatie en expertgroepen worden ingezet om informatie te vergaren voor de beleidsformuleringsfase. Hoewel er richtlijnen zijn voor de inzet van de verschillende instrumenten kunnen verantwoordelijk ambtenaren in hoge mate zelf besluiten welke hiervan zij willen inzetten

---

<sup>11</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

<sup>12</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)

<sup>13</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)

voor een initiatief, en wie zij uitnodigen voor gesloten fora zoals expertgroepen (o.a. Alemanno 2020<sup>14</sup>).

## Keuze voor consultatiemethoden door de EC

Een belangwekkende bijdrage rond de inzet van verschillende vormen van consultatie komt van Van Ballaert (2017)<sup>15</sup>. Hij onderzoekt hoe het soort beleidsinitiatief van invloed is op de keuzes die de EC maakt rond het inzetten van deze vormen. Van Ballaert concludeert dat de EC vooral online consultaties en stakeholder conferenties inzet om informatie over complexe dossiers te verzamelen of om brede aandacht te krijgen voor voorstellen die substantiële of nieuwe veranderingen beogen. Gesloten seminars en workshops worden met name gebruikt voor voorstellen om bestaande EU-wetgeving aan te passen en voorstellen die veel (media) aandacht trekken. Van expertgroepen maakt de EC bij voorkeur gebruik voor voorstellen met een breed werkveld, het aanpassen van voorstellen of voor voorstellen die veel (media) aandacht trekken. In de expertgroepen kan gemakkelijker gewerkt worden aan het oplossen van problemen en het creëren van draagvlak bij de andere instituties. Bij de laatste categorie is dit mede afhankelijk van het EC-directoraat; directoraten die langer bestaan zijn eerder geneigd om expertgroepen in te zetten dan relatief nieuwe directoraten.

## Toegang tot consultatiemethoden voor verschillende doelgroepen

In onderzoek naar stakeholderdeelname aan vormen van direct formele toegang ligt over het algemeen de focus op belangengroepen, en dan met name bedrijven versus NGOs. Ook focust onderzoek meestal louter op één van de vormen van consultatie; dan wel open consultatie, dan wel expert groepen. Een belangrijke uitzondering is dat van Fraussen et al. (2020)<sup>16</sup>, waarin de diversiteit van soorten groepen die deelnemen aan direct formele toegangsinstrumenten tot de EC-beleidsformuleringsfase wordt onderzocht. In hun onderzoek worden de consultaties op 41 EU-

---

<sup>14</sup> Alemanno, Alberto. "Leveling the EU participatory playing field: A legal and policy analysis of the Commission's public consultations in light of the principle of political equality." *European Law Journal* 26.1-2 (2020): 114-135.

<sup>15</sup> Van Ballaert, B. (2017). The European Commission's use of consultation during policy formulation: The effects of policy characteristics. *European Union Politics*, 18(3), 406–423. <https://doi.org/10.1177/1465116517702004>

<sup>16</sup> Fraussen, B., Albareda, A. & Braun, C. Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sci* 53, 473–493 (2020).

initiatieven betrokken en beschouwen zij wat de keuze voor bepaalde vormen van consultatie betekent voor dominantie van bedrijven onder de deelnemers hiervan, ten opzichte van andere actoren zoals NGOs en publieke autoriteiten.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek van Fraussen et al. is dat bedrijven de boventoon voeren bij deelname in procedures waarbij louter gebruik wordt gemaakt van open consultaties of waarbij een hybride vorm benut wordt (zowel een open consultatie als expertgroepen). Maar bedrijven zijn significant minder dominant wanneer alleen gebruik wordt gemaakt van gesloten consultatie (expertgroepen). Dit betekent niet dat NGOs bij gesloten vormen van inspraak meer toegang hebben ten opzichte van bedrijven; het is vooral te danken aan het feit dat publieke autoriteiten een hoofdrol spelen in expertgroepen. Welke publieke autoriteiten dit zijn wordt niet verder uitgediept in het onderzoek. Ook wordt er niet ingegaan op het effect van deelname aan verschillende consultatievormen; dat actoren hier toegang toe hebben zegt niets over of hun inbreng daadwerkelijk wordt meegenomen in beleidsvorming.

## **Motivaties van belanghebbenden om deel te nemen aan verschillende consultatiemethoden**

Een recent artikel van Binderkrantz et al. (2023)<sup>17</sup> bekijkt deelname aan verschillende vormen van consultatie van de andere kant; zij onderzochten de motivatie van stakeholders om daaraan deel te nemen, aan de hand van een survey en interviews. Hierbij maken zij een onderscheid tussen een 'insider match' en een 'outsider match'. Met een 'insider match' willen deelnemers met name expertise aanreiken aan de EC om beleid te beïnvloeden. Zij achten vooral expertgroepen en andere gesloten fora geschikt om dit te doen. De 'outsider match' wordt gezocht om publieke aandacht te trekken en de EC legitimiteit te bieden. Hiervoor vinden deelnemers openbare stakeholder conferenties de meest geschikte manier. De openbare online consultaties worden door deelnemers minder geschikt geacht voor zowel een 'insider' als een 'outsider match'. Waarom dit het geval is wordt niet verder uitgediept in het artikel.

---

<sup>17</sup> Anne Skorkjær Binderkrantz, Jens Blom-Hansen, Martin Baekgaard & Søren Serritzlew (2023) Stakeholder consultations in the EU Commission: instruments of involvement or legitimacy?, *Journal of European Public Policy*, 30:6, 1142-1162

## Aanknopingspunten uit literatuur rond vergelijking van consultatiemethoden

De vergelijkende literatuur levert twee concrete aanknopingspunten op voor lidstaten om hun invloed te vergroten via direct formele toegangskanalen in de schrijffase van de EC.

- *Ten eerste* worden nationale overheden bevoordeeld met betrekking tot toegang tot expertgroepen en andere gesloten fora. In consultaties waarbij dit instrument ingezet wordt, of naast andere instrumenten ingezet wordt, heeft een lidstaat dus meer kans om beleid te beïnvloeden. Gezien de mate waarin EC-ambtenaren zelf kunnen besluiten welke consultatie-instrumenten zij inzetten, zou een lobby zich ook hierop kunnen richten. Dit lijkt op basis van de literatuur het meest kansrijk bij dossiers die een breed werkveld hebben, die veel aandacht trekken en/of bij het aanpassen van voorstellen.
- *Ten tweede* kan deelname aan consultaties meerdere doelen dienen. Een lidstaat kan een bewuste keuze maken voor het zoeken naar een *insider match* of een *outsider match*, en het zwaartepunt van deelname op verschillende consultatie-instrumenten leggen naar gelang de gewenste *match*. Helaas bestaat er vooralsnog geen onderzoek naar specifieke deelname van de Nederlandse overheid of Nederlandse stakeholders aan de verschillende consultatie-instrumenten.

Hieronder wordt literatuur behandeld die over specifieke vormen van direct formele toegang tot consultatie gaan; open online consultaties, impact assessments en expertgroepen. Specifieke literatuur over stakeholder conferenties is niet gevonden.

## Open online consultatie

Voor een open online consultatie stelt de EC doorgaans een aantal vragen op die via een formulier op de website van de EC beantwoord kunnen worden. Daarnaast kunnen belanghebbenden meestal ook een eigen opinie indienen waarin hun standpunten verder toegelicht worden. Iedereen kan deelnemen aan de online open consultatie; bedrijven, NGOs, instituties, overheden, instellingen, universiteiten, politieke actoren en individuen van binnen en buiten de EU.

## Aantal antwoorden op open consultaties

Volgens de audit die het EU Hof van Auditors in 2019 deed naar participatie in open consultaties kwamen er in de periode 2015-2016 gemiddeld 500 antwoorden. Dit rees naar 2.000 antwoorden in 2017-2018 toen digitale participatie vergemakkelijkt werd. Er is echter een groot verschil tussen consultaties. Slechts een derde kreeg meer dan 1.000 antwoorden, terwijl ook een derde minder

dan 75 antwoorden kreeg. Zowel in absolute aantallen als relatief ten opzichte van de bevolkingsgrootte kwamen de meeste reacties uit Duitsland en Oostenrijk. Nederland bevindt zich onder de landen met (relatief) weinig respondenten op open consultaties.<sup>18</sup>

## Motivaties van de EC om open consultatie in te zetten

Het officiële doel van de consultatie is om een zo groot en breed mogelijke groep actoren de kans te bieden om inbreng te leveren, waarmee de EC informatie kan vergaren en het draagvlak voor voorgenomen maatregelen kan peilen (Europese Commissie, 2021)<sup>19</sup>. Een nevenmotief van dit laatste is dat de EC er doorgaans naar streeft om een voorstel tot een gedragen besluit te brengen. Bij de formulering van beleid wil de EC daarom graag alvast weten welke weerstand er in het EP, de Raad en de maatschappij als geheel te verwachten valt, zodat zij hier in de fase van beleidsformulering reeds rekening mee kunnen houden (Fraussen et al 2020)<sup>20</sup>.

Bovengenoemde studie van Van Ballaert (2017)<sup>21</sup> noemt nog een motivatie van de EC voor de inzet van open online consultaties. Hij geeft aan dat een bijdrage de open consultatie niet alleen een instrument is om een boodschap af te geven aan de EC rond een dossier, maar dat de bijdrage ook een signaalfunctie vervult naar andere actoren rond het dossier, zoals leden van het EP en belangengroepen die actief zijn op dat vlak.

Dit wordt bevestigd in het onderzoek van Binderkrantz et al (2023)<sup>22</sup>. Zij concluderen dat de consultatie ook gebruikt wordt door belangengroepen om aandacht te vragen voor hun standpunten onder het publiek of andere actoren. Er gaat een signaalfunctie uit van bijdragen aan de consultatie, die openbaar gepubliceerd worden. Dit signaal kan bedoeld zijn voor de eigen achterban om

---

<sup>18</sup> European Court of Auditors, “‘Have your say!’: Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities”, Special Report No 14/2019.

<sup>19</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)

<sup>20</sup> Fraussen, B., Albareda, A. & Braun, C. Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sci* 53, 473–493 (2020).

<sup>21</sup> Van Ballaert, B. (2017). The European Commission's use of consultation during policy formulation: The effects of policy characteristics. *European Union Politics*, 18(3), 406–423. <https://doi.org/10.1177/1465116517702004>

<sup>22</sup> Anne Skorkjær Binderkrantz, Jens Blom-Hansen, Martin Baekgaard & Søren Serritzlew (2023) Stakeholder consultations in the EU Commission: instruments of involvement or legitimacy?, *Journal of European Public Policy*, 30:6, 1142-1162

activiteit op het dossier te tonen, of voor mede- of tegenstanders om een argumentatie en framing neer te zetten.

## Deelname van verschillende belanghebbenden aan open consultaties

In zijn onderzoek naar deelname aan open consultaties concludeert Alberto Alemanno (2020)<sup>23</sup> dat de vrijheid van de EC om te besluiten wie er wanneer en op welke wijze geconsulteerd wordt ervoor zorgt dat de toegang tot het beleidsformuleringsproces verre van gelijk is tussen verschillende soorten belanghebbenden. Met name individuele burgers en maatschappelijke organisaties staan op achterstand vergeleken met publieke autoriteiten en bedrijven, blijkt uit een analyse van deelnemers aan consultaties sinds het Verdrag van Lissabon in werking trad. Alemanno pleit voor meer bindende regels rond consultaties waar de EC zich aan moet houden, en een bredere uitnodiging aan burgers om hieraan deel te nemen, onder andere via sociale media. De vragen zouden in begrijpelijke taal gesteld moeten worden, zonder bias, en deelnemers zouden feedback moeten krijgen op hun bijdrage. Deelname zou ook moeten kunnen in alle officiële EU-talen, in plaats van louter Engels, Frans en Duits zoals nu vaak het geval is.

Er is vooralsnog geen onderzoek gedaan naar de deelname van nationale overheden aan open consultaties, met uitzondering van het onderzoek van Alemanno, dat hier verder niet concreet op ingaat omdat zijn onderzoek meer gericht is op deelname van burgers. Wel is er onderzoek gedaan naar deelname van sub-nationale autoriteiten, door Van Hecke et al. (2016)<sup>24</sup>. Dit onderzoek wordt ook genoemd in de deelstudie naar de evaluatiefase.<sup>25</sup> Van Hecke et al. keken naar de omstandigheden waaronder lagere overheden deelnemen en concluderen dat de kans dat zij deelnemen significant groeit als dan wel bedrijven en andere organisaties uit dezelfde regio deelnemen, dan wel andere lagere overheden uit eigen land deelnemen. Sommige dossiers trekken dus meerdere soorten stakeholders uit een regio aan, terwijl andere dossiers de aandacht trekken van meerdere lagere overheden.

---

<sup>23</sup> Alemanno, Alberto. "Levelling the EU participatory playing field: A legal and policy analysis of the Commission's public consultations in light of the principle of political equality." *European Law Journal* 26.1-2 (2020): 114-135.

<sup>24</sup> Van Hecke, Matti, Peter Bursens, and Jan Beyers. "You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-national Authorities in the European Commission's Open Consultations." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54.6 (2016): 1433-1448

<sup>25</sup> Zwaan, Pieter (2023) Nieuwe ronde, nieuwe kansen? Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU, IOB



## Voorwaarden voor invloed via open consultatie

Chalmers (2020)<sup>26</sup> onderzocht wanneer inbreng van de financiële sector in open consultaties leidt tot inwilliging van hun voorkeuren in het voorstel van de EC. Dit is één van de weinige onderzoeken die ingaan op het succes van deelname open consultaties, en hoewel dit niet rechtstreeks betrekking heeft op lidstaten worden er wel conclusies getrokken die relevant kunnen zijn. Op basis van een 'preference attainment' analyse van zes verschillende voorstellen relevant voor de financiële lobby concludeert Chalmers ten eerste dat lobbysucces zeldzaam is. De financiële industrie lobbyde intensief op alle zes de voorstellen, maar bij de meeste dossiers werd slechts 5 tot 10% van de punten die ingebracht werden opgenomen in het voorstel. Slechts bij één dossier werd het merendeel van de ingebrachte punten opgenomen. Ten tweede concludeert hij dat succesvolle beïnvloeding afhangt van de mate waarin de financiële sector met één stem kan spreken. Hierbij speelt zowel het gezamenlijk benoemen van specifieke zaken, als het gezamenlijk verzwijgen van specifieke zaken een rol. Koepelorganisaties zijn hierbij veelal bepalend. Een individuele actor die een ander geluid laat horen dan de koepelorganisatie heeft geen kans op lobbysucces. Het maakt echter ook veel uit of de sector voor of tegen een verandering die de EC wil voorstellen is. Zijn zij voorstander van een verdergaande regulering dan beleidsmakers voorstellen, dan is de kans op succes groter dan wanneer zij tegenstanders van verandering/regulering zijn.

## Framing in open consultaties

In zijn boek duikt Rasch (2018)<sup>27</sup> dieper in de rol die informatie en frames spelen in open consultaties. Met een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden analyseert hij meer dan 200 bijdragen aan openbare consultaties vanuit Duitsland, Zweden en de UK, in drie casestudies. Hij concludeert een aantal zaken. Ten eerste is framing zeer afhankelijk van het dossier. Ieder dossier heeft zijn eigen vocabulaire, mede afhankelijk van hoe technisch het dossier is en hoe voorspelbaar de uitkomsten van beleidskeuzes zijn. Ten tweede is er geen patroon te ontdekken in framing naar nationaliteit, lidstaat of type actor in framing. Afhangelijk van het dossier pasten allen hun framing aan. Hoewel dit voor Duitse, Zweedse en UK-actoren op verschillende manieren gebeurde, waren allen case-sensitief. Dit gold voor bijvoorbeeld bedrijven en NGOs hetzelfde; het dossier is bepalend. Wel maakt de fase van besluitvorming uit. In alle casestudies werd meer expertkennis en kennis over

---

<sup>26</sup> Unity and conflict: Explaining financial industry lobbying success in European Union public consultations  
Adam W. Chalmers

<sup>27</sup> Rasch, Daniel. *Lobbying success in the European Union: the role of information and frames*. Routledge, 2018.

haalbaarheid en gevolgen gebruikt in de EC-beleidsvormingsfase gebruikt. In latere fasen (besluitvorming) wordt meer juridische en economische kennis en framing gebruikt. Prognoses waren in alle casestudies belangrijker in de beleidsvormingsfase dan in de besluitvormingsfase.

Wat betreft succes van lobbyen, gemeten met de 'preference attainment' methode, blijkt dat in de beleidsvormingsfase vooral frames gericht op diagnose, prognose en haalbaarheid, op juridische, economische en morele aspecten, en op wetenschappelijke informatie en coalitievorming in alle fasen een positief effect hebben. Voor de beleidsvormingsfase speelt informatie over diagnose, gevolgen en economische aspecten, in een negatieve framing, een belangrijkere rol dan de andere vormen.

### **Aanknopingspunten uit literatuur rond open consultaties**

Deze literatuur biedt een aantal inzichten dat nuttig kan zijn voor deelname van lidstaten aan open online consultaties. Het is van belang om in te schatten wat de motivatie van de EC is om de open consultatie in te zetten, en daarop in te spelen bij het bieden van informatie in deze consultatie, om daarbij aan te sluiten. Ook zou het kunnen dat het effect van deelname van sub-nationale autoriteiten in het onderzoek van Van Hecke et al. ook opgaat voor nationale autoriteiten; dat dit een signaalfunctie heeft waardoor andere actoren ook gestimuleerd worden om deel te nemen, de 'outsider match'. Het onderzoek van Chalmers biedt nog een inzicht dat relevant is hiervoor; dat als de lidstaat samen met andere actoren met één stem kan spreken dit wellicht tot succes kan leiden, met name in gevallen waarin de lidstaat het eens is met de EC.

In essentie dient een effectieve strategie rekening te houden met de motivatie van de EC om een open consultatie in te zetten, regie voert op de activiteiten van andere betrokken actoren en dat er wordt gezorgd voor eenstemmigheid op het Europese speelveld.

Het boek van Rasch biedt daarnaast aanknopingspunten om een bijdrage aan een open consultatie zo te framen dat deze effect heeft op de beleidsformulering door de EC. De geboden informatie in deze fase zou zich moeten richten op diagnose van het probleem, de gevolgen van beleidsalternatieven en de economische aspecten van het dossier, waarbij op de mogelijke negatieve consequenties hiervan wordt gewezen. Daarbij is het specifieke dossier van het grootste belang; in het formuleren van een consultatiebijdrage moeten actoren aansluiten bij het vocabulaire rond het beleidsterrein.

Helaas is er nog geen literatuur voorhanden waarin de deelname van nationale autoriteiten aan open consultaties, de framing die zij gebruiken en hun effectiviteit, in samenhang met andere actoren, wordt besproken.

## Impact Assessments

De EC is volgens het Interinstitutionele Akkoord<sup>28</sup> verplicht om impact assessments (effectbeoordelingen) uit te voeren op voorgenomen initiatieven, waarmee de economische, ecologische en sociale gevolgen van deze initiatieven zowel kwantitatief als kwalitatief weergegeven worden. Deze impact assessments dienen gebaseerd te zijn op 'exacte, objectieve en volledige informatie', waarvoor de EC 'op zo breed mogelijke schaal' overleg voert. De impact assessment dient zo te worden gepresenteerd dat het EP en de Raad de door de EC gemaakte keuzes gemakkelijk kunnen bestuderen.

De impact assessment is een belangrijke bijlage bij nieuwe initiatieven van de EC. Anders dan in Nederland is er in de EU een onafhankelijke toezichthouder (Regulatory Scrutiny Board) die toeziet op de kwaliteit van de impact assessments. Als deze onvoldoende is, moet de verantwoordelijke afdeling van de EC de assessment repareren totdat deze wel goedgekeurd wordt.

Om informatie te verzamelen voor de effectbeoordeling gebruiken EC-ambtenaren zowel de open consultatie, voor zover deze exacte en objectieve informatie oplevert, als specifieke 'calls for evidence' (bewijs over de werking van beleid). Dat laatste gebeurt met name als EU-wetgeving wordt herzien, en informatie over de implementatie van de voormalige regelgeving gewenst is.

Er is geen literatuur voorhanden waarin de rol van lidstaten in impact assessments wordt geanalyseerd. Dit is opvallend, aangezien lidstaten juist degenen zijn die waardevolle informatie (kunnen) aanleveren aan de EC over implementatie en effecten, vooral in situaties waarin een lidstaat voorloopt op andere lidstaten en reeds eigen wetgeving heeft aangenomen en geïmplementeerd voordat er een EU-wijd wetgevingstraject wordt gestart. Wel zijn er een paar artikelen die de motivatie van de EC om impact assessments uit te voeren en de wijze waarop impact assessments door beleidsmakers benut worden behandelen.

---

<sup>28</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

## Motivatie van de EC om impact assessments in te zetten

Een onderzoek dat specifiek impact assessments betreft is van Bäcklund (2009)<sup>29</sup>, die vele EC-ambtenaren ondervroeg. Dit artikel is al wat ouder, maar biedt een goed zicht op de motivaties van de EC om impact assessments verplichtend voor te schrijven voor alle wetgevende initiatieven. Doelen zijn onder andere om betere wetgeving te produceren, de legitimiteit van EU-beleidsvorming te vergroten en ook om de eenheid in Europese politiek te promoten. Het gebruik van bewijs-gebaseerde methoden heeft tot doel om de kwaliteit van impact assessments te vergroten, maar aangezien een helder beeld van mogelijke toekomstige effecten van keuzealternatieven slechts één van de motivaties is, moet het systeem altijd in context gezien worden. Het is een politiek instrument dat gevormd wordt door vele doelen en de krachtsverhoudingen op het dossier in kwestie. Net als Dunlop en Radaelli ook concluderen, ziet Bäcklund het opstellen van de rapporten als een politieke balanceer-act van de verantwoordelijk ambtenaren.

## Gebruik van impact assessments door beleidsmakers

Een artikel van Dunlop en Radaelli in een boek uit 2019<sup>30</sup> behandelt specifiek de impact assessments van de EC en analyseert de vormen van lering die de EC kan trekken uit het opstellen ervan. Zij concluderen dat een impact assessment niet buiten de politieke context van de EU gezien kan worden. Het is vooral een instrument dat gebruikt wordt in de verhoudingen tussen politieke actoren en tussen de instituties onderling. EP gebruikt de assessments onder andere om controle uit te oefenen op de EC, de Raad gebruikt de assessments om te zien of de belangen van hun lidstaat meegenomen zijn en controle uit te oefenen op de bureaucratie, terwijl de EC de assessments zo probeert te formuleren dat ze de legitimiteit van voorstellen en de coördinatie van het besluitvormingsproces rond nieuw beleid ondersteunen.

## Aanknopingspunten uit literatuur rond impact assessments

Deze onderzoeken bieden verder inzicht in de informatie die lidstaten kunnen bieden aan de EC tijdens de beleidsformuleringsfase. Deze informatie moet niet alleen op wetenschappelijke inzichten

---

<sup>29</sup> Bäcklund, Ann-Katrin. "Impact assessment in the European Commission—a system with multiple objectives." *Environmental Science & Policy* 12.8 (2009): 1077-1087

<sup>30</sup> Dunlop, Claire A., and Claudio M. Radaelli. "Policy instruments, policy learning and politics: Impact assessment in the European Union." *Making Policies Work*. Edward Elgar Publishing, 2019.

gebaseerd zijn, maar ook rekening houden met de andere doelen die een impact assessment kan dienen; met name legitimiteit en coördinatie met andere instituties.

## Expertgroepen

Op uitnodiging kunnen autoriteiten, experts en belangengroepen deelnemen aan expertgroepen die door de EC ad-hoc of voor een langere tijd worden ingesteld. Deze zijn bedoeld om meer gedetailleerde informatie te vergaren rond een initiatief, om gaten in de verzamelde data te dichten of om ondervertegenwoordigde groepen te betrekken (Europese Commissie 2021)<sup>31</sup>. In de literatuur wordt afwisselend gesproken over expertgroepen, expertcommissies en adviescommissies, maar dit betreft over het algemeen hetzelfde consultatie-instrument. Over deelname aan expertgroepen is relatief veel literatuur voorhanden, met name sinds de transparantie rond deelname aan expertgroepen is verbeterd. Deze literatuur betreft echter niet specifiek deelname van (Nederlandse) nationale autoriteiten.

## Hervorming van het systeem van expertgroepen

Het EC-systeem van consultatie van expertgroepen is in de afgelopen jaren aan een aantal hervormingen onderhevig geweest. Moodie (2016)<sup>32</sup> beschrijft hoe dit proces is verlopen. Na externe kritiek op de in-transparante manier waarop expertgroepen werden ingezet door de EC en de roep om meer democratie, ging de EC een dialoog aan en paste het systeem deels aan. De manier waarop dit gebeurde was dat de EC de eisen van critici herinterpreteerde om hervormingen door te voeren die de externe druk verminderde, maar die ook de wijze waarop de EC effectief informatie verzamelt beschermden. Informatie en expertise kwamen daardoor nog meer centraal te staan als bron van legitimiteit voor de EC.

---

<sup>31</sup> [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)

<sup>32</sup> Moodie, J. R. (2016). Resistant to Change? The European Commission and Expert Group Reform. *West European Politics*, 39(2), 229–256. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1041824>

## Deelname aan expertgroepen

Een aantal onderzoeken behandelen de deelname aan expertgroepen. Het bovengenoemde onderzoek van Fraussen et al. (2020)<sup>33</sup> toont bijvoorbeeld al aan dat publieke autoriteiten, waaronder lidstaten, beter vertegenwoordigd zijn in gesloten consultatie-instrumenten zoals expertgroepen dan in open consultaties.

In een wat ouder artikel onderzochten Gornitzka en Sverdrup (2011)<sup>34</sup> 1.237 expertgroepen op deelname, en concludeerden dat er drie groepen met name vertegenwoordigd zijn; wetenschappers, maatschappelijke actoren en overheden/lidstaten. De EC heeft een sterke bias naar nationale administraties. Dit komt door inter-institutionele en omgevingsfactoren waarbinnen DGs werken; door experts van lidstaten vroegtijdig te betrekken kunnen zij anticiperen op reacties op hun voorstellen.

Rasmussen en Gross (2015)<sup>35</sup> kijken naar de factoren die bepalend zijn in de selectie van deelnemers die zitting nemen in expertgroepen. Hoewel ze zien dat het bedrijfsleven oververtegenwoordigd is, is er in het selectieproces geen duidelijke bias naar hen toe. Bovendien verschilt de dominantie van het bedrijfsleven danig tussen beleidsterreinen. Degenen die de meeste privilege ondervinden in selectie voor expertgroepen zijn supranationale belangengroepen (EU-koepelorganisaties). Dit is met name het geval in permanente expertgroepen. Het lobbybudget van organisaties speelt wel een rol, maar dit is vooral afhankelijk van het type organisatie.

In een recent artikel onderzoekt Vikberg (2020)<sup>36</sup> verschillen in toegang tot expertgroepen tussen specifieke en diffuse belangen. Specifieke belangengroepen behartigen de belangen van een gedefinieerde groep burgers. Diffuse belangengroepen komen op voor meer algemene idealen. Uit een nieuwe dataset concludeert Vikberg dat het algemene idee dat specifieke belangen meer toegang hebben niet klopt. De toegang is vooral afhankelijk van het dossier. Specifieke en diffuse belangengroepen zijn in verschillende mate in staat om nuttige expertise te leveren op verschillende beleidsterreinen, en daar worden zij op geselecteerd. De selectie van groepen volgt met name een politieke logica.

---

<sup>33</sup> Fraussen, B., Albareda, A. & Braun, C. Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sci* 53, 473–493 (2020).

<sup>34</sup> Gornitzka, Åse, & Sverdrup, U. (2011). Access of Experts: Information and EU Decision-making. *West European Politics*, 34(1), 48–70. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.523544>

<sup>35</sup> Rasmussen, A., & Gross, V. (2015). Biased access? Exploring selection to advisory committees

<sup>36</sup> Vikberg, C. (2020). Explaining interest group access to the European Commission's expert groups. *European Union Politics*, 21(2), 312–332. <https://doi.org/10.1177/1465116519886365>

Een recent boek van Abazi et al. (2021a)<sup>37</sup> gaat dieper in op de rol van expertise in EU-beleidsvorming in het algemeen. Interessant is dat zij onder andere wijzen op de toenemende rol van EU-agentschappen als experts op verschillende terreinen. Naast bovengenoemde soorten deelnemers aan expertgroepen en adviestrajecten spelen deze EU-implementatie organisaties een rol in het leveren van expertise en kennis. Een ander vernieuwend aspect aan hun onderzoek is dat ze hebben gekeken naar de manier waarop individuele experts hun rol opvatten. Zij blijken continu in een spagaat te verkeren tussen het leveren van informatie die opgemerkt zal worden door beleidsmakers, terwijl zij ook wetenschappelijk onafhankelijk moeten blijven.

### **Gebruik van expertise in EU-beleidsvorming**

Ook van Abazi et al. (2021b)<sup>38</sup> is een verwant artikel over de algemene veranderingen in het expertgroep-systeem op macro-niveau en de manier waarop de expert-adviezen worden benut op micro-niveau. Dat laatste gebeurt met twee case studies (financiële duurzaamheid en industriële vervuiling). Ze gebruiken hiervoor een nieuwe dataset, die mogelijk is geworden omdat de EC meer openbare informatie biedt over expertgroepen en hun classificatie in verschillende typen experts. Hun conclusie is dat de EC expertise zowel instrumenteel als strategisch inzet. Bij strategische inzet van expertise probeert de EC een consensus te bouwen, waarbij standpunten nader tot elkaar komen in de expertgroep. Dit zorgt ervoor dat compromissen en acceptabele beleidsoplossingen in een vroeg stadium van beleidsvorming geïdentificeerd kunnen worden.

In een casestudie naar een expertgroep heeft Décieux (2020)<sup>39</sup> uitgezocht in hoeverre de inbreng van de expertgroep heeft geleid tot invloed op politieke besluitvorming. Hij gaat uit van een model van 'knowledge co-production', een aanpak gericht op het oplossen van problemen en het maken van de juiste keuzes in een bepaald scenario. Met expertinterviews en documenten komt Décieux tot de conclusie dat het proces van 'knowledge co-production' vooral wordt geregeerd door niet-wetenschappelijke criteria, zoals specifieke belangen en groepshiërarchie binnen de expertgroep. Daarnaast lijkt het erop dat de kennis die geproduceerd wordt in de interactie tussen experts eerder

---

<sup>37</sup> Abazi, V., Adriaensen, J., & Christiansen, T. (2021). *The contestation of expertise in the European Union* (1st ed. 2021.).

<sup>38</sup> Abazi, V., Adriaensen, J., & Christiansen, T. (2021). The European Commission's Expert Groups: Adapting to the Contestation of Expertise. In *The Contestation of Expertise in the European Union* (pp. 91–121). Switzerland: Springer International Publishing AG. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-54367-9\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-54367-9_5)

<sup>39</sup> Décieux, J. P. P. (2020). How much evidence is in evidence-based policymaking: a case study of an expert group of the European Commission. *Evidence & Policy*, *16*(1), 45–63. <https://doi.org/10.1332/174426418X15337551315717>

een symbolische en beleids-georiënteerde functie heeft, dan dat deze specifiek wordt gebruikt als bewijs om besluitvorming op te baseren.

### **Dynamiek binnen expertgroepen**

Een ouder artikel is van Trondal (2000)<sup>40</sup>, maar aangezien dit onderzoek specifiek de deelname aan expertgroepen van lidstaten betreft, is dit toch een relevante bijdrage. Trondal onderzocht de deelname van Deense, Noorse en Zweedse ambtenaren aan expertgroepen, en keek specifiek naar de manieren waarop zij samenwerken, in vergelijking met de manier waarop zij dit doen in Raadswerkgroepen. Trondal merkt op dat EC-expertgroepen een eigen dynamiek hebben, die ervoor zorgt dat de coördinerende rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken wordt verzwakt. De experts vanuit lidstaten voegen zich in de dynamiek van een dergelijke groep. In Raadswerkgroepen is dit omgekeerd, daar wordt de coördinatierol van Buitenlandse Zaken juist versterkt. Dit effect wordt beïnvloed door de institutionele link tussen de expert en de nationale autoriteiten, en door de verhoudingen tussen ministeries in het thuisland.

### **Aanknopingspunten uit literatuur rond expert groepen**

Bovenstaande literatuur levert een aantal interessante inzichten op dat nuttig kan zijn voor lidstaten die deelnemen aan expertgroepen. In Fraussen et al. (2020)<sup>41</sup> werd geconcludeerd dat lidstaten bij uitstek toegang hebben tot expertgroepen van de EC, ten opzichte van andere actoren. Deze vorm van direct formele toegang is daarmee van extra belang voor lidstaten. Bij het bieden van informatie in expertgroepen kan rekening gehouden worden met het doel dat de EC beoogt; is dat instrumenteel, gericht op het verzamelen van informatie, en/of strategisch, gericht op het identificeren van compromisen en acceptabele beleidsoplossingen? Het zou kunnen lonen om samen te werken met EU-implementatieorganisaties en supranationale belangengroepen, die naast lidstaten een geprivilegeerde toegang hebben tot expertgroepen. Ook de dynamiek binnen expertgroepen blijkt van belang te zijn, het proces van kennisproductie wordt door specifieke belangen en groepshierarchie binnen de groep bepaald.

---

<sup>40</sup> Trondal, J. (2000). Multiple Institutional Embeddedness in Europe: The Case of Danish, Norwegian, and Swedish Government Officials. *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 311–341. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00040>

<sup>41</sup> Fraussen, B., Albareda, A. & Braun, C. Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sci* 53, 473–493 (2020).



## 2. Direct informele toegang tot het beleidsformuleringsproces

Direct informele toegang tot het beleidsformuleringsproces betekent rechtstreeks contact van belangengroepen en andere actoren met beleidsmakers in de EC met als doel om een voorstel of initiatief van de EC te beïnvloeden. Dit kan een persoonlijke ontmoeting zijn, maar ook een mail, telefooncontact of andere vorm van contact die niet is vastgelegd in de officiële richtlijnen voor consultatie zoals hierboven genoemd. Hoewel helder is dat lidstaten met enige regelmaat informeel contact hebben met de EC, ook in het beleidsformuleringsproces, is hier weinig onderzoek naar gedaan. Het werk van Panke (2012)<sup>42</sup> lijkt het één van de weinige onderzoeken te zijn dat ingaat op de rol van lidstaten als lobbyende actoren in alle fasen van beleidsformulering en besluitvorming, waarin ook het belang van informele contacten wordt aangestipt.

Een aantal onderzoeken kan desondanks relevant zijn voor direct informele toegang tot het beleidsformuleringsproces in de EC.

### Verhouding tussen lidstaten en bureaucratie

Een meer algemeen artikel over de verhoudingen tussen lidstaten en de bureaucratie van multinationale instellingen is van de hand van Dijkstra (2017)<sup>43</sup>. Hij bestrijdt het traditionele idee dat lidstaten en bureaucratieën tegenover elkaar staan, waarbij de lidstaten het eerst onderling eens moeten worden en zich daarna als blok verhouden ten opzichte van de bureaucratie. Met casestudies naar de dynamiek in de NAVO en de EU/EC toont hij aan dat dit in de praktijk niet zo werkt. Individuele lidstaten of groepen lidstaten werken regelmatig samen met bureaucratieën als zij het met elkaar eens zijn, om tot uitkomsten te komen tegen de voorkeuren van andere lidstaten die het niet met hen eens zijn in. Informele samenwerking tussen de bureaucratie en bepaalde lidstaten is wederzijds gunstig als zij het eens zijn, waarbij lidstaten profiteren van de rationeel-juridische, gedelegeerde, morele en op expertise gebaseerde autoriteit van de bureaucratie en de bureaucratie andersom kan profiteren van de capaciteiten van lidstaten.

---

<sup>42</sup> Diana Panke (2012) *Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament*, JCMS: Journal of Common Market Studies, Volume 50, Issue 1, pages 129–150

<sup>43</sup> Dijkstra, Hylke. "Collusion in international organizations: How states benefit from the authority of secretariats." *Global Governance* 23 (2017): 601.

## Gesprekspartners in de EC

Het directe contact rond beleidsvorming is met individuele ambtenaren in de EC, die uit een specifieke lidstaat komen en een specifieke rolopvatting hebben waar in informele contacten op ingespeeld kan worden. Daarbij is het onder andere de vraag of lidstaten er voordeel van hebben als een ambtenaar uit de eigen lidstaat komt, dan wel als permanente medewerker, dan wel als gedetacheerde medewerker of Commissaris.

### Permanente ambtenaren

Een uitgebreide studie naar de manier waarop de EC werkt en wie er werken is weergegeven in een boek van Kassim (2013)<sup>44</sup>. Met een brede survey met een grote respons zijn EC-ambtenaren ondervraagd op allerlei terreinen. Daar blijkt bijvoorbeeld uit dat in weerwil van het beeld dat de EC een administratie van juristen en beroepsambtenaren is, er mensen werken met een breed spectrum aan expertise en achtergronden. Hoewel EC-medewerkers uit alle lidstaten afkomstig zijn, waren grotere lidstaten nog altijd ondervertegenwoordigd in alle lagen van de administratie ten tijde van het onderzoek van Kassim.

### Netwerken in de EC

Ook is door Kassim onderzocht hoe informele netwerken binnen de EC werken. Aangezien de formele administratieve codes bijzonder gedetailleerd zijn en door EC-ambtenaren als belastend ervaren worden, en omdat sommige dossiers uitzonderlijk ingewikkeld (bijvoorbeeld conflictueus, uiterst technisch, zonder precedent en/of verspreid over meerdere beleidsvelden) is intensieve coördinatie van groot belang. Niet alleen tussen afdelingen en directoraten binnen de EC, maar ook met andere EU-instituties, lidstaten en het maatschappelijk middenveld. De meeste ambtenaren vinden dat de EC informele netwerken hard nodig heeft om de grote uitdagingen aan te gaan, en dat hiervoor de formele wegen onvoldoende zijn. In het gros van de informele contacten wordt advies gevraagd over procedurele zaken, vanwege de ingewikkelde regels.

---

<sup>44</sup> Kassim, Hussein, *The European Commission of the Twenty-First Century* (Oxford, 2013; online edn, Oxford Academic, 26 Sept. 2013), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.003.0001>

Ambtenaren die langer in dienst zijn (16 tot 20 jaar) leunen meer op informele netwerken dan mensen die korter bij de EC werken. Zo ook leunen ambtenaren uit West- en Zuid-Europese landen meer op informele netwerken dan hun Oost-Europese collega's. Wat betreft hun netwerkcontacten speelt nationaliteit een grotere rol onder oudere ambtenaren, zij zijn meer geneigd om vooral met collega's met dezelfde nationaliteit te netwerken. Een derde rapporteert geen netwerkcontacten met dezelfde nationaliteit als zij. Taal lijkt geen grote rol te spelen, hoewel Franse ambtenaren wel vooral hun moedertaal gebruiken in hun werk. In het algemeen speelt het beleidsterrein waarop iemand werkt de grootste rol in informele netwerken; alledaagse contacten rond dossiers zijn significant belangrijker dan nationaliteit, taal of ideologie.

### Overtuigingen van EC-ambtenaren

Het uitgebreide onderzoek van Kassim heeft ook onderzocht wat de overtuigingen van EC-ambtenaren zijn. Een minderheid van 36% vindt dat de EC meer macht zou moeten krijgen om als een regering te kunnen functioneren supra nationalist. 13,3% vindt juist dat lidstaten meer macht zouden moeten hebben (lidstaat-centristen), 30% vindt dat de EC en lidstaten allebei niet centraal zouden moeten staan (pragmatisten) en 20% ontwijkt een antwoord op deze kwestie. Interessant is dat de supra nationalist vooral uit kleinere landen komen waar politieke macht op meerdere niveaus ligt, waar de eigen regering minder effectief is en de bevolking niet protestants. Lidstaat-centristen komen juist uit protestantse landen met grotere bevolkingen en gelimiteerde decentralisatie. De pragmatisten tenslotte komen uit diverse landen, maar zijn vooral te vinden in de meer technische directoraten van de EC. De verschillen tussen de drie groepen zijn niet diep; bijna iedereen vindt dat de EC initiatiefrecht moet hebben, dat de EC op moet passen voor nationale invloeden en dat ambtenaren loyaal moeten zijn aan de politieke standpunten van de EC.

Wat betreft politieke kleur zitten de meeste ambtenaren volgens de survey van Kassim in het politieke midden, met een kleine neiging naar rechts op economisch gebied. Op het liberaal-conservatief spectrum zitten zij wel meer aan de liberale kant, wat te verwachten valt van hoogopgeleide, internationaal werkende, mobiele en relatief goed verdienende personen. Dit geldt voor alle ambtenaren, maar er zijn significante verschillen tussen directoraten. De directoraten die beperkingen opleggen aan de vrije markt trekken meer ambtenaren die een grotere rol voor de staat voorzien, terwijl de directoraten die de vrije markt promoten juist economische liberalen trekken. Het directoraat is een belangrijkere voorspeller voor economische standpunten dan nationaliteit.

## Gedetacheerde nationale deskundigen (END-ers)

Naast permanente ambtenaren die na het doorlopen van een concours aangesteld zijn kent de EC een systeem van inzet van gedetacheerde nationale deskundigen, die in Nederland vaak END-ers genoemd worden (van het Franse ‘Experts Nationaux Détachés’, hoewel dit een achterhaalde term is en zij in Brussel meestal SNEs genoemd worden, naar de Engelse term ‘Seconded National Experts’). Zij vormen momenteel ongeveer 20% van de medewerkers van de EC<sup>45</sup>, waaronder ±80 Nederlanders (Peterse 2023)<sup>46</sup>. Lidstaten lenen dan ambtenaren uit aan de EC om daar een periode werkzaam te zijn, terwijl zij nog altijd betaald worden door het ministerie in hun thuisland waar zij werkzaam waren. Dit versterkt zowel de EC die daardoor niet alleen meer ambtenaren kan inzetten maar ook nationale expertise inwint en een idee kan vormen over de positie die de lidstaat van de END-er naar verwachting zal innemen, als de lidstaten die daardoor gemakkelijker toegang tot het beleidsvormingsproces kunnen verwerven en terugkerende ambtenaren hebben in hun ministeries met Europese ervaring<sup>47</sup>. Een vraag die in de literatuur regelmatig opgeworpen wordt is in hoeverre een lidstaat voordeel ondervindt van END-ers bij beleidsbeïnvloeding van de EC. Daarop is tot op heden geen helder antwoord.

## Rolperceptie van END-ers

Een wat ouder maar relevant artikel komt van Trondal (2006)<sup>48</sup>. Met een survey en interviews heeft hij onderzocht welke zaken meespelen in de besluiten die END-ers nemen in hun werk bij de EC. Hij concludeert dat dit een mix is van dossier-gerelateerde aspecten, expertise en supranationaal gedrag. De angst die in het verleden wel eens werd geuit dat END-ers ‘Trojaanse paarden voor nationale belangen in de EC’ zouden zijn zoals Coombes<sup>49</sup> in 1970 vreesde wordt dus ontkracht. De

---

<sup>45</sup> [https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff\\_nl#personeelscijfers-van-de-europese-commissie](https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_nl#personeelscijfers-van-de-europese-commissie)

<sup>46</sup> Casper Peterse (2023) To be or to steer? Dutch Seconded National Experts’ Influence in European Commission Proposals (scriptie). Bron aantal Nederlandse END-ers: Permanente Vertegenwoordiging van Nederland in Brussel.

<sup>47</sup> Suvarierol, Semin, et al. “BRIDGE BUILDERS OR BRIDGEHEADS IN BRUSSELS?: THE WORLD OF SECONDED NATIONAL EXPERTS.” *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policymaking*, Amsterdam University Press, 2008, pp. 103–28. *JSTOR*, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mvpw.9>.

<sup>48</sup> Trondal, J. (2006). Governing at the frontier of the European commission: The case of seconded national officials. *West European Politics*, 29(1), 147–160. <https://doi.org/10.1080/01402380500389364>

<sup>49</sup> Coombes, D. (1970). *Politics and Bureaucracy of the European Union*. London: George Allen and Unwin.

interne organisatie van de EC is veel bepalender voor het gedrag van END-ers dan de regeringen van de lidstaten waar zij vandaan komen.

Om actieve representatie te meten hebben Murdoch et al. (2016)<sup>50</sup> een survey onder END-ers gehouden over hun rolperceptie; in welke mate voelen zij zich vertegenwoordigers van hun lidstaat in hun werk bij de EC? Daaruit blijkt dat gender, leeftijd en educatie geen verschil maken, maar nationaliteit wel. END-ers uit de zes oprichtende lidstaten voelen zich significant vaker vertegenwoordigers van hun lidstaat als zij in marktgerelateerde directoraten of aan externe relaties werken. Als ze bij onderzoeksafdelingen werken is dit echter niet het geval. De meest opvallende uitkomst is dat er een sterke correlatie is tussen de mate van Eurosceptis in een lidstaat en de rolopvatting van END-ers; hoe Eurosceptischer de bevolking (gemeten met de Eurobarometer), hoe meer END-ers uit de lidstaat zich een vertegenwoordiger van de lidstaat voelen in hun werk bij de EC.

### Representativiteit van END-ers

Het artikel van Murdoch et al. (2016)<sup>51</sup> onderzoekt ook of END-ers bijdragen aan een representatieve bureaucratie in de EU (passief). Zij vormden in 2016 ongeveer 10% van het totale ambtenarenbestand van de EC, en houden zich veelal bezig met beleidsformulering. Passieve representatie gaat over het demografisch profiel van END-ers. Daaruit wordt geconcludeerd dat mannen, jongeren tussen 26 en 39 jaar, en juridisch geschoolden oververtegenwoordigd zijn, ten opzichte van de bevolking van de EU als geheel. Wat betreft nationaliteit zijn de nieuwere lidstaten significant oververtegenwoordigd en de lidstaten die de EU oprichtten ondervertegenwoordigd. Murdoch et al. concluderen daarom dat END-ers geen afspiegeling van de populatie in de EU vormen.

Nederland is echter een uitzondering onder de zes oprichtende lidstaten, met een relatieve oververtegenwoordiging onder END-ers ten opzichte van het bevolkingsaantal. Dit komt waarschijnlijk onder andere omdat Nederland geografisch dichtbij Brussel is en Nederlandse END-ers minder effect op hun privéleven ondervinden dan die uit lidstaten die verder weg zijn. Ook heeft Nederland een hoog niveau van expertise op een aantal belangrijke beleidsterreinen zoals transport,

---

<sup>50</sup> Murdoch, Z., Trondal, J., & Geys, B. (2016). Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission. *Regulation & Governance*

<sup>51</sup> Murdoch, Z., Trondal, J., & Geys, B. (2016). Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission. *Regulation & Governance*

onderzoek, milieu, landbouw en financiële markten.<sup>52</sup> Het aantal END-ers uit Nederland is dus relatief hoog, ten opzichte van het Nederlandse bevolkingsaantal.

## Benutten van Nederlandse END-ers

Een recent onderzoek dat specifiek Nederlandse END-ers behandelt komt uit de ‘grijze’ literatuur; het scriptieonderzoek van Peterse (2023)<sup>53</sup> in opdracht van het lectoraat Changing Role of Europe van de Haagse Hogeschool als afstudeerscriptie voor de opleiding Law. Met een survey en interviews heeft hij onderzocht hoe Nederland effectiever gebruik kan maken van de mogelijkheid tot het plaatsen van END-ers en van de huidige en terugkerende END-ers. Hij concludeert dat de plaatsing van END-ers met name nuttig kan zijn voor de Nederlandse overheid als zij strategisch in relevante directoraten worden geplaatst, en als zij contact onderhouden met het nationale niveau om zaken die zij signaleren door te geven. Wat betreft het eerste punt lijkt er weinig strategie te zijn voor plaatsing; alle open posities voor END-ers worden gedeeld binnen ministeries, waarna ambtenaren kunnen reageren als zij dat willen. Er zijn geen specifieke stimulansen om plaatsingen op strategische functies aan te jagen.

In de praktijk blijken END-ers ook in wisselende mate contact te hebben met het nationale niveau. In sommige gevallen is dit contact nauw, maar in andere gevallen is er in het geheel geen contact. Dat laatste is vooral het geval als de END-er niet op hetzelfde dossier werkt als hij of zij deed in Den Haag. Een gebrek aan contact heeft mede te maken met het feit dat nationale ambtenaren te druk zijn met hun werk en contact met END-ers zien als extra belasting, hoewel END-ers aangeven dat nationale ambtenaren juist tijd zouden kunnen besparen door hen te consulteren.

Tot slot wijst Peterse op het belang om de ervaringen van oud-END-ers die terugkeren naar een ministerie te benutten. Zij hebben in Brussel een schat aan ervaring met EU-processen en een EU-netwerk opgedaan, waardoor Nederland pro-actief zou kunnen handelen op toekomstige dossiers. Hier wordt echter weinig gebruik van gemaakt.

Op zich is de houding van Nederland ten opzichte van END-ers goed in lijn met de Reglementen. Zij stellen zich objectief en onpartijdig op als zij voor de EC werken. Ten opzichte van andere lidstaten

---

<sup>52</sup> Casper Peterse (2023) To be or to steer? Dutch Seconded National Experts’ Influence in European Commission Proposals (scriptie)

<sup>53</sup> Casper Peterse (2023) To be or to steer? Dutch Seconded National Experts’ Influence in European Commission Proposals (scriptie)

zoals Frankrijk zet dit Nederland echter op achterstand. Frankrijk maakt veelvuldig en strategisch gebruik van Franse ambtenaren die bij de EC werkzaam zijn.

## Commissaris uit eigen land

Naast EC-ambtenaren uit eigen land kan ook de EC Commissaris uit eigen land een rol spelen in het beïnvloeden van beleidsformulering. Thomson en Dumont (2022)<sup>54</sup> schrijven in een recent artikel over het 'Commissaris-dividend'. Het conventionele beeld is dat Commissarissen boven de dynamiek van nationale politiek staan en dat hun loyaliteit bij pan-Europese belangen ligt. Hun onderzoek toont echter aan dat nationale belangen wel degelijk een rol spelen in de EC. Het Commissaris-dividend bestaat eruit dat het beleid van de EC op een specifiek thema geneigd is om het meer eens te zijn met de standpunten van het thuisland van de verantwoordelijke Commissaris dan met die van andere lidstaten. Dit effect is grotendeels onafhankelijk van de partij van de Commissaris of zijn of haar persoonlijke karakteristieken.

Een ander recent artikel dat relevant kan zijn in deze context is van Bauer et al. (2023)<sup>55</sup>. Dit artikel gaat over de veranderingen in de relatieve macht van verschillende EC-afdelingen en kabinetten. Het is relatief nieuw dat hierin een nieuwe hiërarchie is ontstaan, waarbij sommige directoraten en kabinetten van Commissarissen meer te zeggen hebben dan anderen, en ook vaker worden geconsulteerd. De introductie van vice-presidenten waar andere Commissarissen onder sorteren heeft een extra besluitvormingslaag aangebracht, die tot effect heeft dat er meer top-down wordt aangestuurd dan in het verleden het geval was. De directoraten zijn zich daar zeer van bewust in hun werk. Niet alleen moet goedkeuring verkregen worden van het kabinet van de eigen Commissaris, maar ook van dat van de vice-president. Meer complexe dossiers die aan allerlei sectoren grenzen, zoals klimaatverandering of migratie, hebben geleid tot meer complexe formele systemen van consultatie binnen de EC. Het verkrijgen van toestemming binnen de EC voor diverse keuzes op inhoudelijk vlak en wat betreft woordvoering is ingewikkelder geworden doordat meer afdelingen moeten worden geconsulteerd en meer hiërarchische lagen toestemming moeten verlenen. Dit heeft op zijn beurt geleid tot een toename van informele afstemming tussen afdelingen, om officiële besluiten voor te bereiden zodat zij gemakkelijker door de officiële processen komen, waar dit

---

<sup>54</sup> Robert Thomson & Patrick Dumont (2022) A comparison of two views on the European Commission: engine of integration and conduit of national interests, *Journal of European Public Policy*, 29:1, 136-154, DOI: 10.1080/13501763.2021.1991982

<sup>55</sup> Michael W. Bauer, Hussein Kassim & Sara Connolly (2023) The quiet transformation of the EU Commission cabinet system, *Journal of European Public Policy*, 30:2, 354-374, DOI: 10.1080/13501763.2021.2003423

voorheen minder en voornamelijk binnen het eigen directoraat plaatsvond. Tegelijkertijd zijn de kabinetten steeds meer 'gedenationaliseerd'. Het maakt nu minder uit uit welk land een Commissaris komt, en meer welke plek de Commissaris heeft in de interne hiërarchie van de EC.

De onderzoeken van Thomson en Dumont en dat van Bauer et al. lijken in tegenspraak met elkaar te zijn. Waar de eersten concluderen dat de nationaliteit van een Commissaris wel degelijk van belang is, concluderen de laatsten dat er sprake is van een denationalisering van de EC. Het eerste onderzoek is echter een momentopname, terwijl het tweede over een trend spreekt. Het kan dus zijn dat de nationaliteit van de Commissaris nog altijd uitmaakt voor de beleidskeuzes die gemaakt worden, maar dat dit effect wel vermindert, onder andere door de veranderingen in de hiërarchie binnen het College van Commissarissen.

## **Informatiebehoefte EC**

Naast de karakteristieken van medewerkers van de EC, of dit nu permanente ambtenaren of END-ers zijn, is voor succesvolle beïnvloeding via direct informeel contact met de EC ook van belang welke informatiebehoefte deze medewerkers hebben. In veel literatuur over EU-beleidsbeïnvloeding wordt kwalitatief goede informatie genoemd als de belangrijkste determinant van lobbysucces. Een onderzoek van Bernhagen et al. (2015)<sup>56</sup> concludeerde bijvoorbeeld dat in EU-lobby wat je weet belangrijker is dan wie je kent, in tegenstelling tot in de VS waar dit andersom is en de kwaliteit van informatie ondergeschikt is aan contacten (Mahoney 2007<sup>57</sup>, Wöll 2012<sup>58</sup>). Hierbij wordt door Bernhagen et al. overigens ook vermeld dat het belangrijk is om de juiste mensen te kennen om wat je weet mee te delen, maar als de geboden informatie niet interessant genoeg is, is de kans op toegang en lobbysucces klein.

---

<sup>56</sup> Patrick Bernhagen, Andreas Dür and David Marshall (2015) *Information or context: what accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists?*, *Journal of European Public Policy*, Vol.22.4, p. 570-575 -584

<sup>57</sup> Christine Mahoney (2007) *Lobbying Success in the United States and the European Union*, *Journal of Public Policy* Vol. 27, No. 1, p. 35-56

<sup>58</sup> Woll, C. (2012). The brash and the soft-spoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison. *Interest Groups & Advocacy*, 1(2), 193–214



## De 'logica van toegang' theorie

Een toonaangevend onderzoek naar de informatiebehoefte van de verschillende EU-instituten is dat van Bouwen (2002)<sup>59</sup>. Zijn 'Logic of Access' theorie wordt in de literatuur nog altijd veelvuldig gebruikt en geciteerd. Bouwen beschouwt lobby als een rationele transactie waarbij informatie wordt gebruikt om toegang en invloed te verwerven. De informatiebehoefte van de EU-instituten verschilt daarbij. Om goede voorstellen te produceren is de EC vooral op zoek naar technische informatie die belangen op EU-niveau bundelt. Het EP wil zowel technische als politieke informatie, en zowel informatie op EU-niveau als het eigen nationaal niveau. De lidstaten in de Raad tenslotte, zijn vooral geïnteresseerd in politieke informatie die de eigen lidstaat betreft.

In bovengenoemde literatuur rond met name expertgroepen wordt deze indeling enigszins ondergraven. De EC is inderdaad zeer geïnteresseerd in technische informatie op EU-niveau, getuige onder andere de voorkeur voor supranationale organisaties in expertgroepen. Maar daarnaast speelt de vergaring van politieke informatie ook een belangrijke rol. De expertgroepen worden niet alleen gebruikt om technische informatie te verzamelen, maar ook om acceptabele compromissen en oplossingen te onderzoeken zodat een voorstel ook positief wordt ontvangen door het EP en de Raad.

## Aanbod van informatie aan verschillende niveaus binnen de EC

De Bruycker (2016)<sup>60</sup> analyseert de aanbodkant; welke informatie bieden belangengroepen aan de EC? Dit onderzoekt hij door middel van interviews met 143 lobbyisten die actief waren op 78 dossiers. Waar Bouwen een distictie maakt tussen de EU instituten; EC, EP en Raad, maakt De Bruycker een distictie tussen het technische/ambtelijke en het politieke niveau in de EC intern. Daaruit concludeert hij dat uitwisseling van expertise dominant is in de interacties van belangengroepen met ambtenaren, terwijl politieke informatie vooral gebruikt wordt voor politieke functionarissen (zoals Commissarissen en hun kabinetten) en vaak de basis vormt voor een 'outside' lobby-tactiek. Met expertise wordt onder andere technische, economische en juridische kennis bedoeld. Dit is wat in Bouwens theorie onder technische kennis geschaard wordt. Met politieke

---

<sup>59</sup> Pieter Bouwen (2002) Corporate lobbying in the European Union: the logic of access, *Journal of European Public Policy*, 9:3, 365-390, DOI: 10.1080/13501760210138796

<sup>60</sup> De Bruycker, Iskander. "Pressure and expertise: Explaining the information supply of interest groups in EU legislative lobbying." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 54.3 (2016): 599-616.

informatie wordt informatie over de publieke opinie en over standpunten van besluitvormers in het politieke proces bedoeld, gericht op het verwerven van legitimiteit.

De conclusies van het boek van Rasch (2018)<sup>61</sup> kunnen hierbij ook van belang zijn; de aan de EC geboden informatie gaat vooral over diagnoses, haalbaarheid en economische aspecten van voorgenomen beleid. Hierbij wordt wel steeds de kanttekening gemaakt dat dit zeer afhankelijk is van het dossier; de bijdrage moet overeenkomen met het gebruikte vocabulaire van de EU-instituties op het beleidsterrein.

### **Aanknopingspunten uit literatuur rond direct informele toegang tot beleidsformulering**

Direct informele contacten tussen vertegenwoordigers van lidstaten en functionarissen van de EC kunnen de invloed van een lidstaat vergroten, met name op dossiers waarop zij het eens zijn met de EC. Bij het aangaan van een gesprek kan rekening gehouden worden met de cultuur en houding van EC-functionarissen. Volgens Kassim (2013)<sup>62</sup> zijn zij over het algemeen te vinden in het politieke midden op economisch gebied, en liberaal (in tegenstelling tot conservatief) op sociaal gebied, hoewel er belangrijke verschillen zijn tussen directoraten. Nationaliteit blijkt geen significante rol te spelen in de informele netwerken van EC-ambtenaren onderling. Voor END-ers geldt dat zij zich vaker vertegenwoordiger voelen van hun lidstaat als zij uit een meer Eurosceptisch land komen, en/of uit de zes oprichtende lidstaten, waaronder Nederland. Een Commissaris uit eigen land kan een ingang zijn om beleid te beïnvloeden, maar dit effect lijkt af te nemen, onder andere door de veranderingen in hiërarchie binnen de EC. Hierdoor hebben sommige Commissarissen meer zeggenschap dan andere en worden hun kabinetten ook vaker geconsulteerd. Wat betreft het soort informatie dat geboden kan worden in informele contacten is de EC met name op zoek naar technische expertise op EU-niveau, waarbij de expertise dominant is in interactie met ambtenaren op DG en unit niveau, terwijl politieke informatie gebruikt wordt voor Commissarissen en hun kabinetten.

---

<sup>61</sup> Rasch, Daniel. *Lobbying success in the European Union: the role of information and frames*. Routledge, 2018.

<sup>62</sup> Kassim, Hussein, *The European Commission of the Twenty-First Century* (Oxford, 2013; online edn, Oxford Academic, 26 Sept. 2013), <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.003.0001>

### 3. Indirecte toegang tot het beleidsformuleringsproces

Met indirecte toegang tot het beleidsformuleringsproces worden alle vormen van beïnvloeding bedoeld die niet rechtstreeks geadresseerd zijn aan de verantwoordelijke EC-ambtenaren of EU-Commissaris. Dit kan een activiteit zijn die gericht is op andere beleidsmakers en actoren die betrokken zijn in het proces van beleidsformulering, zoals geassocieerde directoraten in de inter-directorale consultatie, Europarlementariërs, nationale parlementen of belangengroepen. Het kan ook gericht zijn op het beïnvloeden van de publieke opinie via de media, bijvoorbeeld om de aandacht voor een dossier te vergroten (onder medestanders) en/of de framing van het dossier te bepalen.

Hoewel lidstaten niet (grootschalig) geloofwaardig gebruik kunnen maken van een aantal instrumenten voor indirecte lobby, zoals petitie, demonstraties en (sociale) mediacampagnes, kunnen zij wel een indirecte lobby ondernemen waarbij gebruik wordt gemaakt van toegang via andere actoren in het beleidsvormingsproces.

#### Toegang via geassocieerde directoraten EC

In het proces van de EC om tot een door het hele College van Commissarissen gedragen voorstel te komen betreft het directoraat dat leidend is ook andere directoraten op aanpalende beleidsterreinen die effecten zouden kunnen ondervinden van een bepaald voorstel. Als het directoraat dat leidend is niet ontvankelijk is voor argumenten, gebruiken belangengroepen soms andere geassocieerde directoraten om toch hun punten en bezwaren in te brengen.

Er is niet veel literatuur op dit terrein, maar een recent onderzoek van Candel et al. (2023)<sup>63</sup> gaat dieper in op de patronen van coördinatie binnen de EC. Zij hebben de interne consultatie rond klimaatbeleid bestudeerd en komen tot de conclusie dat geassocieerde directoraten de mogelijkheid tot consultatie vooral gebruiken om inhoudelijke commentaren toe te voegen aan een voorstel, en om het effect van een nieuw voorstel op gerelateerde beleidsterreinen te verzwakken of juist te versterken. Tegen hun verwachtingen in werden er zelden procedurele argumenten naar voren gebracht rond bijvoorbeeld het mandaat van directoraten.

---

<sup>63</sup> Jeroen J. L. Candel, Sebastiaan Princen & Robbert Biesbroek (2023) Patterns of coordination in the European Commission: an analysis of interservice consultations around climate change adaptation policy (2007–2018), *Journal of European Public Policy*, 30:1, 104-127, DOI: 10.1080/13501763.2021.1983008

## Toegang via het Europees Parlement

In de EU heeft alleen de EC het recht van initiatief om bindende voorstellen voor wetgeving te doen. Het EP en de Raad kunnen hier louter suggesties voor aanleveren. Het EP doet dit onder andere door initiatiefrapporten op te stellen, bedoeld om te agenderen of bedoeld om een voorstel dat al opgenomen is op de agenda te beïnvloeden voordat de EC een voorstel formuleert. Deze rapporten hebben geen bindende waarde, maar zorgen ervoor dat de EC voordat zij beleid formuleert een indruk heeft van de opinies die rond het thema leven in het EP. Daarnaast heeft het EP een onderzoeksdienst, die op verzoek sinds 2013 ook zelf evaluaties uit kan voeren. Dit is onderdeel van de deelstudie naar de evaluatiefase<sup>64</sup> en wordt hier dus niet verder uitgediept.

## Initiatiefrapporten EP

Webb en Kreppel (2020)<sup>65</sup> hebben hier onderzoek naar gedaan. Zij bekeken alle substantiële referenties naar EP-initiatiefrapporten in communicaties en wetgevende voorstellen van de EC tussen 2000 en 2017. Daarmee analyseren ze welke aspecten ervoor zorgen dat een initiatiefrapport invloed heeft op de voorstellen van de EC. Zij concluderen dat initiatiefrapporten inderdaad de agenda van de EC kunnen beïnvloeden, met name als de rapporten veel aandacht trekken en er meer inter-institutionele verbanden zijn in het rapport. Aandacht wordt niet verder gedefinieerd en zou aandacht van de pers of van betrokken actoren kunnen betekenen. Met inter-institutionele verbanden worden verbanden tussen de EC, het EP en de Raad bedoeld, die in samenhang actie zouden moeten ondernemen om een maatschappelijk probleem aan te pakken.

In de deelstudie naar agendering worden initiatiefrapporten van het EP ook genoemd.<sup>66</sup> Daarin wordt geconcludeerd dat deze rapporten weliswaar invloed kunnen hebben op agendering, maar dat deze invloed beperkt is ten opzichte van de invloed van de EC zelf en de Raad. Die observatie betreft echter vooral de agenderingsfase. Het EP initieert echter ook in toenemende mate initiatiefrapporten die niet zozeer gericht zijn op het agenderen van dossiers, maar op het beïnvloeden van beleidsformulering door de EC op dossiers die al op de agenda van de EC staan.

---

<sup>64</sup> Zwaan, P. (2023). Nieuwe ronde, nieuwe kansen? *Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU*, IOB

<sup>65</sup> WEBB, M. & KREPPEL, A. 2021. The European Parliament's role as an informal EU agenda setter: The influence of own initiative reports. *Public Administration*, 99, 304-320.

<sup>66</sup> Breeman, Gerard en Arco Timmermans (2023) Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, IOB

Aanvullend onderzoek is nodig om de distinctie tussen deze motivaties van het EP om initiatiefrapporten op te stellen te bepalen.

## Onderzoeksdienst EP

Het EP wordt ook genoemd in de deelstudie naar de evaluatiefase.<sup>67</sup> Daarin wordt opgemerkt dat het EP beschikt over een onderzoeksdienst die evaluaties kan produceren. Tussen 2014 en 2019 heeft deze dienst meer dan 60 van dergelijke evaluaties uitgevoerd. Dit onder andere in gevallen waarin belanghebbenden klagen over uitvoeringsproblemen en de EC te weinig actie onderneemt om dit beleid te evalueren. Ook dit instrument kan invloed uitoefenen op beleidsvorming van de EC, doordat de EC geneigd zal zijn de problemen die aangekaart worden in een EP-evaluatie te adresseren als er op dat thema nieuwe of geamendeerde voorstellen worden geformuleerd.

## Belang van ideologie versus nationaliteit in het EP

De conclusie uit bovenstaande studies is dat externe actoren zoals lidstaten het EP zouden kunnen benaderen, om daarmee de beleidsformulering van de EC te beïnvloeden. Daarbij is het nuttig om te weten welke rol politieke ideologie en nationaliteit spelen in het werk van een lid van het EP.

Een ouder onderzoek van Scully et al. (2012)<sup>68</sup> presenteert de resultaten van een survey onder leden van het EP. Hieruit blijkt dat politieke ideologie een veel belangrijkere determinant van de houding van leden van het EP is dan nationaliteit. Een heel recent onderzoek van Akbik en Migliorati (2023)<sup>69</sup> bouwt hierop voort. Zij kijken specifiek naar sectoren waarin ideologie en nationaliteit potentieel met elkaar in conflict kunnen komen, en gebruiken hierbij de parlementaire vragen bij economische dialogen als dataset. Ze komen daarmee tot een genuanceerder beeld, door economische effectiviteit en sociale ongelijkheid als dimensies te nemen. De conclusie is dat het type vragen dat wordt gesteld vooral wordt bepaald door ideologie, maar dat nationaliteit ook meespeelt, met name waar het gaat om economisch beleid waar een bepaalde lidstaat meer dan andere lidstaten de

---

<sup>67</sup> Zwaan, Pieter (2023) Nieuwe ronde, nieuwe kansen? Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU, IOB

<sup>68</sup> Scully, Roger, Simon Hix, and David M. Farrell. "National or European parliamentarians? Evidence from a new survey of the members of the European Parliament." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50.4 (2012): 670-683.

<sup>69</sup> Akbik, Adina, and Marta Migliorati. "Between Ideology and Nationality: Drivers of Legislative Oversight in the European Parliament's Economic Dialogues." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61.4 (2023): 1026-1046.

effecten van ondervindt. Hoewel dit onderzoek niet specifiek de beleidsformuleringsfase betreft kan dit inzicht van belang zijn voor indirecte beïnvloeding daarvan door lidstaten.

## Toegang via nationale parlementen

De 39 kamers van nationale parlementen hebben hun eigen toegang tot de Commissie en gebruiken verschillende informatiekanalen; zoals werkbezoeken aan de Commissie, briefings door EC personeel en interparlementaire conferenties. Daarnaast hebben parlementen formele kanalen tot de Commissie krachtens de protocollen bij het verdrag van Lissabon: de gele kaart en de politieke dialoog. De gele kaart van een derde van parlementen is sinds 2010 drie keer getrokken en leidde eenmaal tot het terugtrekken van het initiatief en had zodoende indirect invloed op de Commissie. Rasmussen et al. (2018)<sup>70</sup> hebben de redenen van nationale parlementen om een politieke dialoog met de EC aan te gaan onderzocht. Zij hebben meer dan 200 opinies van nationale parlementen genomen als dataset, en daarnaast diverse interviews gehouden met zowel vertegenwoordigers van nationale parlementen als Commissie-ambtenaren. Ze onderscheiden drie rollen die parlementen aannemen; institutionele traditionalisten, institutionele lobbyisten en institutionele communicatoren. Traditionalisten volgen de traditionele rol van een parlement; het controleren van de regering. Hun acties zijn met name gericht op de nationale regering, waarbij zij deze vragen om actie te ondernemen richting de EC of de Raad en eventueel om verduidelijking van EU-beleid vragen. Een voorbeeld hiervan is de Tsjechische senaat. Institutionele lobbyisten leveren inhoudelijk commentaar op EC-voorstellen en suggereren concrete wijzigingen op deze voorstellen, gericht op de EC zelf. Voorbeelden hiervan zijn het Franse, Duitse en Roemeense parlement. Institutionele communicatoren tenslotte richten zich vooral op de eigen bevolking en nationale belanghebbenden, waarbij louter een weergave van het EC-voorstel zonder duidelijke wijzigingen wordt geboden. Dit gebeurt onder andere door de parlementen van Italië, Portugal, Roemenie en Spanje. Over in welke categorie Nederland valt wordt helaas niets gezegd.

Deze parlementen volgen daarbij met name drie strategieën; traditionalisten pogen om de eigen regering te controleren, lobbyisten richten zich op het direct beïnvloeden van de EC en communicatoren beijveren zich om het imago van het parlement neer te zetten. Sommige van deze

---

<sup>70</sup> Rasmussen, Mette Buskjaer, and Maja Kluger Dionigi. "National parliaments' use of the political dialogue: Institutional lobbyists, traditionalists or communicators?." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 56.5 (2018): 1108-1126.

rollen versterken elkaar; als een parlement zich bezighoudt met directe beïnvloeding van de EC (lobbyisten) verbetert dit de controle van de eigen regering (traditionalisten).

Ook Sprungk (2016)<sup>71</sup> heeft onderzoek gedaan naar de manier waarop nationale parlementen proberen om EU-beleid te beïnvloeden. Zij concludeert onder andere dat dit een mate van samenwerking vergt die niet normaal plaatsvindt in de nationale politieke context; tussen regeringspartijen en oppositie, tussen parlementen uit verschillende lidstaten, parlementen en EC/EP en tussen parlement en regering. Binnen parlementen is vaak een diversiteit aan meningen van verschillende partijen die het veelvuldig met elkaar oneens zijn. Om effectief te zijn op EU-niveau moeten zij echter met één mond spreken en een gezamenlijk standpunt verkondigen.

### Toegang via nationale implementatieorganisaties

Over de rol van implementatie-organisaties (overheid of semi-overheid) in EU-beleidsvorming is weinig literatuur te vinden, hoewel deze organisaties vaak belangrijke informatie hebben over effecten en uitvoerbaarheid van voorgesteld beleid. Een onderzoek van Polman en Alons uit 2021<sup>72</sup> is daarop een uitzondering. Zij hebben gekeken naar het soort informatie dat door implementatie-organisaties wordt geboden aan de EC. Met de meest recente hervorming van het EU-landbouwbeleid als casestudie concluderen zij dat implementatie-organisaties met name feedback leveren die gericht is op het oplossen en mitigeren van problemen. Door hun roloppvatting onthouden ze zich doorgaans van meer politiek gevoelige kwesties.

De banden die nationale implementatieorganisaties onderhouden met eventuele EU-koepelorganisaties en EU-agentschappen op hun terrein kunnen in dit verband ook interessant zijn. Zoals hierboven in het deel rond expertgroepen is aangegeven, spelen EU-agentschappen een toenemende rol in de vergaring van kennis door de EC, blijkt uit onderzoek van Abazi et al (2021).<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Sprungk, C. National parliaments in the European Union: Moving towards more 'cooperative' institutions?. *Comp Eur Polit* 14, 177–195 (2016). <https://doi.org/10.1057/cep.2015.42>

<sup>72</sup> Polman, Daniel, and Gerry Alons. "Reap what you sow: implementing agencies as strategic actors in policy feedback dynamics." *Policy Sciences* 54.4 (2021): 823-848.

<sup>73</sup> Abazi, V., Adriaensen, J., & Christiansen, T. (2021). *The contestation of expertise in the European Union* (1st ed. 2021.).

## Toegang via belangengroepen

Veruit de meeste literatuur over EU-lobby betreft de rol van belangengroepen, maar slechts weinig van deze onderzoeken hebben een raakvlak met de (nationale) overheid. Een aantal onderzoeken bieden wel aanknopingspunten voor inzichten in beleidsbeïnvloeding door nationale overheden via of in samenwerking met belangengroepen.

## EU-lobby door Nederlandse belangengroepen

Een ander wat ouder artikel van Beyers en Kerremans (2012)<sup>74</sup> kijkt naar de mate waarin nationale belangengroepen toegang zoeken tot het EU-beleidsproces rond internationale handel in Frankrijk, België, Nederland en Duitsland. Ze ontdekken significante verschillen in het gedrag van belangengroepen. Waar Franse en Duitse organisaties een uitgebreide strategie hebben om zowel op nationaal als op EU-niveau te lobbyen, zoeken Nederlandse organisaties veel minder vaak toegang tot het beleidsproces op EU-niveau. Dit geldt zowel voor de EC als het EP. Nederlandse organisaties zijn geneigd om hun lobby te voeren via de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging en Nederlandse Europarlementariërs en staan minder frequent in contact met de verantwoordelijke directoraten in de EC, terwijl met name Franse en Duitse organisaties wel frequent in contact staan met de EC en ook Europarlementariërs uit andere landen dan het eigen land benaderen. Dit is extra opvallend gezien het beperkte aantal Nederlandse Europarlementariërs vergeleken met Frankrijk en Duitsland. Beyers en Kerremans kijken ook naar de factoren die van invloed zijn op de mate waarin belangengroepen toegang zoeken tot EU-beleidsprocessen. Hieruit blijkt dat belangengroepen die vaker contact met nationale beleidsmakers zoeken en onderling meer netwerken ook vaker contacten hebben met EU-beleidsmakers. Meer nationale inbedding leidt dus tot meer lobby op EU-niveau.

Mogelijk is de situatie rond de afstemming van EU-lobby van de Nederlandse overheid met belangengroepen inmiddels verbeterd. In een studie van Dekker et al. uit 2019<sup>75</sup>, waarvoor een brede survey onder EU-actoren gehouden werd, wordt Nederland juist genoemd als een land dat relatief goed is in de coördinatie met derde partijen, zoals denktanks en belangenorganisaties.

---

<sup>74</sup> Beyers, Jan, and Bart Kerremans. "Domestic embeddedness and the dynamics of multilevel venue shopping in four EU member states." *Governance* 25.2 (2012): 263-290.

<sup>75</sup> Dekker, Brigitte et al, 'Weinig empathisch, wel effectief' Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie 2019, [https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20190417\\_clingendael\\_rapport\\_-\\_percepties\\_van\\_nederlandse\\_belangenbehartiging\\_in\\_de\\_eu.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/20190417_clingendael_rapport_-_percepties_van_nederlandse_belangenbehartiging_in_de_eu.pdf)



## Afstemming tussen belangengroepen

Bunea (2015)<sup>76</sup> onderzocht de sociale inbedding van belangengroepen, door te kijken naar de afstemming van standpunten in de open consultaties rond diverse voorstellen op het gebied van EU-milieuwetgeving. Daaruit blijkt dat met name formele lidmaatschapsbanden bepalend zijn voor coördinatie van standpunten en het vormen van een coalitie. Bunea concludeert dat lidmaatschap van een EU-koepelorganisatie een sterkere invloed op positie-afstemming heeft dan het feit dat organisaties dezelfde soort belangen vertegenwoordigen of dezelfde organisatievorm hebben. Aanvullend onderzoek is nodig om te kijken of dit ook geldt op andere beleidsterreinen dan milieuwetgeving. Ook zou het nuttig zijn om onderzoek te initiëren naar de manier waarop Nederlandse organisaties afstemmen met hun EU-koepelorganisaties, eventueel in vergelijking met organisaties in andere landen.

## Financiering van belangengroepen

Nog een interessant inzicht komt van Heylen en Willems (2019)<sup>77</sup>. Zij bekeken hoe overheidsfinanciering de interactie van belangengroepen met hun nationale regering in EU-lobby beïnvloedt, met België als casestudie. Daarin zien zij dat een subsidierelatie met de nationale overheid niet alleen leidt tot contacten tussen belangengroepen en de nationale overheid rond de specifieke projecten waarvoor de subsidie is verleend, maar ook tot meer contacten rond de beïnvloeding van EU-beleidsprocessen. Belangengroepen die subsidies ontvangen van het sub-nationale niveau of van de EU, maar niet van de nationale overheid, zijn significant minder geneigd om contact op te nemen met de nationale overheid over EU-beleidsbeïnvloeding.

---

<sup>76</sup> Bunea, A. (2015). Sharing ties and preferences: Stakeholders' position alignments in the European Commission's open consultations. *European Union Politics*, 16, 281 - 299. <https://doi.org/10.1177/1465116514558338>

<sup>77</sup> Heylen, Frederik, and Evelien Willems. "Writing blank checks? How government funding affects interest organisations' advocacy behaviour in a multi-layered context." *Journal of European Public Policy* 26.6 (2019): 863-882.

## Aanknopingspunten uit literatuur rond indirecte toegang tot beleidsformulering

Naast direct formele consultatie en direct informele contacten van een lidstaat rechtstreeks met de beleidsmakers in de EC kan ook invloed uitgeoefend worden via andere actoren in de 'policy community'. Binnen de groep beleidsmakers op EU-niveau kan dit bijvoorbeeld via geassocieerde directoraten binnen de EC, die geconsulteerd worden over op te stellen beleid. Ook kan het EP een ingang zijn, bijvoorbeeld door een initiatiefrapport van het EP rond het beleidsterrein te beïnvloeden, of door Europarlementariërs in een vroeg stadium te betrekken zodat ook zij in hun formele en informele contacten het standpunt van de lidstaat naar voren brengen. Daarbij is de ideologie van de Europarlementariër van groter belang dan zijn of haar nationaliteit. Dit geeft het belang van netwerken en nauwe relaties met zowel Nederlandse als andere Europarlementariërs die op belangrijke dossiers een rol (zullen gaan) spelen weer.

In de literatuur rond EU-lobby wordt benadrukt dat gecoördineerde samenwerking met gelijkgestemde coalitiepartners van groot belang is voor lobbysucces. Dit kunnen belangengroepen zijn, maar ook nationale parlementen en implementatieorganisaties. Er bestaat helaas nog geen vergelijkend onderzoek naar de mate van EU-beleidsbeïnvloeding door het Nederlandse nationale parlement ten opzichte van andere parlementen. Wel lijkt deze beïnvloeding het beste te werken als er een grotere mate aan samenwerking is onder andere tussen regering en oppositie en tussen het parlement en parlementen uit andere lidstaten. Implementatieorganisaties op nationaal niveau leveren informatie die probleemoplossend is, maar meestal niet politiek. Zoals eerder opgemerkt worden implementatieorganisaties op EU-niveau<sup>78</sup> wel steeds invloedrijker, en zijn nationale implementatieorganisaties daar vaak aan gelieerd. Dit levert ook een mogelijke ingang om het EC-beleid te beïnvloeden op.

Ook kan samen met belangengroepen uit eigen land opgetrokken worden. Hierbij kan het helpen als de rijksoverheid een subsidierelatie heeft met de nationale belangenorganisaties die op een bepaald terrein actief zijn, aangezien zij meer geneigd zijn om de nationale overheid te betrekken als ze een dergelijke relatie hebben, stel dat de situatie in Nederland op dit punt overeenkomt met die in België.

---

<sup>78</sup> [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies\\_en?f%5B0%5D=oe\\_organisation\\_eu\\_type%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/coordinate-body-classification/AGENCY\\_DEC](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_en?f%5B0%5D=oe_organisation_eu_type%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/coordinate-body-classification/AGENCY_DEC)

Nederlandse belangengroepen lijken minder vaak te lobbyen op EU-niveau dan met name hun Franse en Duitse collega's, volgens Beyers en Kerremans (2012)<sup>79</sup>. Belgische organisaties zitten daar tussenin. Niet alleen hebben Nederlandse organisaties minder frequent contact met beleidsmakers in de EC en het EP, ze zoeken ook met name toegang via de Nederlandse PV en Europarlementariërs uit eigen land. Dit kan de effectiviteit van hun lobbyactiviteiten negatief beïnvloeden, aangezien Nederland als middelgroot land een beperkt aantal Europarlementariërs heeft en de PV een beperkte (formele) macht uitoefent ten opzichte van grotere landen. Dit onderzoek is echter meer dan tien jaar geleden uitgevoerd. Vervolgonderzoek is nodig om te kijken of de huidige situatie anders is.

## Casestudies naar lobby door nationale overheden om EU-beleidsvorming te beïnvloeden

Waar bovenstaande studies vooral betrekking hebben op het gebruik van een specifieke strategie om de EC te beïnvloeden, zijn er ook een aantal casestudies waarin deze strategieën worden gecombineerd. Voor beïnvloeding door maatschappelijke belangengroepen zijn er meerdere van dit soort casestudies, zoals de casestudie naar ACTA van Dür et al. (2014)<sup>80</sup> en die van Kurzer en Cooper (2013)<sup>81</sup> naar voedsel-labelen, tabak en GMOs. Beïnvloeding door lidstaten wordt echter niet vaak onderzocht, een aantal uitzonderingen daargelaten.

Haverland en Liefverink (2012)<sup>82</sup> publiceerden bijvoorbeeld meer dan tien jaar geleden een artikel waarin een Nederlandse casestudie centraal staat, en onderzocht wordt hoe lidstaten proberen om de beleidsformuleringsfase in de EC te beïnvloeden. Het onderzoek concludeert dat lidstaten wetenschappelijke kennis, ervaringskennis en de steun van de doelgroep van het beleid nodig hebben voor een succesvolle strategie. Bepalend voor de beschikbaarheid van deze zaken is hoe de lidstaat politiek georganiseerd is, wat het aannamebeleid van ministeries is en hoe de relatie is

---

<sup>79</sup> Beyers, Jan, and Bart Kerremans. "Domestic embeddedness and the dynamics of multilevel venue shopping in four EU member states." *Governance* 25.2 (2012): 263-290.

<sup>80</sup> Dür, A., & Mateo, G. (2014). Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1199–1217

<sup>81</sup> Paulette Kurzer & Alice Cooper (2013) *Biased or not? Organized interests and the case of EU food information labelling*, *Journal of European Public Policy*, Vol.20.5, pages 722-740

<sup>82</sup> Haverland, Markus, and Duncan Liefverink. "Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'." *Journal of European Public Policy* 19.2 (2012): 179-197

tussen de regering en maatschappelijke organisaties. Dit artikel wordt ook behandeld in de deelstudie naar de evaluatiefase, en daarom op deze plek niet verder uitgewerkt.<sup>83</sup>

### **Zweden: succes door coalitievorming en gestructureerde strategie in alle fasen**

Een recente casestudie behandelt een good practice waarbij de acties van een lidstaat, Zweden, centraal staan. Dit relevante artikel komt van Von Malmberg (2022)<sup>84</sup>. Hij behandelt een case study over hoe Zweden als lidstaat de richtlijn rond 'individual metering and billing' (IMB) succesvol wist te veranderen door een pro-actieve houding en een brede normatieve coalitie met andere stakeholders, waaronder diverse belangengroepen. In een eerdere versie van de richtlijn rond IMB was het Zweden en Finland niet gelukt om een voor hen onwelgevallige bepaling eruit te houden, met louter inzet via de formele kanalen. Daarom pakte het land de lobby bij de herziening daarvan op een andere manier aan. Onder leiding van de adjunct-directeur van de verantwoordelijke afdeling in het ministerie vormde Zweden een brede en actieve lobbycoalitie met Finland, maar ook met diverse belangengroepen die de belangen van gebouweigenaren en huurders op zowel nationaal als EU-niveau vertegenwoordigen. Binnen deze coalitie werden capaciteiten gedeeld, strategieën ontwikkeld en informatie uitgewisseld. De coalitie startte met een bijeenkomst belegd door de adjunct-directeur met de vier belangrijkste nationale belangengroepen op het terrein. Hen werd gevraagd om contact te leggen met hun Europese koepelorganisaties, en deze met de adjunct-directeur in contact te brengen. Ook werd in een vroeg stadium contact gelegd met Zweedse Europarlementariërs actief in de verantwoordelijke commissie (ENVI), met Europarlementariërs uit andere landen die invloed op het dossier zouden kunnen uitoefenen, en met hun beleidsmedewerkers. Opvallend is dat ook media werd ingezet om deze coalitie te smeden. Het ministerie legde contact met het Zweedse vakblad voor de sector, dat een artikel publiceerde over de kritiek van de regering op de IMB-regeling. Dit fungeerde als een signaal naar zowel de belangengroepen in de sector als naar Zweedse Europarlementariërs dat het ministerie serieuze intenties had om de regeling aan te vechten in de EU.

Samen met de coalitiepartners werd eerst de EC benaderd in de schrijffase, door middel van een position paper voor de consultatie. Toen het voorstel van de EC uitkwam presenteerde Zweden nieuwe position papers, met daarin voorstellen voor amendementen voor het EP en de Raad.

---

<sup>83</sup> Zwaan, Pieter (2023) Nieuwe ronde, nieuwe kansen? Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU, IOB

<sup>84</sup> von Malmberg, Fredrik. "Theorising member state lobbying on European Union policy on energy efficiency." *Energy Policy* 167 (2022): 113057.

Intussen had de adjunct-directeur samen met de Zweedse onderhandelaar in de Raad diverse informele bijeenkomsten met de Head of Unit van het directoraat (ENER), met Europarlementariërs en hun assistenten en met het Raadsvoorzitterschap. Daarnaast brachten de drie Europese koepelorganisaties waar de Zweedse belangengroepen toe behoren voor het eerst een gezamenlijk standpunt uit, dat overeenkwam met dat van Zweden. Ook organiseerden zij samen met de Zweedse permanente vertegenwoordiging een seminar over het onderwerp in Brussel, dat werd gehost door de betrokken Europarlementariërs van zowel ALDE als de Groenen. Dit seminar had een grote impact, vooral vanwege het feit dat de drie koepelorganisaties een gezamenlijk standpunt hadden bereikt en de verantwoordelijke head of unit van de EC daarvan onder de indruk was.

Als succesfactoren noemt Von Malmborg een aantal zaken, op verschillende niveaus. De grootte en diversiteit van de coalitie was een belangrijk element in het succes, naast het feit dat zij een geconcentreerde lobby voerden die zich specifiek op één punt richtte. De coalitie groeide doordat de leden ervan weer andere geïnteresseerde actoren betrokken. De diversiteit van de coalitie was van belang omdat daarmee een breed scala aan soorten informatie en expertise aangeboord kon worden en financiële middelen gepoold konden worden. Door ook EU-koepels te betrekken werden bovendien de kosten gedrukt, omdat deze gebruik kunnen maken van al bestaande kanalen en middelen voor hun lobby.

Wat betreft capaciteiten wordt genoemd dat de rol die de adjunct-directeur speelde van doorslaggevend belang was. Hij had ervaring met EU-wetgeving, een goed netwerk onder experts in andere lidstaten en met de DG in de EC. Ook werkte hij nauw samen met de onderhandelaar in de PV, die ook over ruime ervaring en netwerk beschikte, zowel in de Raad als in het EP. Naast de coalitie en individuele kwaliteiten was timing en gestructureerde actie van belang. Het lobbyplan van Zweden werd al zes maanden voordat de EC het voorstel publiceerde goedgekeurd door het ministerie. Tot slot is een succesfactor dat Zweden direct alle beleidsmakers betrok, in EC, EP en de Raad, nog voordat het voorstel werd gepubliceerd.

## **Zweden: beleid-georiënteerd leren en geloofwaardigheid**

Naast de bovengenoemde casestudie schreef Von Malmborg (2021)<sup>85</sup> nog een artikel over de manier waarop Zweden het voortouw nam in de lobby rond de 'Individual Metering and Billing' (IMB) richtlijn. Hierin wordt vooral gekeken naar de manier waarop de meningen van andere actoren in

---

<sup>85</sup> von Malmborg, Fredrik. "Exploring advocacy coalitions for energy efficiency: Policy change through internal shock and learning in the European Union." *Energy Research & Social Science* 80 (2021): 102248.

het proces werden beïnvloed met 'beleid-georiënteerd leren'. Von Malmberg beschrijft dat de actoren die een striktere toepassing van IMB wilden en zij die juist een minder strikte toepassing voorstonden (waaronder Zweden) niet in de kern verschilden van mening over de doelen van de richtlijn; het besparen van energie. Door de inzet van Zweden, Finland en hun coalitiepartners in het maatschappelijk middenveld wisten zij met inhoudelijke argumenten andere landen en actoren te overtuigen van hun standpunten, in een leerproces dat zich uitstreckte over de drie EU-instituties. Daardoor kon een gezamenlijke grond voor aanpassing van de richtlijn gevonden worden, met een compromistekst die acceptabel was voor allen. Hierbij hielp het dat er op hetzelfde moment ook een onderhandeling gaande was over energie-efficiëntie doelen voor 2030, waarin Zweden kon laten zien dat zij voorstander waren van een ambitieuze doelstelling. Dit droeg bij aan de geloofwaardigheid van het argument van Zweden dat een minder strikte toepassing van IMB juist goed zou zijn voor het doel van energiebesparing.

De Zweedse overheid reflecteerde op het falen bij de eerdere behandeling van het dossier en leerde hiervan, om daarna de strategie aan te passen voor een effectieve beleidsbeïnvloeding.

### **Tsjechië: specialisatie maar geen coherentie**

Een derde onderzoek dat interessant kan zijn is dat van Weiss (2018)<sup>86</sup> die Tsjechië als lidstaat als casestudie behandelt, in hun poging om te lobbyen voor middelen om de transitie van Oost-Europa naar EU-standaarden te faciliteren. Anders dan bovenstaande voorbeelden is dit juist een casus waarin de lobby van een lidstaat niet succesvol uitpakt. In zijn onderzoek betreft Weiss beleidsdocumenten, informatie over geldstromen en speeches van toonaangevend politici over het hele politieke spectrum zowel als standpunten van regeringen in de afgelopen regeerperioden.

Weiss betoogt dat kleinere lidstaten voor een succesvolle lobby zowel moeten specialiseren als beleid coherent moeten uitdragen. Specialisatie is nodig zodat kleinere lidstaten hun beperkte capaciteiten kunnen inzetten om erkend te worden als experts op een terrein. Coherentie is nodig om het imago van specialistische expertise op langere termijn vol te houden. Specialisatie rond het thema van transitie-middelen is onderzocht door geldstromen en focus in bilaterale contacten te beschouwen. Naar coherentie is gekeken door het politieke discours rond middelen voor Oost-Europa te analyseren.

---

<sup>86</sup> Weiss, Tomáš. "Building leverage at the EU level? Specialisation and coherence in Czech policy on Eastern European transition." *Journal of International Relations and Development* 21 (2018): 172-193.

Conclusie is dat Tsjechië zeer structureel en gespecialiseerd heeft geconcentreerd op transitie-middelen op diplomatiek niveau, waarvan niet alleen Tsjechië maar ook andere Oost-Europese landen konden profiteren. De coherentie liet echter te wensen over. Politici, door de partijen heen in coalitie en oppositie, waren verdeeld over het thema en presenteerden geen gezamenlijk front. Daardoor werd het standpunt van Tsjechië diffuus en werden de mogelijkheden voor Tsjechië om EU-beleid te beïnvloeden gelimiteerd. Hoewel het land op een aantal dossiers succes had, is niet helder of dit toe te schrijven is aan activiteiten van de vertegenwoordiging of aan andere invloeden waar Tsjechië geen invloed op had. Hoe dan ook kan geconcludeerd worden dat het land meer invloed zou kunnen uitoefenen als interne coördinatie met coalitie en oppositie beter zou zijn, en zij met één stem zouden kunnen spreken.

De Tsjechische casus laat zien op welke manier beleidsbeïnvloeding belemmerd wordt als er onvoldoende sprake is van beleidssamenhang, en er dus geen eenstemmigheid is op het Europese speelveld.

## Duitsland: voorwaarden voor assertiviteit

Recent is relevant nieuw onderzoek naar lidstaten als lobbyisten geïnitieerd. Een concept van een artikel van Schomaker en Mandry (2023)<sup>87</sup> werd gepresenteerd bij een conferentie in Zagreb in 2023, waarin de assertiviteit van administraties van lidstaten op EU-niveau centraal staat. Met Duitsland als casestudie hebben zij een grootschalige survey uitgezet onder Duitse en EC-ambtenaren, met aanvullende diepte-interviews. Ze concluderen dat voor een assertieve houding van een lidstaat een consistent en gecoördineerd standpunt een noodzakelijke voorwaarde is, maar dat dit op zichzelf niet voldoende is. Succes hangt in hoge mate af van microfactoren; individuele kwaliteiten van de personen die voor de lidstaat lobbyen bij de EU. Hieronder vallen diplomatieke en onderhandelings-kwaliteiten, individuele netwerken binnen en tussen arena's, beheersing van talen en de individuele capaciteit om op de standpunten en strategieën van andere stakeholders te anticiperen. Een grotere mate aan vrijheid voor individuele vertegenwoordigers van lidstaten om tot pragmatische compromissen te komen heeft ook een positief effect op de assertiviteit van een lidstaat. Verrassend is dat wat betreft de macro-factoren die assertiviteit beïnvloeden een aantal van de factoren die vaak genoemd worden zoals militaire macht, bevolkingsomvang of geografische locatie in centrum of periferie relatief weinig effect hebben. Wel heeft economische macht effect.

---

<sup>87</sup> Schomaker, Rahel M. & Mandry, Ann-Katrin: „Assertiveness of Member State Administrations on the European Level“. Conference paper, presented at the EGPA 2023, Zagreb

Ook maakt het veel uit of een lidstaat het voorzitterschap van de Raad heeft, en of er sprake is van een uitzonderlijke of crisissituatie.

## **Aanknopingspunten uit literatuur rond casestudies naar beïnvloeding door lidstaten**

De bevindingen van Weiss over de lobby-aanpak van Tsjechië sluiten aan bij het eerder behandelde artikel van Spungk over nationale parlementen. Spungk schrijft dat een gezamenlijk optreden richting de EU een mate aan samenwerking tussen regering en oppositie vergt die niet gebruikelijk is in de nationale politiek. Waar zij in de nationale politiek gewend zijn om hun meningsverschillen uit te vergroten, moeten zij voor een sterk optreden richting de EU een gezamenlijk front tonen. In de casestudie gaat het daarop mis in Tsjechië, waar wel voldoende specialisatie en daardoor kennis aanwezig is om een succesvolle lobby te voeren, maar waar politici elkaar tegenspreken en zo geen coherente boodschap verkondigden.

De casestudie van Von Malmborg (2022) levert een goed voorbeeld van een lidstaat die in gecoördineerde samenwerking met belangenorganisaties uit eigen land en op EU-niveau een lobbysucces behaalde. Eén van de aspecten van succes was de inzet van EU-koepelorganisaties, via nationale organisaties. Het eerdergenoemde onderzoek van Bunea is hiermee in lijn; formele lidmaatschapsbanden tussen organisaties zijn in hoge mate bepalend voor de afstemming van standpunten. Een goede relatie tussen de lidstaat en het nationale maatschappelijk middenveld is van belang om een gecoördineerde aanpak te verwezenlijken. Als zij nationaal meer ingebed zijn, zijn zij ook eerder geneigd om op EU-niveau te lobbyen. Dit zou ook kunnen samenhangen met een subsidierelatie tussen de regering en maatschappelijke organisaties. Maatschappelijke organisaties die subsidie ontvangen vanuit de rijksoverheid zullen eerder hun beleidsbeïnvloeding afstemmen met de overheid.

Het recente onderzoek van Schomaker en Mandry (2023) tenslotte gaat expliciet in op de capaciteiten die van belang zijn voor een assertieve, en wellicht daarmee effectieve, inzet. Hun studie betreft specifiek Duitsland als casus.



## II. Samenvatting van belangrijkste voorwaarden voor invloed in de beleidsvormende fase van het EU-beleidsproces

De inzichten uit de literatuur die in dit rapport uiteen zijn gezet gaan over voorwaarden voor invloed in de beleidsvormende fase van het EU-beleidsproces. In deze paragraaf wordt bovenstaande informatie nog eens samengevat, maar dan door de lens van het zogenaamde 5C raamwerk, die de voorwaarden voor effectieve EU-beïnvloeding typeren, zoals toegepast in de IOB evaluatie van de Nederlandse EU-beïnvloeding, waar deze deelstudie onderdeel van uitmaakt. De vijf capaciteiten van het 5C-model zijn:

1. Netwerken en relaties
2. Kennis, menskracht en mandaat
3. Beleidssamenhang
4. Sturing met draagvlak
5. Flexibiliteit

Deze kerncapaciteiten hangen met elkaar samen, dus verandering in de ene capaciteit kan gevolgen hebben voor de ontwikkeling van de andere capaciteiten.

*Het 5C-model [zoals toegepast door IOB]*



### 1. Netwerken en relaties

In het merendeel van de studies naar EU-beleidsbeïnvloeding wordt het hebben van een netwerk op zowel EU als nationaal niveau benadrukt als een essentiële factor. Dit betreft een netwerk onder beleidsmakers, maar zeker ook onder andere actoren in het beleidsproces. Met name voor direct informele toegang tot het beleidsproces zijn persoonlijke contacten van belang en spelen ook persoonlijke eigenschappen van onderhandelaars een rol.

Met gelijkgestemden kan een coalitie worden gevormd. Zoals onder andere de Zweedse casestudie aantoont, kan een gecoördineerde lobby door een overheid samen met andere actoren in het proces zoals Europarlementariërs, actoren in eigen land en hun koepelorganisaties effectief zijn voor een succesvolle beleidsbeïnvloeding in de EC-fase. Ook wordt in deze casestudie de samenwerking tussen Zweden en Finland als mede-lidstaat aangestipt. Helaas komt samenwerking tussen lidstaten in het beïnvloeden van de EC-beleidsvormingsfase niet terug in andere literatuur.

Gezien bovenstaande inzichten is het voor lidstaten van belang dat er samengewerkt wordt in netwerken, en binnen deze netwerken met gelijkgestemde coalitiepartners, en dat deze netwerken zich in ieder geval uitstrekken tot actoren uit eigen land zoals Europarlementariërs, bedrijven en maatschappelijke organisaties, maar zich daar niet toe beperken en ook actoren includeert uit andere lidstaten die bepalend zijn op dossiers die van belang zijn volgens de regering op dat moment, zoals de EP rapporteur en schaduwrapporteurs, EU koepelorganisaties en EU implementatie-organisaties.

Wat betreft beleidsmakers wordt in de literatuur een aantal actoren geïdentificeerd die een positief effect kunnen hebben op het succes van beïnvloeding van beleidsformulering:

- **EC-ambtenaren**, uit eigen land en andere landen, en in de verantwoordelijke afdeling zowel als geassocieerde directoraten; zij formuleren het beleid, of worden geconsulteerd binnen de EC in een interdepartementale consultatie en leveren daarin veelal inhoudelijke commentaren. Hieronder ook END-ers uit eigen land; zeker als zij op strategische functies zitten kunnen zij een bron van informatie zijn over de voortgang en de verschillende posities op een dossier.
- **Commissaris uit eigen land**; hoewel het zogenoemde "Commissaris-dividend" lijkt af te nemen is het nog altijd van nut om een Commissaris uit eigen land op een strategische positie te hebben, om punten in te brengen in de beleidsformuleringsfase. Met de veranderingen in de hiërarchie binnen de EC is het belangrijker geworden om een Commissaris op een coördinerende functie te hebben.
- **Europarlementariërs**; zij gedragen zich ook als lobbyisten naar de EC toe op hun beleidsterrein en oefenen onder andere via initiatiefrapporten en evaluatierapporten invloed uit op beleidsformulering. Bij de opstelling van Europarlementariërs speelt vooral hun ideologische overtuiging een rol, meer dan hun nationaliteit. Het kan dus lonen om juist ook Europarlementariërs uit andere landen te benaderen voor samenwerking, als deze ideologisch dicht bij het eigen standpunt staan en leidend zijn op een dossier.

Specifieke andere actoren die volgens de literatuur een belangrijke rol spelen in een EU-lobby zijn:

- **Het parlement;** zij zouden zich meer rechtstreeks kunnen richten tot de EC, ook in samenwerking met parlementen in andere lidstaten. Dit versterkt ook de controlerende rol van het parlement richting de regering.
- **Sub-nationale autoriteiten** zoals provincies, gemeenten en waterschappen en hun koepelorganisaties; zij kunnen bijvoorbeeld deelnemen aan open consultaties en daarmee ook belangengroepen en andere autoriteiten stimuleren om zich in te zetten op EU-niveau.
- **Nationale belangengroepen;** zij kunnen zowel zelf lobbyen bij de EC als hun EU-koepelorganisaties betrekken in een lobby. Hun lobby-succes is niet zozeer afhankelijk van het type organisatie, maar van de kwaliteit van informatie die zij op een specifiek dossier kunnen leveren. De kans dat zij zullen samenwerken met de nationale overheid in een lobby-initiatief lijkt groter wanneer zij ook een subsidierelatie met de overheid hebben.
- **Supranationale belangengroepen** zoals EU-koepelorganisaties; zij hebben geprivilegieerde toegang tot consultatieprocessen en kunnen invloedrijke coalitiepartners zijn, die standpunten afstemmen met hun leden op nationaal niveau.
- **Implementatieorganisaties op nationaal niveau;** zij kunnen specifieke kennis leveren over gevolgen van bestaand EU-beleid, of prognoses voor voorgenomen EU-beleid en hoe dit uitwerkt in Nederland. Deze organisaties kunnen gebruikt worden als bron van informatie, en zij zouden ook zelf kunnen lobbyen op EU-niveau. Vaak zijn zij daarnaast lid van een EU-koepelorganisatie en staan zij in nauw contact met implementatieorganisaties op EU-niveau, die een bevoorrechte positie hebben in de informatievoorziening aan de EC in de beleidsformuleringsfase.
- **Implementatieorganisaties op EU-niveau;** zij lijken een steeds belangrijkere rol te spelen in de consultaties van de EC om informatie over gevolgen van beleid en haalbaarheid van toekomstig beleid te leveren.

## 2. Kennis, menskracht en mandaat

### Kennis

Wat betreft kennis is het van belang dat een actor verschillende soorten kan aanbieden aan de EC, in formele consultaties zowel als informele gesprekken. Kennis rond diagnose van het probleem, prognose van mogelijke beleidskeuzes en informatie over haalbaarheid en over economische aspecten van voorgenomen beleid lijken de meeste invloed te hebben, volgens het onderzoek van Rasch. In de theorie van Bouwen wordt daarnaast benadrukt dat de EC graag informatie ontvangt die het Europees belang bundelt. Het kan dus effectief zijn om in de inbreng van Nederland in de

beleidsformuleringsfase niet alleen te kijken naar de manier waarop beleid uit zou werken in Nederland zelf, maar ook naar hoe dit het geval is in de andere 26 lidstaten van de EU.

Kennis is niet alleen van belang op inhoud. Zoals de studie van Rasch naar framing aantoonde heeft ieder dossier op EU-niveau een eigen vocabulaire waarbij aangesloten kan worden, en is framing vooral afhankelijk van het vakgebied. Dit vereist een diepgaande kennis van het gebruikelijke jargon dat in Brussel gebezigd wordt, op specifieke vakgebieden. Daarnaast is het van belang om er rekening mee te houden dat zelfs een 'call for evidence' om een impact assessment op te baseren een politiek instrument is, zo blijkt uit de artikelen van Backlund en van Dunlop en Radaelli; ook bij het bieden van wetenschappelijke informatie rond implementatie en effecten van beleid moet rekening gehouden worden met de politieke verhoudingen op het dossier.

### **Menskracht**

Menskracht wordt in een aantal onderzoeken genoemd. Lidstaten hebben een verschillende capaciteit ingeruimd voor EU-beleid en op hun PV, onder andere voor contacten met de EC en het EP. Het onderzoek van Perarnaud wijst op het belang van het vrijmaken van capaciteit, met name op de PV, om zowel contacten met het EP als contacten met ambtenaren (uit eigen land) in de EC te onderhouden.

Het recente onderzoek van Peterse toont aan dat er voor Nederland nog veel te winnen valt op het gebied van de inzet van END-ers. Er zou een meer gecoördineerd plaatsingsbeleid ingevoerd kunnen worden, om Nederlanders op strategische plekken in de EC te plaatsen. Ook zou het contact met geplaatste END-ers structureel onderhouden moeten worden, waar dit nu afhankelijk is van hun persoonlijke netwerken met ministeries in het thuisland. Tot slot zou Nederland ervan kunnen profiteren om de opgedane kennis van END-ers die teruggekeerd zijn beter te benutten.

Het onderzoek van Schomaker en Mandry wijst in dit verband op het belang van micro-factoren; de individuele kwaliteiten die bepalend zijn voor het lobby-succes van onderhandelaars van lidstaten, zoals vaardigheden op het gebied van onderhandeling, netwerken en talenkennis.

Een onderzoek van Perarnaud (2022)<sup>88</sup> onderzoekt daarnaast de informele macht van verschillende PVs. Hoewel het grootste deel van het onderzoek de onderhandelingen in de Raad en de contacten van de PV met leden van het EP betreft, wordt door respondenten in interviews (onderhandelaars

---

<sup>88</sup> Clément Perarnaud (2022) Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU, *Journal of European Integration*, 44:8, 1075-1093, DOI: 10.1080/07036337.2022.2066092

van PVs) ook het belang van connecties met de EC benadrukt. Hierin wordt benadrukt dat contact met de Commissaris uit eigen land nuttig kan zijn om zorgen rechtstreeks te uiten in het College van Commissarissen, in navolging van het bovengenoemde onderzoek van Thomson en Dumont (2022). Daarnaast wordt gewezen op het feit dat de meeste PVs een specifieke sectie hebben om mensen uit hun land die werkzaam zijn in de EU-instituties te steunen en contact met hen te onderhouden. Hun rol is onder andere om ervoor te zorgen dat deze mensen op technische of hoge posities terecht komen. De middelen die besteed worden aan een dergelijke sectie lopen zeer uiteen tussen lidstaten. Waar België slechts één medewerker heeft om meer dan 5.000 Belgen in de instituties te ondersteunen en Zweden pas in 2022 voor het eerst een medewerker aannam voor dit werk, hebben onder andere Frankrijk, Duitsland en Polen tot vier medewerkers die zich met deze taak bezighouden.

### **Mandaat**

Mandaat wordt ook in een aantal studies aangestipt. In bijvoorbeeld het onderzoek van Schomaker en Mandry wordt ruimte voor individuele onderhandelaars op EU-dossiers genoemd als een belangrijke succesfactor voor lobby, naast zijn of haar individuele kwaliteiten. Nederland is één van de lidstaten met het snelste en meest openbare proces van standpuntvorming rond EU-dossiers, waar onderhandelaars van kunnen profiteren omdat zij daarmee al vroeg een lobbytraject kunnen inzetten. Er moet echter wel voldoende ruimte blijven voor de individuele onderhandelaars om compromissen te sluiten en alternatieven voor te stellen.

### **3. Beleidssamenhang**

Inhoudelijke beleidssamenhang wordt in een aantal onderzoeken genoemd. In de Tsjechische casestudie van Weiss is het een reden waarom het land minder invloedrijk was dan het had kunnen zijn, omdat politici en andere vertegenwoordigers niet met één mond spraken. Het onderzoek van Spungk onderstreept dat het van belang is dat regering en oppositie nauw samenwerken om een eensluidend standpunt te etaleren richting de EU. Ook in het voorbeeld van de inbreng van de financiële sector in consultaties benadrukt Chalmers dat een eensluidende mening van diverse verschillende actoren een positief effect heeft op beleidsbeïnvloeding.

In de casestudie van Von Malmborg blijkt ook dat beleidssamenhang van belang is voor geloofwaardigheid. Door consistent te zijn op verschillende dossiers die met energiebesparing te maken hadden kwam het Zweedse alternatief geloofwaardig over. Beleidssamenhang is dus niet

alleen van belang op een specifiek dossier, maar ook over de gehele linie van standpunten die uitgedragen worden door de lidstaat.

Onder beleidssamenhang kan ook geschaard worden dat de lobby van Nederland niet alleen coherent moet zijn op inhoud, maar ook op proces. Een strategische inzet van direct formele, direct informele en indirecte toegangskanalen zou voordeel op kunnen leveren. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het stimuleren van een strategische inzet van deelname aan open online consultaties, om niet alleen input te leveren aan de EC (wat wellicht ook al gebeurt in expertgroepen) maar ook om een signaal af te geven aan andere actoren in het proces, zoals aangestipt in de onderzoeken van Van Ballaert en Binderkrantz et al. Ook kan er strategisch gebruik gemaakt worden van andere dan de traditionele kanalen, bijvoorbeeld door het organiseren van een seminar of stakeholder conferentie voor een specifiek publiek of het stimuleren van een publicatie op een specifiek mediakanaal, zoals Zweden in het IMB-dossier. Het betrekken van communicatie-afdelingen van ministeries in de lobby zou een voordelige uitwerking kunnen hebben.

Tot slot zou een effectieve inzet niet alleen rekening moeten houden met de eigen wensen, maar ook met het doel dat de EC nastreeft met de inzet van verschillende consultatie-instrumenten. Als de informatie die geboden wordt beter past bij het doel van de EC, zal deze naar verwachting meer effect sorteren.

#### **4. Sturing met draagvlak**

Sturing met draagvlak kan verschillende zaken omvatten. Uit bovenstaande literatuur is helder dat een gecoördineerde aanpak in samenwerking met andere actoren, zoals belangengroepen, een positieve uitwerking heeft op pogingen tot EU-beleidsbeïnvloeding. De netwerken genoemd onder punt 1 zijn daarvoor van belang, maar het hebben van een netwerk alleen is onvoldoende. Uit onder andere de casestudie van Von Malmborg blijkt dat sturing door een geëngageerde en gekwalificeerde hoge ambtenaar van groot belang is om een coalitie te smeden en coherent te laten opereren, waarbij er overzicht van en regie is op de activiteiten van andere betrokken actoren. Uit het onderzoek van Beyers en Kerremans (2021) blijkt dat Nederlandse niet-gouvernementele actoren minder frequent lobbyen dan die uit veel andere lidstaten, dus naast overzicht en regie zou ook stimulatie de effectiviteit kunnen bevorderen.

Hoewel uit de literatuur blijkt dat overheden juist in expertgroepen meer kans krijgen om invloed uit te oefenen op het proces van beleidsformulering, blijkt uit de onderzoeken van Decieux en Trondal

dat sturing van nationale vertegenwoordigers in expertgroepen lastig is, omdat binnen de groepen met name de groepshierarchie en specifieke belangen een hoofdrol spelen.

Ook blijkt uit de literatuur dat sturing niet louter op inhoud nodig is, maar ook op proces. De vrijheid van EC-ambtenaren om zelf te kiezen welke consultatiemethoden zij inzetten en met welke vragen en timing kan een groot effect hebben op de mate waarin Nederland een beleidsvoorstel kan beïnvloeden. In het algemeen lijkt het voordelig voor lidstaten als er ingezet wordt op expertgroepen, zoals blijkt uit onder andere het artikel van Fraussen et al. Als ook andere consultatie-instrumenten ingezet worden kan het voeren van regie op de activiteiten van andere actoren zoals bedrijven en NGOs een positief effect hebben op beleidsbeïnvloeding.

## 5. Flexibiliteit

Onder flexibiliteit kunnen verschillende zaken geschaard worden. Ten eerste is het van belang dat te allen tijde rekening gehouden wordt met de behoeften en belangen van degenen waarop invloed uitgeoefend wordt, in deze fase met name ambtenaren en politici in de EC. In open consultaties, expertgroepen en informele contacten kan strategisch ingezet worden op het leveren van het soort informatie waar de EC naar op zoek is.

Afhankelijk van het dossier en of er met het ambtelijk of politiek niveau gesproken wordt kan dit inhoudelijke expertise of politieke informatie over de verhoudingen in EP en Raad zijn, volgens De Bruycker. Ook kan worden geanticipeerd op de vermoedelijke motivatie van de EC om een expertgroep in te zetten. Zoals Abazzi schrijft kan dit zijn om diverse informatie te verzamelen (instrumentele inzet), maar ook om een consensus op te bouwen en te onderzoeken waar compromissen mogelijk zijn (strategische inzet). Beide motivaties vergen een verschillende insteek van een Nederlandse vertegenwoordiger in een expertgroep.

Ook is het van belang om rekening te houden met de positie die Nederland inneemt ten opzichte van de EC. Als Nederland het met de EC eens lijkt te zijn, zou er samengewerkt kunnen worden, onder andere om sterker te staan ten opzichte van lidstaten die het niet eens zijn. Mocht Nederland een andere positie innemen dan de EC, dan kan beleid-georiënteerd leren een mogelijkheid zijn om meningen aan te passen. Daarvoor is een vroeg gestarte lobby van belang, waarbij zoveel mogelijk actoren in het proces, uit alle instituties en inclusief belangengroepen, meegenomen worden. Op microniveau kan rekening gehouden worden met de EC-ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het dossier. Uit de uitgebreide studie van Kassim blijkt dat zij zich grotendeels in het politieke

midden bevinden, met een neiging naar rechts op economische terreinen, en een liberale kijk op sociale kwesties. Zij zijn verdeeld over de rol die de EC en de lidstaten zouden moeten spelen.



## Conclusies

Uit de literatuur komen diverse manieren naar voren om toegang te krijgen tot het beleidsformuleringsproces van de EC, en welke factoren van invloed zijn op het succes van beïnvloeding van dit proces. Er is echter weinig literatuur die behandelt op welke wijze lidstaten hier gebruik van maken, en nog minder literatuur die specifiek focust op de Nederlandse invloed in dit proces.

Op basis van de beschikbare literatuur, kan er een aantal tentatieve conclusies worden getrokken, hoewel aanvullend onderzoek zou moeten aantonen of al deze conclusies ook voor lidstaten, en specifiek voor Nederland, gelden.

- Dat het effectief kan zijn om vroegtijdig een **breed scala aan beleidsmakers en andere actoren**, zowel nationaal als op EU-niveau, te betrekken bij een gestructureerde en gecoördineerde inzet om beleidsformulering te beïnvloeden. Hierbij zouden dan zo veel mogelijk EU-niveau actoren, zoals koepelorganisaties en implementatie-organisaties betrokken moeten worden.
- Dat het een positief effect kan hebben op effectiviteit om zo veel mogelijk samen te werken als **regering en oppositie** in een eensluidend standpunt naar het EU-niveau, en ook samen te werken met regeringen en parlementen in andere lidstaten.
- Dat **voldoende menskracht**, met name wat betreft coördinatie van inzet en contacten met zowel EC als EP, leidt tot een effectievere beleidsbeïnvloeding. Daarbij helpt het als nauw contact met vertegenwoordigers in expertgroepen wordt gehouden en zwaarder gekwalificeerde personen afgevaardigd worden, zodat zij in de groepshierarchie binnen expertgroepen een leidende rol kunnen spelen.
- Dat het effectief kan zijn om bij het bepalen van de boodschap en beïnvloedingsstrategie, in deze vroegtijdige fase, rekening te houden met de **motivaties en belangen** van (individuele ambtenaren binnen) de EC en andere lidstaten, en er een EU-wijd belang wordt gepresenteerd.
- Dat strategisch nadenken over het **proces en de keuzes rond consultatie-instrumenten** effectiviteit zou kunnen vergroten.

Over veel thema's kon geen uitsluitend wetenschappelijk onderbouwd antwoord gegeven worden vanuit de bestaande literatuur, en is aanvullend onderzoek nodig om geïnformeerde uitspraken te kunnen doen over de rol van lidstaten en van Nederland in het bijzonder.

## Literatuurlijst

- Abazi, V., Adriaensen, J., & Christiansen, T. (2021). The contestation of expertise in the European Union. *1st edition 2021*.
- Abazi, V., Adriaensen, J., & Christiansen, T. (2021). The European Commission's Expert Groups: Adapting to the Contestation of Expertise. *In The Contestation of Expertise in the European Union*, 91-121. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-54367-9\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-030-54367-9_5)
- Akbik, A., & Migliorati, M. (2023). Between Ideology and Nationality: Drivers of Legislative Oversight in the European Parliament's Economic Dialogues. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61(4), 1026-1046.
- Albareda, A., Braun, C., & Fraussen, B. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. *Policy Sci*, 53, 473-493.
- Alemanno, A. (2020). Leveling the EU participatory playing field: A legal and policy analysis of the Commission's public consultations in light of the principle of political equality. *European Law Journal*, 26(1-2), 114-135.
- Alons, G., & Daniel, P. (2021). Reap what you sow: implementing agencies as strategic actors in policy feedback dynamics. *Policy Sciences*, 54(4), 823-848.
- Bäcklund, A.-K. (2009). Impact assessment in the European Commission—a system with multiple objectives. *Environmental Science & Policy*, 12(8), 1077-1087.
- Baekgaard, M., Binderkrantz, A. S., Blom-Hansen, J., & Serritzlew, S. (2023). Stakeholder consultations in the EU Commission: instruments of involvement or legitimacy? *Journal of European Public Policy*, 30(6), 1142-1162.
- Bauer, M. W., Connolly, S., & Kassim, H. (2023). The quiet transformation of the EU Commission cabinet system. *Journal of European Public Policy*, 30(2), 354-374. DOI: 10.1080/13501763.2021.2003423
- Bernhagen, P., Dür, A., & Marshall, D. (2015). Information or context: what accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists? *Journal of European Public Policy*, 22(4), 570-575, 584.
- Beyers, J., Bursens, P., & Van Hecke, M. (2016). You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-national Authorities in the European Commission's Open Consultations. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(6), 1433-1448.
- Beyers, J., & De Bruycker, I. (2019, February). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. *European Political Science Review*, 11(1), 57-74. <https://doi.org/10.1017/S1755773918000218>
- Beyers, J., & Kerremans, B. (2012). Domestic embeddedness and the dynamics of multilevel venue shopping in four EU member states. *Governance*, 25(2), 263-290.

- Biesbroek, R., Candel, J. J. L., & Princen, S. (2023). Patterns of coordination in the European Commission: an analysis of interservice consultations around climate change adaptation policy (2007–2018). *Journal of European Public Policy*, 30(1), 104-127. DOI: 10.1080/13501763.2021.1983008
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365-390. 10.1080/13501760210138796
- Bouwen, P. (2009). The European Commission. *Lobbying the European Union: Institutions, actors, and issues*, 19-38.
- Breeman, G., & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, IOB.
- Bunea, A. (2015). Sharing ties and preferences: Stakeholders' position alignments in the European Commission's open consultations. *European Union Politics*, 16, 281- 299. <https://doi.org/10.1177/1465116514558338>
- Chalmers, A. W. (2013). Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20(1), 39-58.
- Chalmers, A. W. (2020). Unity and conflict: Explaining financial industry lobbying success in European Union public consultations.
- Coen, David, & Richardson, J. (2009). *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*. OUP Oxford.
- Coombes, D. (1970). *Politics and Bureaucracy of the European Union*. (London: George Allen and Unwin).
- Cooper, A., & Kurzer, P. (2013). Biased or not? Organized interests and the case of EU food information labeling. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 722-740.
- De Bruycker, I. (2016). Pressure and expertise: Explaining the information supply of interest groups in EU legislative lobbying. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(3), 599-616.
- Décieux, J. P. P. (2020). How much evidence is in evidence-based policymaking: a case study of an expert group of the European Commission. *Evidence & Policy*, 16(1), 45-63. <https://doi.org/10.1332/174426418X15337551315717>
- Dekker, B., & et al. (2019). 'Weinig empathisch, wel effectief' Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie.
- Dijkstra, H. (2017). Collusion in international organizations: How states benefit from the authority of secretariats. *Global Governance*, 23, 601.
- Dumont, P., & Thomson, R. (2022). A comparison of two views on the European Commission: engine of integration and conduit of national interests. *Journal of European Public Policy*, 29(1), 136-154. DOI: 10.1080/13501763.2021.1991982
- Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2019). Policy instruments, policy learning and politics: Impact assessment in the European Union. *Making Policies Work*, Edward Elgar Publishing.

Dür, A., & Mateo, G. (2014). Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. *Journal of European Public Policy*, 21(8), 1199-1217.

European Commission. (2021). *Better regulation: guidelines and toolbox*. Commission Europa. [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en)

European Commission. (2022). *Legal acts – statistics*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2022/commission-proposals-statistics.html>

European Court of Auditors. (2019). "Have your say!": Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities. *Special Report*, 14.

European Union. (2016). Interinstitutionele Akkoorden tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. 1-14. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01))

European Union. (2019). *Institutions and bodies*. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies\\_en?f%5B0%5D=oe\\_organisation\\_eu\\_type%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/corporate-body-classification/AGENCY\\_DEC](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies_en?f%5B0%5D=oe_organisation_eu_type%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/corporate-body-classification/AGENCY_DEC)

Frederik, H., & Willems, E. (2019). Writing blank checks? How government funding affects interest organisations' advocacy behaviour in a multi-layered context. *Journal of European Public Policy*, 26(6), 863-882.

Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S., & Yesilkagit, K. (2008). Bridge builder of bridgeheads in Brussels? The world of seconded national experts. In *New Eurocrats, The Netherlands: Amsterdam University Press*.

Geys, B., Murdoch, Z., & Trondal, J. (2016). Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission. *Regulation & Governance*.

Gornitzka, Å., & Sverdrup, U. (2011). Access of Experts: Information and EU Decision-making. *West European Politics*, 34(1), 48-70. <https://doi.org/10.1080/01402382.2011.523544>

Gross, V., & Rasmussen, A. (2015). Biased access? Exploring selection to advisory committees.

Hix, S., Farrell, D. M., & Roger, S. (2012). National or European parliamentarians? Evidence from a new survey of the members of the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(4), 670-683.

Junk, W. M. (2020). Synergies in lobbying? Conceptualising and measuring lobbying coalitions to study interest group strategies, access, and influence. *Interest Groups and Advocacy*, 9, 21-37. <https://doi.org/10.1057/s41309-019-00077-6>

Kassim, H. (2013). The European Commission of the Twenty-First Century. *Oxford, 2013; online edn, Oxford Academic*. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.003.0001>

Liefferink, D., & Haverland, M. (2012). Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'. *Journal of European Public Policy*, 19(2), 179-197.

- Mahoney, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. *Journal of Public Policy*, 27(1), 35-56.
- Mandry, A. K., & Schomaker, R. M. (2023). Assertiveness of Member State Administrations on the European Level. *Conference paper, presented at the EGPA 2023, Zagreb*.
- Moodie, J. R. (2016). Resistant to Change? The European Commission and Expert Group Reform. *West European Politics*, 39(2), 229-256. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1041824>
- Panke, D. (2012). Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(1), 129-150.
- Perarnaud, C. (2022). Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU. *Journal of European Integration*, 44(8), 1075-1093. DOI: 10.1080/07036337.2022.2066092
- Peterse, C. (2023). To be or to steer? Dutch Seconded National Experts' Influence in European Commission Proposals (scriptie).
- Rasch, D. (2018). Lobbying success in the European Union: the role of information and frames. *Routledge*.
- Rasmussen, M. B., & Dionigi, M. K. (2018). National parliaments' use of the political dialogue: Institutional lobbyists, traditionalists or communicators? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1108-1126.
- Saurugger, S. (2009). COREPER and national governments, in David Coen, Jeremy Richardson. *Lobbying the European Union : Institutions, Actors, and Issues*, OUP Oxford; 2009. <https://search-ebscohost-com.ezproxy.leidenuniv.nl/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=298417&site=ehost-live>
- Sprungk, C. (2016). National parliaments in the European Union: Moving towards more 'cooperative' institutions? *Comparative European Politics*, 14, 177-195. <https://doi.org/10.1057/cep.2015.42>
- Suvarierol, S., & van den Berg, C. (2008). Bridge builders or bridgeheads in Brussels? The world of seconded national experts. In *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policy-making* (pp. 103-128). Amsterdam University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mvpw.9>
- Trondal, J. (2000). Multiple Institutional Embeddedness in Europe: The Case of Danish, Norwegian, and Swedish Government Officials. *Scandinavian Political Studies*, 23(4), 311-341. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00040>
- Trondal, J. (2006). Governing at the frontier of the European commission: The case of seconded national officials. *West European Politics*, 29(1), 147-160. <https://doi.org/10.1080/01402380500389364>
- Van Ballaert, B. (2017). The European Commission's use of consultation during policy formulation: The effects of policy characteristics. *European Union Politics*, 18(3), 406-423. <https://doi.org/10.1177/1465116517702004>

Vikberg, C. (2020). Explaining interest group access to the European Commission's expert groups. *European Union Politics*, 21(2), 312-332. <https://doi.org/10.1177/1465116519886365>

Von Malmborg, F. (2021). Exploring advocacy coalitions for energy efficiency: Policy change through internal shock and learning in the European Union. *Energy Research & Social Science*, 80, 102248.

Von Malmborg, F. (2022). Theorising member state lobbying on European Union policy on energy efficiency. *Energy Policy*, 167:(113057).

Webb, M., & Kreppel, A. (2021). The European Parliament's role as an informal EU agenda setter: The influence of own initiative reports. *Public Administration*, 99, 304-320.

Weiss, T. (2018). Building leverage at the EU level? Specialisation and coherence in Czech policy on Eastern European transition. *Journal of International Relations and Development*, 21, 172-193.

Woll, C. (2012). The brash and the soft-spoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison. *Interest Groups & Advocacy*, 1(2), 193-214.

Zwaan, P. (2023). Nieuwe ronde, nieuwe kansen? *Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU, IOB*.

## Bijlage 1: Methodologie

In de eerste fase begonnen we met een quick scan van de bestaande literatuur van 2016 tot 2023, zonder de relevantie van eerdere werken te negeren. We hebben gezocht naar

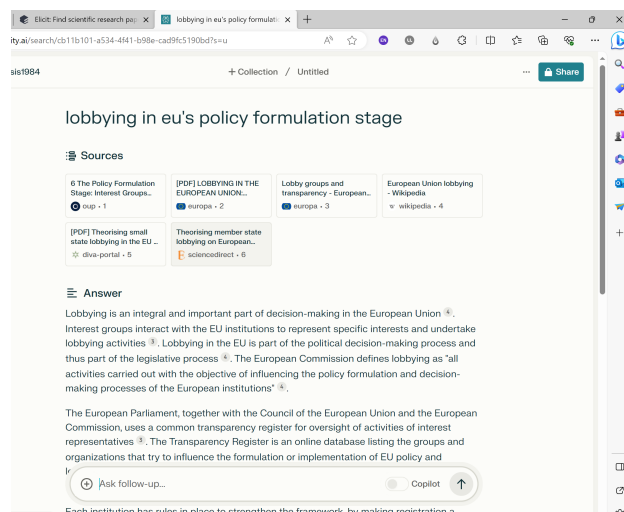
- wetenschappelijke artikelen uit peer reviewed journals,
- boeken,
- hoofdstukken uit wetenschappelijke boeken,
- rapporten van denktanks en
- proefschriften door middel van kernwoorden in verschillende AI-tools.

De AI-tools, die we voor het literatuuronderzoek gebruikt hebben, omvatten Perplexity.ai (2023), Consensus (2023) en Research Rabbit (2023). Deze zijn in 2022 ontwikkeld en zijn op maat gemaakt om het literatuuronderzoeksproces te vergemakkelijken. De kernwoorden die we gebruikt hebben waren:

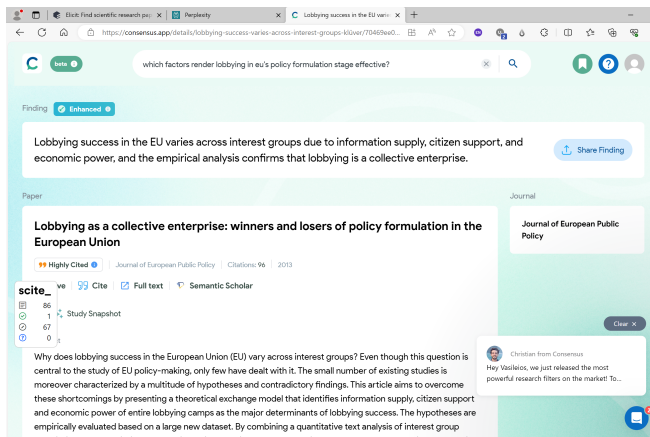
- Lobbyen en het beleidsvormingsproces van de EU
- Impact van lidstaten op EU-beleidsvorming
- De permanente vertegenwoordigingen van de lidstaten en hun rol in de beleidsvorming van de EU
- EU-beleidsvorming(proces)
- Invloed van Nederland op EU-beleidsvorming
- Andere kernwoorden van het 5C Model

We zijn met Perplexity.ai begonnen. Zoals Figuur 1 laat zien, gebruikten we de zoekmachine van deze tool en typten de bovengenoemde kernwoorden in. We hebben zorgvuldig gecontroleerd en genoteerd welke bronnen als referentiepunt werden gebruikt. Voor hetzelfde doel hebben we Consensus gebruikt, zoals Figuur 2 weergeeft.

Figuur 1

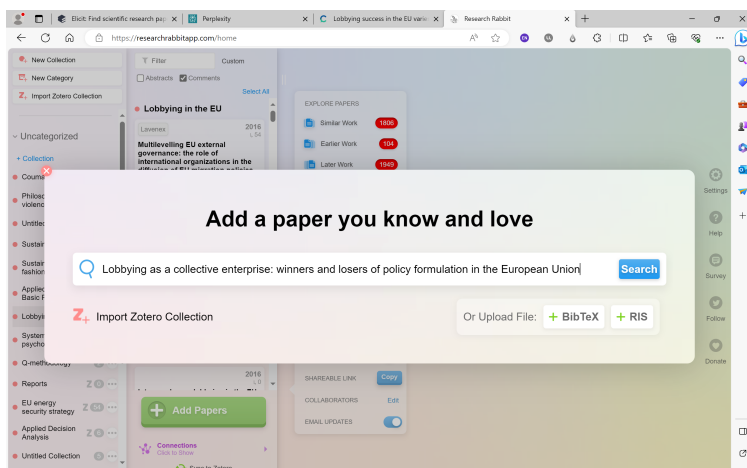


Figuur 2



De twee tools leverden ons een verscheidenheid aan titels van academische werken op, in lijn met de kernwoorden die we noemden. Zoals Figuur 3 demonstreert, hebben we deze titels in de zoekmachine van een andere AI-tool ingevoerd, genaamd Research Rabbit.

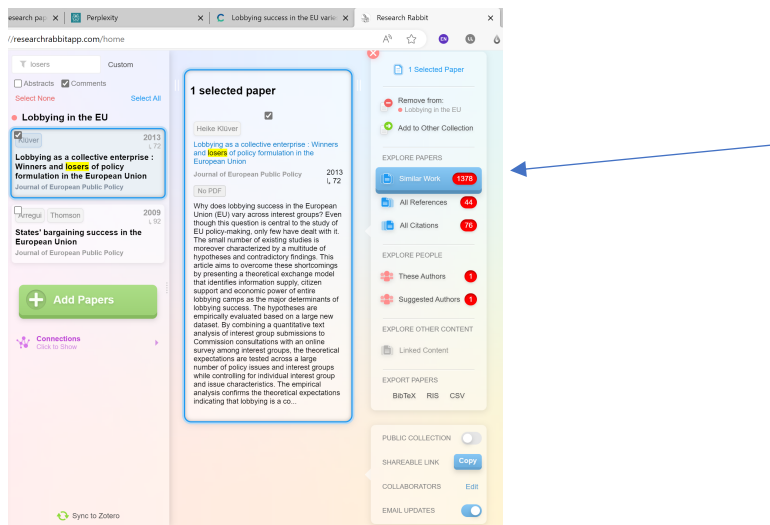
Figuur 3



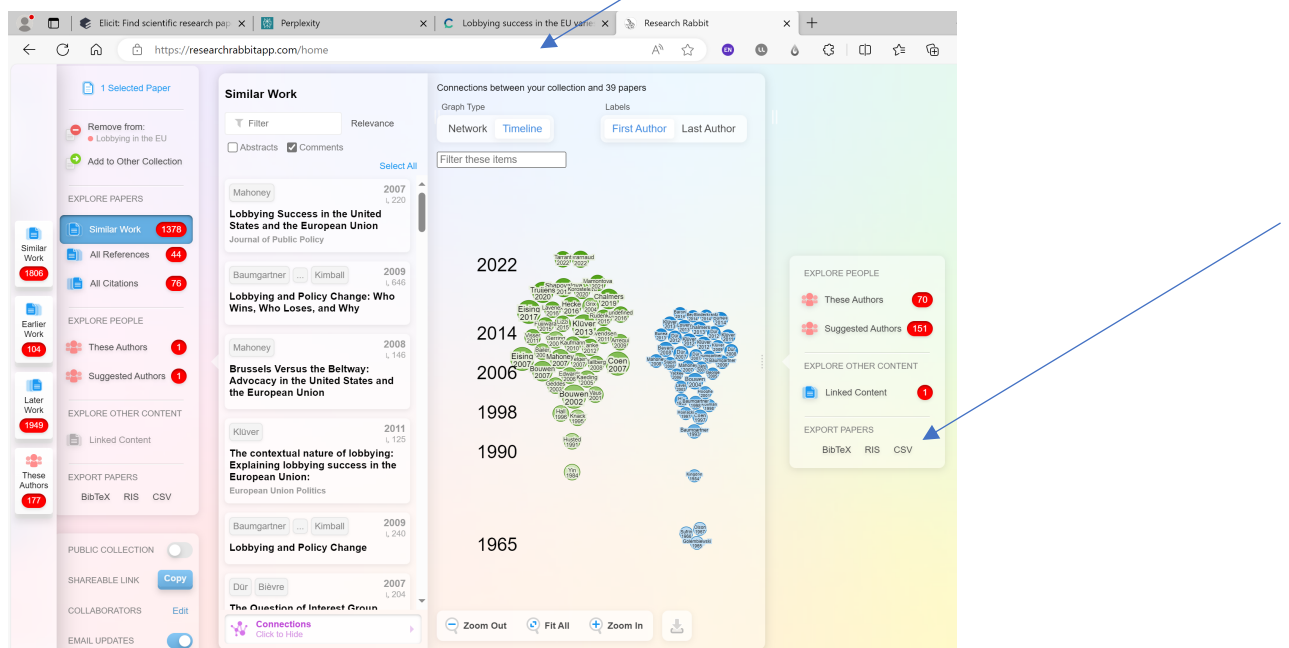
Nadat het artikel verschijnt, zoals Figuur 4 toont, klikken we op de term "Geselecteerd Werk" (Selected Work in Engels). Door hierop te klikken, voert de app een netwerkanalyse uit die laat zien hoe het geselecteerde werk is verbonden met andere relevante academische werken, zowel recent gepubliceerde als oudere (zie Figuur 5). We hebben op CSV geklikt en de resultaten gedownload.



Figuur 4



Figuur 5



We hebben de gedownloade documenten vervolgens gefilterd en samengevat in enkele zinnen (zie Bijlage 3). Tevens is aangegeven welke documenten naar onze mening het beste aansluiten bij de onderzoeksvraag en het 5C-model, zoals weergegeven in bijlage 2. Deze bronnen zijn daadwerkelijk gebruikt in het onderzoeksrapport.

In de tweede fase hebben we eerst alle artikelen gegroepeerd en vervolgens de inhoudelijke inzichten uit de artikelen die grondiger werden gelezen, eraan toegevoegd. Onze inhoudsanalyse (content analysis) gebeurt door middel van een codering volgens het 5C Model.

## Bijlage 2: Overzicht relevantie literatuur

| Artikel  | Focus EC | Focus MS | Focus NL | C5 netwerk | C5 capaciteit | C5 coherentie | C5 sturing | C5 flexibiliteit |
|--|----------|----------|----------|------------|---------------|---------------|------------|------------------|
| Abazi, V., Adriaensen, J., & Christiansen, T. (2021). The contestation of expertise in the European Union. <i>1st edition 2021</i> .   | ***      |          |          | **         |               | *             | *          |                  |
| Abazi, V., Adriaensen, J., & Christiansen, T. (2021). The European Commission's Expert Groups: Adapting to the Contestation of Expertise. <i>In The Contestation of Expertise in the European Union</i> , 91-121.<br><a href="https://doi.org/10.1007/978-3-030-54367-9_5">https://doi.org/10.1007/978-3-030-54367-9_5</a> | ***      |          |          | *          | **            |               |            | **               |
| Akbik, A., & Migliorati, M. (2023). Between Ideology and Nationality: Drivers of Legislative Oversight in the European Parliament's Economic Dialogues. <i>JCMS: Journal of Common Market Studies</i> , 61(4), 1026-1046.  |          |          |          | **         |               |               | **         | *                |
| Albareda, A., Braun, C., & Fraussen, B. (2020). Conceptualizing consultation approaches: identifying combinations of consultation tools and analyzing their implications for stakeholder diversity. <i>Policy Sci</i> , 53, 473-493.   | ***      | **       |          |            |               |               | **         |                  |
| Alemanno, A. (2020). Leveling the EU participatory playing field: A legal and policy analysis of the Commission's public consultations in light of the principle of political equality. <i>European Law Journal</i> , 26(1-2), 114-135.  | **       |          |          | **         |               |               |            |                  |

|  |     |   |  |    |    |    |    |   |
|--|-----|---|--|----|----|----|----|---|
| Alons, G., & Daniel, P. (2021). Reap what you sow: implementing agencies as strategic actors in policy feedback dynamics. <i>Policy Sciences</i> , 54(4), 823-848.   | **  |   |  | ** | *  |    |    |   |
| Bäcklund, A.-K. (2009). Impact assessment in the European Commission—a system with multiple objectives. <i>Environmental Science &amp; Policy</i> , 12(8), 1077-1087.  | *** |   |  |    | ** |    |    | * |
| Baekgaard, M., Binderkrantz, A. S., Blom-Hansen, J., & Serritzlew, S. (2023). Stakeholder consultations in the EU Commission: instruments of involvement or legitimacy? <i>Journal of European Public Policy</i> , 30(6), 1142-1162.                   | *** |   |  |    | ** | ** | *  |   |
| Bauer, M. W., Connolly, S., & Kassim, H. (2023). The quiet transformation of the EU Commission cabinet system. <i>Journal of European Public Policy</i> , 30(2), 354-374. DOI: 10.1080/13501763.2021.2003423   | *** |   |  | ** |    |    |    |   |
| Bernhagen, P., Dür, A., & Marshall, D. (2015). Information or context: what accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists? <i>Journal of European Public Policy</i> , 22(4), 570-575, 584.                           | *** |   |  |    | ** |    |    |   |
| Beyers, J., Bursens, P., & Van Hecke, M. (2016). You'll Never Lobby Alone. Explaining the Participation of Sub-national Authorities in the European Commission's Open Consultations. <i>JCMS: Journal of Common Market Studies</i> , 54(6), 1433-1448. | *** | * |  | ** |    | ** | ** |   |
| Beyers, J., & De Bruycker, I. (2019, February). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in  | *** |   |  |    |    | *  |    |   |

|  |     |    |     |    |     |    |    |    |
|--|-----|----|-----|----|-----|----|----|----|
| European Union legislative politics. <i>European Political Science Review</i> , 11(1), 57-74.<br><a href="https://doi.org/10.1017/S1755773918000218">https://doi.org/10.1017/S1755773918000218</a>   |     |    |     |    |     |    |    |    |
| Beyers, J., & Kerremans, B. (2012). Domestic embeddedness and the dynamics of multilevel venue shopping in four EU member states. <i>Governance</i> , 25(2), 263-290.  | **  | *  |     | ** |     |    | ** |    |
| Biesbroek, R., Candel, J. J. L., & Princen, S. (2023). Patterns of coordination in the European Commission: an analysis of interservice consultations around climate change adaptation policy (2007–2018). <i>Journal of European Public Policy</i> , 30(1), 104-127. DOI: 10.1080/13501763.2021.1983008 | *** |    |     | ** |     |    |    | ** |
| Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. <i>Journal of European Public Policy</i> , 9:(3), 365-390.<br>10.1080/13501760210138796  | **  |    |     |    | *** |    |    |    |
| Bouwen, P. (2009). The European Commission. <i>Lobbying the European Union: Institutions, actors, and issues</i> , 19-38.  | *** |    |     | ** |     |    |    |    |
| Breeman, G., & Timmermans, A. (2023). Nederlandse invloed op de Europese agenda: een literatuurstudie, IOB.  | *** | ** | *** | *  | *   | *  | *  | *  |
| Bunea, A. (2015). Sharing ties and preferences: Stakeholders' position alignments in the European Commission's open consultations. <i>European Union Politics</i> , 16, 281- 299.<br><a href="https://doi.org/10.1177/1465116514558338">https://doi.org/10.1177/1465116514558338</a>                     | *** |    |     | ** |     | ** | ** |    |

|   |     |     |     |    |    |    |    |    |
|---|-----|-----|-----|----|----|----|----|----|
| Chalmers, A. W. (2013). Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union. <i>Journal of European Public Policy</i> , 20(1), 39-58. | **  |     |     |    | *  |    | *  |    |
| Chalmers, A. W. (2020). Unity and conflict: Explaining financial industry lobbying success in European Union public consultations.  | **  |     |     |    |    | ** |    |    |
| Coen, David, & Richardson, J. (2009). Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues. <i>OUP Oxford</i> .  | *   |     |     | *  |    |    |    |    |
| Coombes, D. (1970). Politics and Bureaucracy of the European Union. (London: George Allen and Unwin).   | *** |     |     |    | *  |    |    |    |
| Cooper, A., & Kurzer, P. (2013). Biased or not? Organized interests and the case of EU food information labeling. <i>Journal of European Public Policy</i> , 20(5), 722-740.                        | **  |     |     |    | *  |    |    |    |
| De Bruycker, I. (2016). Pressure and expertise: Explaining the information supply of interest groups in EU legislative lobbying. <i>JCMS: Journal of Common Market Studies</i> , 54(3), 599-616.    | *** |     |     |    | ** |    |    | ** |
| Décieux, J. P. P. (2020). How much evidence is in evidence-based policymaking: a case study of an expert group of the European Commission. <i>Evidence &amp; Policy</i> , 16(1), 45-63.             | *** |     |     |    | *  |    | ** | ** |
| Dekker, B., & et al. (2019). 'Weinig empathisch, wel effectief' Percepties van Nederlandse belangenbehartiging in de Europese Unie.   | *   | *** | *** | ** |    | ** | ** |    |

|  |     |     |  |    |  |    |    |  |
|--|-----|-----|--|----|--|----|----|--|
| Dijkstra, H. (2017). Collusion in international organizations: How states benefit from the authority of secretariats. <i>Global Governance</i> , 23, 601.  | *   | *** |  | *  |  | ** | ** |  |
| Dumont, P., & Thomson, R. (2022). A comparison of two views on the European Commission: engine of integration and conduit of national interests. <i>Journal of European Public Policy</i> , 29(1), 136-154. DOI: 10.1080/13501763.2021.1991982   | *** | *** |  | ** |  |    | ** |  |
| Dunlop, C. A., & Radaelli, C. M. (2019). Policy instruments, policy learning and politics: Impact assessment in the European Union. <i>Making Policies Work</i> , Edward Elgar Publishing.   | *** |     |  |    |  | *  | ** |  |
| Dür, A., & Mateo, G. (2014). Public opinion and interest group influence: how citizen groups derailed the Anti-Counterfeiting Trade Agreement. <i>Journal of European Public Policy</i> , 21(8), 1199-1217.  | *   |     |  |    |  |    |    |  |
| European Commission. (2021). <i>Better regulation: guidelines and toolbox</i> . Commission Europa. <a href="https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en">https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en</a> | *** |     |  |    |  | ** | ** |  |
| European Commission. (2022). <i>Legal acts – statistics</i> . EUR-Lex. <a href="https://eurlex.europa.eu/statistics/2022/commission-proposals-statistics.html">https://eurlex.europa.eu/statistics/2022/commission-proposals-statistics.html</a>   |     |     |  |    |  |    |    |  |

|   |     |     |     |     |    |  |     |   |
|---|-----|-----|-----|-----|----|--|-----|---|
| European Court of Auditors. (2019). "Have your say!": Commission's public consultations engage citizens, but fall short of outreach activities. <i>Special Report, 14</i> .   | *** |     |     |     |    |  | *   |   |
| European Union. (2016). Interinstitutionele Akkoorden tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven. 1-14. <a href="https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)">https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)</a> | *** |     |     |     |    |  | *   | * |
| Frederik, H., & Willems, E. (2019). Writing blank checks? How government funding affects interest organisations' advocacy behaviour in a multi-layered context. <i>Journal of European Public Policy, 26(6)</i> , 863-882.  |     | **  |     | *** |    |  | **  |   |
| Geuijen, K., 't Hart, P., Princen, S., & Yesilkagit, K. (2008). Bridge builder of bridgeheads in Brussels? The world of seconded national experts. In <i>New Eurocrats, The Netherlands: Amsterdam University Press</i> .   | *** | *** | *** |     | ** |  | **  |   |
| Geys, B., Murdoch, Z., & Trondal, J. (2016). Representative bureaucracy and seconded national government officials in the European Commission. <i>Regulation &amp; Governance</i> .   | *** |     |     | **  |    |  | *** |   |
| Gornitzka, Å., & Sverdrup, U. (2011). Access of Experts: Information and EU Decision-making. <i>West European Politics, 34(1)</i> , 48-70. <a href="https://doi.org/10.1080/01402382.2011.52354">https://doi.org/10.1080/01402382.2011.52354</a>  | *** |     |     |     | ** |  |     |   |
| Gross, V., & Rasmussen, A. (2015). Biased access? Exploring selection to advisory committees.   | *** | *   |     | *   |    |  | *   |   |

|   |     |     |     |    |     |   |    |    |
|---|-----|-----|-----|----|-----|---|----|----|
| Hix, S., Farrell, D. M., & Roger, S. (2012). National or European parliamentarians? Evidence from a new survey of the members of the European Parliament. <i>JCMS: Journal of Common Market Studies</i> , 50(4), 670-683.   |     |     |     | ** |     |   | ** |    |
| Junk, W. M. (2020). Synergies in lobbying? Conceptualising and measuring lobbying coalitions to study interest group strategies, access, and influence. <i>Interest Groups and Advocacy</i> , 9, 21-37. <a href="https://doi.org/10.1057/s41309-019-00077-6">https://doi.org/10.1057/s41309-019-00077-6</a> | **  |     |     | ** |     | * |    |    |
| Kassim, H. (2013). The European Commission of the Twenty-First Century. <i>Oxford, 2013; online edn, Oxford Academic</i> . <a href="https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.003.0001">https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599523.003.0001</a>  | *** |     |     | ** |     |   |    | ** |
| Liefferink, D., & Haverland, M. (2012). Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'. <i>Journal of European Public Policy</i> , 19(2), 179-197.   | *** | *** | *** | ** | **  |   | ** |    |
| Mahoney, C. (2007). Lobbying Success in the United States and the European Union. <i>Journal of Public Policy</i> , 27(1), 35-56.   |     |     |     |    |     |   |    |    |
| Mandry, A. K., & Schomaker, R. M. (2023). Assertiveness of Member State Administrations on the European Level. <i>Conference paper, presented at the EGPA 2023, Zagreb</i> .  | **  | *** |     | *  | *** |   |    | ** |
| Moodie, J. R. (2016). Resistant to Change? The European Commission and Expert Group Reform. <i>West</i>   | *** |     |     |    |     |   |    | *  |



|   |     |     |     |    |     |    |    |    |
|---|-----|-----|-----|----|-----|----|----|----|
| <i>European Politics</i> , 39(2), 229-256.<br><a href="https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1041824">https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1041824</a>   |     |     |     |    |     |    |    |    |
| Panke, D. (2012). Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament. <i>JCMS: Journal of Common Market Studies</i> , 50(1), 129-150.   | *   | *** |     |    |     |    |    |    |
| Perarnaud, C. (2022). Revisiting the informal power resources of member states' permanent representations to the EU. <i>Journal of European Integration</i> , 44(8), 1075-1093. DOI: 10.1080/07036337.2022.2066092  | *   | *** |     | ** | *** |    |    |    |
| Peterse, C. (2023). To be or to steer? Dutch Seconded National Experts' Influence in European Commission Proposals (scriptie).  | *** | *** | *** |    | **  |    | *  |    |
| Rasch, D. (2018). Lobbying success in the European Union: the role of information and frames. <i>Routledge</i> .  | **  |     |     |    | **  |    |    | ** |
| Rasmussen, M. B., & Dionigi, M. K. (2018). National parliaments' use of the political dialogue: Institutional lobbyists, traditionalists or communicators? <i>JCMS: Journal of Common Market Studies</i> , 56(5), 1108-1126.  | *   | **  |     | *  |     | ** | ** |    |
| Saurugger, S. (2009). COREPER and national governments, in David Coen, Jeremy Richardson. <i>Lobbying the European Union : Institutions, Actors, and Issues</i> , OUP Oxford; 2009. <a href="https://search-ebscohostcom.ezproxy.leidenuniv.nl/login.aspx?direct=true&amp;db=e000xww&amp;AN=298417&amp;site=ehost-live">https://search-ebscohostcom.ezproxy.leidenuniv.nl/login.aspx?direct=true&amp;db=e000xww&amp;AN=298417&amp;site=ehost-live</a> |     | **  |     |    |     |    |    |    |

|  |     |     |   |    |    |    |    |   |
|--|-----|-----|---|----|----|----|----|---|
| Sprungk, C. (2016). National parliaments in the European Union: Moving towards more 'cooperative' institutions? <i>Comparative European Politics</i> , 14, 177-195. <a href="https://doi.org/10.1057/cep.2015.42">https://doi.org/10.1057/cep.2015.42</a>  |     | **  |   | ** |    | ** | ** |   |
| Suvarierol, S., & van den Berg, C. (2008). Bridge builders or bridgeheads in Brussels? The world of seconded national experts. In <i>The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policy-making</i> (pp. 103-128). Amsterdam University Press. <a href="http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mvpw.9">http://www.jstor.org/stable/j.ctt46mvpw.9</a> | *** | **  | * | *  |    |    | *  |   |
| Trondal, J. (2000). Multiple Institutional Embeddedness in Europe: The Case of Danish, Norwegian, and Swedish Government Officials. <i>Scandinavian Political Studies</i> , 23(4), 311-341. <a href="https://doi.org/10.1111/1467-9477.00040">https://doi.org/10.1111/1467-9477.00040</a>  | *** | *** |   |    | *  |    | ** |   |
| Trondal, J. (2006). Governing at the frontier of the European commission: The case of seconded national officials. <i>West European Politics</i> , 29(1), 147-160. <a href="https://doi.org/10.1080/01402380500389364">https://doi.org/10.1080/01402380500389364</a>   | *** | *** |   |    | ** |    | *  |   |
| Van Ballaert, B. (2017). The European Commission's use of consultation during policy formulation: The effects of policy characteristics. <i>European Union Politics</i> , 18(3), 406-423. <a href="https://doi.org/10.1177/1465116517702004">https://doi.org/10.1177/1465116517702004</a>  | *** | *   |   |    |    |    | *  | * |
| Vikberg, C. (2020). Explaining interest group access to the European Commission's expert groups. <i>European Union Politics</i> , 21(2), 312-332. <a href="https://doi.org/10.1177/1465116519886365">https://doi.org/10.1177/1465116519886365</a>  | *** |     |   | ** |    |    | *  | * |

|  |    |     |    |     |     |    |     |    |
|--|----|-----|----|-----|-----|----|-----|----|
| Von Malmborg, F. (2021). Exploring advocacy coalitions for energy efficiency: Policy change through internal shock and learning in the European Union. <i>Energy Research &amp; Social Science, 80</i> , 102248. | *  | **  |    | *** | *** | ** | *** | ** |
| Von Malmborg, F. (2022). Theorising member state lobbying on European Union policy on energy efficiency. <i>Energy Policy, 167</i> :(113057).  | *  | **  |    | *** | **  | ** | *** | ** |
| Webb, M., & Kreppel, A. (2021). The European Parliament's role as an informal EU agenda setter: The influence of own initiative reports. <i>Public Administration, 99</i> , 304-320.                             | *  |     |    | **  |     |    | *   | *  |
| Weiss, T. (2018). Building leverage at the EU level? Specialisation and coherence in Czech policy on Eastern European transition. <i>Journal of International Relations and Development, 21</i> , 172-193.       | *  | *** |    |     | *** | ** | **  |    |
| Woll, C. (2012). The brash and the soft-spoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison. <i>Interest Groups &amp; Advocacy, 1</i> (2), 193-214.  |    |     |    |     |     |    |     |    |
| Zwaan, P. (2023). Nieuwe ronde, nieuwe kansen? <i>Beleidsbeïnvloeding en evaluatie in de EU, IOB</i> .   | ** | **  | ** | *   | *   | *  | *   | *  |