

Terms of Reference

Evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004

IOB, 17 mei 2005

1 Inleiding

Van 1 juli tot en met 31 december 2004 vervulde Nederland het halfjaarlijks roulerende Raadsvoorzitterschap van de Europese Unie (EU). In het IOB-werkprogramma 2003-2007 is een evaluatie van dit voorzitterschap voorzien. Reden voor deze evaluatie is dat het onderwerp beantwoordt aan de criteria die IOB voor het uitvoeren van evaluaties hanteert, te weten: beleidsmatig belang, politiek en/of maatschappelijk belang, alsmede de mate waarin het onderwerp al of niet reeds is geëvalueerd. Het centrale voorzitterschapsbudget uit de HGIS bedroeg ongeveer 60 miljoen euro. Dit bedrag weerspiegelt echter niet de enorme inzet van middelen en mensen op alle ministeries en ambassades, waarmee immers veel apparaatskosten zijn gemoeid. Zoals elke IOB-evaluatie staat ook de evaluatie van het EU-voorzitterschap in dienst van het afleggen van verantwoording over bereikte resultaten en het leren van ervaringen uit het verleden.

2 Achtergrond

Gedurende de tweede helft van 2004 vervulde Nederland voor de elfde keer het voorzitterschap van de EU. Het laatste daaraan voorafgaande Nederlandse voorzitterschap had plaats tijdens de eerste helft van 1997, toen het Verdrag van Amsterdam tot stand kwam. Daarvoor vervulde Nederland het voorzitterschap tijdens de tweede helft van 1991. Dit voorzitterschap mondde uit in de opstelling van het Verdrag van Maastricht. Aangezien het roulerend voorzitterschap met het inwerkingtreden van het nieuwe grondwettelijk verdrag voor de EU door een ander systeem zal worden vervangen, was het voorzitterschap van 2004 de laatste keer dat Nederland het voorzitterschap in zijn huidige vorm vervulde.¹

2.1 Taken van het EU-voorzitterschap

De formele taken van het voorzitterschap zijn terug te vinden in de verdragen, de *Rules of Procedure* van de Raad van Ministers en het *Presidency Handbook* van het Raadssecretariaat. Verder hebben zich in de loop der jaren informele gedragsgedragsregels voor het voorzitterschap ontwikkeld. Samengevat komen de taken van het voorzitterschap neer op:

¹ De Europese Raad (de Raad van staatshoofden en regeringsleiders) en de Raad Buitenlandse Zaken krijgen een vaste voorzitter (voor respectievelijk tweeënehalf en vijf jaar). Voor de vakronden komt er een teamvoorzitterschap, waarbij drie lidstaten gezamenlijk anderhalf jaar het voorzitterschap vervullen. Verondersteld dat het grondwettelijk verdrag voor de EU volgens planning wordt geratificeerd en in werking treedt op 1 november 2006, kunnen deze wijzigingen ingaan per 1 januari 2007.

1. Een *organiserende* taak, inhoudende dat het voorzitterschap – in nauwe samenspraak met het Raadssecretariaat – verantwoordelijk is voor het organiseren van bijeenkomsten van de Raad in alle geledingen, het tijdig verspreiden van de noodzakelijke documenten, het vertaalregiem e.d. Dit is vooral een logistieke en administratieve taak van het voorzitterschap;
2. Een *agenderende* taak. Het is aan het voorzitterschap om de agendavoering van de Raad te verzorgen;
3. Een *bemiddelende* taak. Het is vooral aan de voorzitter om voortgang van de besluitvorming te bewerkstelligen, initiatieven te ondernemen, partijen te consulteren, compromisteksten te formuleren e.d.;
4. Een *vertegenwoordigende* taak. Het voorzitterschap vertegenwoordigt de Raad naar de andere Europese instellingen en vertegenwoordigt de EU in de wereld waar deze bevoegdheid niet bij de Commissie ligt (d.w.z. bij het GBVB of in de politieke dialoog met derde landen en bij internationale organisaties).

Dit takenpakket is omvangrijk en is in de loop der tijd steeds zwaarder geworden. Voor een deel als gevolg van de verbreding van de Europese agenda naar meer ‘intergouvernementele’ onderwerpen (buitenlands en veiligheidsbeleid, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid), waardoor er een verschuiving in het institutionele evenwicht van de EU heeft plaatsgevonden met een sterkere rol voor de Europese Raad als initiator van beleid. En tevens door het toegenomen politieke profiel van de EU in de wereld. Hoewel het voorzitterschap in zijn vertegenwoordigende taak wordt ondersteund door de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, wordt ook van het voorzitterschap een assertiever en zichtbaarder optreden verwacht. Ook de vertegenwoordigende taak op het terrein van justitie en binnenlandse zaken (JBZ) is steeds zwaarder geworden.

2.2 Rolopvatting van het voorzitterschap

Elk voorzitterschap poogt voortgang te boeken op de uitstaande Europese agenda. Die poging kan betrekking hebben op de voortgang op of afronding van wetgevende dossiers, het nemen en voortzetten van belangrijke beleidsinitiatieven, dan wel het initiëren c.q. afronden van belangrijke strategische beslissingen. De druk om voortgang te boeken ligt in zekere zin besloten in de rol van het voorzitterschap zoals dat tot nu toe is vormgegeven. De schijnwerpers zijn zes maanden op een land gericht, waarbij voor iedere betrokkene duidelijk is dat succes of falen gevolgen heeft voor de reputatie van het eigen land, zowel naar het bredere publiek als naar de medelidstaten.

De mogelijkheden om voortgang te boeken zijn afhankelijk van de wijze waarop het voorzittende land de vier genoemde voorzitterschapstaken uitoefent. Twee aspecten springen hierbij in het oog. In de eerste plaats het vermogen van een land om de agenda zo te formuleren dat onderwerpen aan de orde komen die zich daadwerkelijk lenen voor besluitvorming (*agenda setting*). Ten tweede, de rol als *mediator*, d.w.z. het vermogen van een land om het vertrouwen van de medelidstaten te winnen en acceptabele compromissen te formuleren.

Bij het bewerkstellingen van voortgang kan de voorzitter zich op verschillende wijzen opstellen. Hun opstelling of rolopvatting kan nu op twee dimensies worden afgezet. Ten eerste, de vraag of een land kiest voor een *passieve*, afwachtende rol, dan wel opteert voor een *actieve*, initiërende opstelling. Ten tweede, de vraag of een land het voorzitterschap vooral ziet als gelegenheid om eigen nationale belangen op de agenda te krijgen, dan wel het voorzitterschap primair ziet als dienstbaar aan voortgang op de gemeenschappelijke Europese agenda. Het gaat bij deze dimensies overigens om uitersten op een continuüm waarop landen in de praktijk voornamelijk qua accenten in hun opstelling verschillen. Desondanks kan op basis van deze accentverschillen over verschillende rolopvattingen worden gesproken, waarbij landen zich meer of minder actief opstellen en meer of minder het eigen belang laten meewegen.

In algemene zin bestaat ten aanzien van een voorzitterschap de verwachting dat deze zich onpartijdig opstelt en derhalve het gemeenschappelijk Europees belang als richtsnoer hanteert voor het eigen optreden. Dit laat onverlet dat van iedere voorzitter wordt geaccepteerd (en in zekere zin ook wordt verwacht) dat deze eigen accenten plaatst. Hier kan zich dus een zekere spanning voordoen. Echter, op dossiers die zeer gevoelig liggen tussen de lidstaten wordt van de voorzitter terughoudendheid verwacht ten aanzien van de eigen belangen. De voorzitter dient zich toch vooral op te stellen als eerlijk makelaar tussen de verschillende en vaak tegengestelde belangen van de medelidstaten. Een voorzitter die zich niet aan deze regel houdt, wordt al snel geconfronteerd met wantrouwen en achterdocht en een verslechtering van het onderhandelingsklimaat. Hiermee is overigens niet gezegd dat een voorzitter zich in zijn neutraliteit passief zou dienen op te stellen. Afhankelijk van de mogelijkheden die de agenda en omstandigheden bieden, wordt in toenemende mate van een voorzitter een actieve, initiërende en stimulerende opstelling verwacht, met name via *agenda setting* en *mediating*. Kortom, actief en onpartijdig lijken de sleutelbegrippen te zijn die op een voorzitterschap van toepassing zijn. Echter, in hoeverre een land aan dit ideaaltype voldoet, verschilt van geval tot geval.

De ruimte van lidstaten om bij de *agenda setting* individuele prioriteiten te plaatsen is de laatste jaren sterk afgenomen. Om te stimuleren dat de werkprogramma's van de voorzitterschappen meer op elkaar aansluiten en voorzien in de behoeften van de EU als geheel, wordt sinds 2004 in de Raad namelijk gewerkt met een operationeel jaarprogramma (i.c. het 'operationele Iers-Nederlands jaarprogramma voor 2004') en een strategisch meerjarenprogramma (i.c. het programma 2004-2006).

2.3 De bijzondere omstandigheden van het Nederlandse voorzitterschap 2004

De omstandigheden waaronder Nederland het voorzitterschap van de EU in 2004 vervulde waren bijzonder. Met name door de recente uitbreiding met tien nieuwe lidstaten, het moeten werken met een nieuw gekozen Europees Parlement en de demissionaire status van de Commissie kan het Nederlandse voorzitterschap ook wel worden gekenschetst als een 'overgangsvorzitterschap'.

Voorzitter van de EU25

Als gevolg van de toetreding van tien nieuwe lidstaten tot de EU op 1 mei 2004 bekleedde Nederland het eerste volledige voorzitterschap met 25 lidstaten. Een belangrijke uitdaging voor Nederland was dan ook te laten zien dat de Unie met 25 lidstaten kan functioneren.

Het toegenomen aantal lidstaten heeft gevolgen voor de organisatie en de rol van het voorzitterschap. Met meer lidstaten aan tafel en meer talen is de efficiëntie van vergaderingen een punt van zorg (in termen van zowel besluitvorming als financiële kosten). Als de tijd ontbreekt om alle onderwerpen tijdens de Raadsvergaderingen te bespreken, zal besluitvorming meer worden voorgekookt in de ambtelijke voorportalen van de Raad (werkgroepen en Comité van Permanente Vertegenwoordigers) en pas later naar het politieke niveau worden doorgestuurd. Dit vraagt om een meer procesgerichte strategie van het voorzitterschap, met voldoende aandacht voor een efficiënte coördinatie van de Raadswerkzaamheden op alle niveaus.

Hiernaast wordt ook het onderhandelingsproces over consensus- en coalitievorming binnen de verschillende raadsformaties gecompliceerd. Dit wordt nog eens versterkt door de nieuwe werkprocedures binnen de Raad. Niet alleen wordt het werken aan meerderheden gecompliceerder door de toename van het aantal lidstaten en de daaraan gekoppelde verandering van stemprocedures, onderhandelingen worden ook minder voorspelbaar door de deelname van minder bekende lidstaten. Het leren kennen van deze nieuwe deelnemers en het omgaan met de grotere diversiteit was daarmee een belangrijke uitdaging voor het Nederlandse voorzitterschap.

Nederland moest experimenteren met nieuwe manieren van voorzitten, het beheren van de werklast van de Raad en het stimuleren van samenwerking tussen delegaties. Omdat bij voortzetting van de oude werkmethodes een zware overbelasting van de vergaderfaciliteiten dreigde, heeft de EU voorafgaand aan de uitbreiding nieuwe richtlijnen opgesteld voor het voorbereiden en leiden van bijeenkomsten (bijv. afschaffing tafelrondes en beperking spreektijd). In aanvulling hierop is een nieuw talenregiem ingevoerd. Het blijft uiteraard te bezien in hoeverre een voorzitter bereid en in staat is de nieuwe regels toe te passen. Dit vraagt immers om zelfvertrouwen, gezag en – belangrijker – gedegen kennis van de standpunten en procedures, alsmede de flexibiliteit om ‘al doende te leren’. Kortom, er lag een zware verantwoordelijkheid bij de Nederlandse regering voor het introduceren van een nieuwe vergader- en onderhandelingscultuur die aansloot bij een EU van 25.

Een nieuw Europees Parlement en een nieuwe Commissie

Op 10 juni 2004 kozen de Europese burgers, inclusief die van de nieuwe lidstaten, een nieuw Europees Parlement. Het nieuwe Parlement ving zijn werkzaamheden op 1 september aan, waardoor het Nederlandse voorzitterschap de eerste twee maanden zonder Parlement moest functioneren. Nu zijn de Brusselse kantoren de gehele maand in augustus gesloten wegens de zomervakantie, waardoor elk voorzitterschap in de tweede helft van het jaar al wordt bekort. Daarnaast stond al vast dat het mandaat van de Commissie Prodi op 1 november 2004 zou aflopen. De mogelijkheid van het

voorzitterschap om op het terrein van wetgeving voortgang te bewerkstelligen was daarmee al zeer beperkt. Wat betreft de mogelijkheid om wetgeving tot stand te brengen zou het voorzitterschap dus niet zes maanden, maar zes weken duren. Als gevolg van de Buttiglione-crisis kreeg de nieuwe Commissie Barroso pas op 18 november de goedkeuring van het Europees Parlement en begon pas op 22 november haar werkzaamheden. Dit was drie weken voor de Europese Raad ter afsluiting van het voorzitterschap. De afwezigheid en onervarenheid van Commissie en Parlement stelden het voorzitterschap enerzijds voor een vacuüm, anderzijds boden ze het voorzitterschap de mogelijkheid om zich door leiderschap te tonen in de kijker te spelen. Als gevolg van deze omstandigheid heeft het Nederlandse voorzitterschap meer dan normaal gebruik gemaakt van informele (d.w.z. niet-besluitvormende) ministerraden en op de organisatie van vele evenementen en conferenties, gericht op de toekomstige EU-agenda.

De binnenlandse context

Ook het binnenlands gesternte waaronder het voorzitterschap moest functioneren was niet optimaal. Van half september tot en met eind oktober – een forse periode tijdens dit toch al korte voorzitterschap – lag premier Balkenende in het ziekenhuis. Zijn taken in het kader van het premierschap werden zoveel mogelijk waargenomen door vice-premier Zalm, zijn taken wat betreft het voorzitterschap zoveel mogelijk door Minister Bot van Buitenlandse Zaken en bij sommige internationale aangelegenheden door de Luxemburgse premier Juncker. Dit betekende niet alleen een zware belasting van de bewindslieden Zalm en Bot, maar tevens dat de premier niet zoals onder normale omstandigheden zijn regierol kon vervullen. Nog maar net ontslagen uit het ziekenhuis kreeg de premier op 2 november te maken met de moord op Theo van Gogh. Deze moord en de uitwerking die het had op de Nederlandse samenleving slokte niet alleen veel tijd en energie van de premier, maar werd ook in de buitenlandse kranten breed uitgemeten en stelde Nederland op een andere manier dan door het voorzitterschap in de internationale schijnwerpers. Mede door een aantal andere gebeurtenissen, zoals het overlijden van prins Bernhard op 1 december, was de aandacht van publiek, media en politici vaak zeer binnenlandsgericht.

2.4 De Nederlandse inzet tijdens het voorzitterschap

Beleidsprioriteiten

Op 28 mei 2004 stuurde de regering de *Notitie Nederlands EU-voorzitterschap 2004* naar de Tweede Kamer. Deze notitie was een aanvulling op het Strategisch Meerjarenprogramma 2004-2006 en het Operationele Iers-Nederlandse Jaarprogramma voor 2004.

De voorzitterschapsnotitie aan de Kamer ging met name in op de beleidsmatige onderwerpen die tijdens het Nederlandse voorzitterschap veel aandacht zouden krijgen. Vijf brede accenten werden genoemd:

1. Werken aan de uitbreiding (met Roemenië, Bulgarije, Turkije en Kroatië);
2. Werken aan duurzame versterking van de Europese economie en minder administratieve lasten;
3. Werken aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid;

4. Werken aan de toekomstige financiële en budgettaire structuur van de Unie: Agenda 2007; en
5. Werken aan de EU-rol in de wereld: een slagvaardiger, coherenter en betrokken extern beleid.

Deze accenten volgden grotendeels het strategisch meerjarenprogramma en het operationele jaarprogramma 2004 en waren dus niet specifiek Nederlands. Daarnaast wilde de regering aandacht vragen voor het fundament van de Europese integratie, waarvan de waardengemeenschap en de rechtsgemeenschap kernelementen zijn (het Europese waardendebat). Ook wilde de regering het voorzitterschap benutten om de communicatie naar de burger over Europa te verbeteren. Met enkele aansprekende activiteiten wilde het Nederlandse voorzitterschap dit debat aanmoedigen en een impuls geven (project *Communicating Europe*). Ook moest Nederland als voorzitter kunnen inspelen op onverwachte internationale gebeurtenissen. Naast deze horizontale accenten, werden ook door elk vakdepartement sectorale accenten vastgesteld.

De Nederlandse rolopvatting

De Nederlandse regering toonde zich in de Kamernotitie bewust van de bijzondere omstandigheden van dit voorzitterschap, met name de verantwoordelijkheid om de nieuwe lidstaten actief te betrekken bij de werkzaamheden van de Raad. In de voorzitterschapsnotitie aan de Kamer stelde de regering dat “het zijn van een goede coördinator en voorzitter, alsmede het snel en effectief laten integreren van de nieuwe lidstaten in het besluitvormingsproces van de Raad, meer vergt dan netjes op de winkel te passen.” En met het oog op het institutionele vacuüm (afwezigheid van de Commissie) stelde zij: “Van het voorzitterschap wordt, vooral in de komende periode, leiderschap verwacht binnen de uitgebreide kring van lidstaten in de Raad en in de relaties tussen Raad, Europese Commissie en Europees Parlement.”

Voor verdere uitingen van de Nederlandse rolopvatting moet te rade worden gegaan bij andere bronnen.

In de *Staat van de Europese Unie 2004* wordt met betrekking tot het voorzitterschap gesteld: “Het is essentieel dat de voorzittende lidstaat zijn rol van neutrale voorzitter scherp onderscheidt van de eigen, nationale standpuntinname in de Raad. Juist in dit tijdsgewricht dient een zorgvuldige balans te worden gevonden tussen de rol van voorzitter enerzijds en de eigen ambitie en wensen anderzijds.”² In de BuZa-informatiebrochure *Het Nederlandse EU-voorzitterschap* van 5 december 2003, wordt erkend dat de voorzitter wordt geacht een objectieve, bemiddelende en dienende rol te spelen en terughoudend om te gaan met eigen wensen, voorkeuren en prioriteiten. Maar dat zou niet betekenen dat Nederland geen accenten zou kunnen plaatsen. “Mogelijkheden om de Europese agenda en de besluitvorming in een voor Nederland gunstige zin te beïnvloeden, zullen worden aangegrepen. [...] Tegelijkertijd biedt het voorzitterschap kansen om het Nederlandse imago in het buitenland te versterken. Dat geldt in de eerste plaats voor de oude en nieuwe EU-lidstaten en de kandidaat-lidstaten.

² Ministerie van Buitenlandse Zaken, *de Staat van de Europese Unie 2004*, Den Haag, september 2003, hoofdstuk 2.

In de tweede plaats creëert de zichtbaarheid van het voorzitterschap kansen voor een duidelijker profilering van Nederland in de rest van de wereld.”³

Om deze doelen te realiseren zou Nederland samen met medelidstaten moeten optrekken. “In de Unie van vijftig lidstaten is het voor individuele lidstaten steeds moeilijker zonder steun van andere landen te opereren. Daarom wordt steeds vaker de noodzaak gevoeld om samen met andere lidstaten voorstellen te doen. In de aanloop naar het voorzitterschap zal Nederland hier nadrukkelijk gebruik van maken. De ruimte om eigen prioriteiten en dossiers te agenderen is tenslotte beperkt. Daarom moeten medestanders, die bereid zijn om tijdens het Nederlandse voorzitterschap de kar op een bepaald dossier te trekken, nu worden gezocht.”⁴

Uit deze reconstructie komen de volgende drie doelstellingen van het Nederlands voorzitterschap naar voren:

- (a) Het boeken van voortgang op belangrijke Europese dossiers;
- (b) Het realiseren van Nederlandse beleidspreferenties; en
- (c) Het versterken van het imago van Nederland als betrouwbare onderhandelings- en coalitiepartner bij de collega-lidstaten (*goodwill*).

2.5 Organisatorische aspecten van het voorzitterschap

Alle departementen waren actief betrokken bij het voorzitterschap. Zij gaven ieder voor zich invulling aan hun eigen deel van het voorzitterschap. Ook de Nederlandse ambassades vervulden een rol tijdens het voorzitterschap. Deze rol omvatte het vertegenwoordigen van het voorzitterschap in het buitenland of bij een internationale organisatie en het informeren van Den Haag over de standpunten en ontwikkelingen ter plaatse. BuZa verzorgde de inhoudelijke, logistieke en organisatorische interdepartementale coördinatie van het EU-voorzitterschap. Voor de logistieke en organisatorische interdepartementale coördinatie is de ‘Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap’ (CPEU) opgezet. De interdepartementale beleidscoördinatie bleef de verantwoordelijkheid van de Directie Integratie Europa (DIE).

Organisatie en logistiek (CPEU)

Ten aanzien van de organisatie van het voorzitterschap is gekozen voor een vorm waarbij enerzijds de vakministeries zelf verantwoordelijk waren voor de activiteiten die op hun werkterrein plaatsvonden en anderzijds er bepaalde taken en activiteiten centraal werden verricht. Voor deze laatste taken werd bij BuZa de zogenaamde Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004 (CPEU) opgericht. CPEU had onder andere tot taak:

- Het opstellen en beheren van de centrale kalender;
- Coördineren van de veiligheid van bijeenkomsten (met het ministerie van BZK);
- Coördineren van eventuele sponsoring; en
- Leiden van interdepartementale aanbestedingen (voor ICT en drukwerk e.d.).

³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Het Nederlandse EU-voorzitterschap*, Informatiebrochure, onder redactie van CPEU, DGES, DIE, DPZ en DVL, Den Haag, 5 december 2003, p. 7.

⁴ Ibid.

Daarnaast was CPEU verantwoordelijk voor de organisatie van evenementen waar de minister-president dan wel de minister van Buitenlandse Zaken in het kader van het voorzitterschap in Nederland gastheer waren.⁵ Ook de logistieke en organisatorische coördinatie van alle voorzitterschapsactiviteiten van BuZa was een taak van de CPEU. Daaronder viel met name het opstellen en beheren van de BuZa-kalender en het beheren van het EU-voorzitterschapsbudget van BuZa. De CPEU inventariseerde daarvoor de activiteiten van DG's, directies en posten en de financiële gevolgen daarvan.

Nationale beleidscoördinatie

De bestaande coördinatie van het Nederlandse beleid richting Brussel werd onverkort gehandhaafd. Zo werd het Nederlandse standpunt vastgesteld via de Coördinatie Commissie (CoCo) en de Ministerraad. Speciaal voor het voorzitterschap werd de bestaande beleidsinhoudelijke coördinatie echter aangevuld met twee nieuwe mechanismen, te weten:

1. De *Interdepartementale Werkgroep Voorzitterschap*, bestaande uit vertegenwoordigers van alle departementen die onder leiding van BuZa tot inhoudelijke afstemming van de Nederlandse inzet poogden te komen.
2. De *Ministeriële Stuurgroep*, bestaande uit de minister-president, de vice-premiers, de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris voor Europese Zaken, aangevuld met vakministers voor zover de agenda daartoe aanleiding gaf. Deze groep had tot taak de Nederlandse ambitie te bepalen en te bewaken.

De Ministeriële Stuurgroep en de Interdepartementale Werkgroep waren vooral bedoeld om het normale proces van informatie-uitwisseling en afstemming te intensiveren, teneinde fricties tussen de rol van voorzitter en Nederlandse belangen als lidstaat in een vroegtijdig stadium te onderkennen. De Stuurgroep had geen besluitvormende, afdwingende bevoegdheden en het primaat van vaststelling van prioriteiten bleef zodoende in handen van de departementen. In aanvulling hierop werd een nieuw mechanisme ingevoerd, namelijk een dagelijkse videoconferentie van AZ, BuZa en PVEU, op maandag en woensdag op ministerieel niveau. Ondanks deze nieuwe coördinatiemechanismen was vooralsnog echter geen sprake van het doorbreken van de bekende, niet-hiërarchische coördinatiestructuur voor Europese beleidsvoorbereiding.

Voor de inhoudelijke voorbereiding van BuZa-activiteiten tijdens het voorzitterschap waren DGES/DIE en DGPZ/DPZ de eerste aanspreekpunten.

3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap dient een tweeledig doel: enerzijds het afleggen van verantwoording over de wijze van voorbereiding en uitvoering van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004, anderzijds het trekken van lessen uit de ervaringen van dit voorzitterschap. Hierboven werd reeds vastgesteld dat Nederland in de toekomst het EU-voorzitterschap 'oude stijl' niet meer zal vervullen. Niettemin zijn er

⁵ De facto werden deze taken (ook) door DPZ en DKP waargenomen.

voldoende terreinen waarop de ervaringen van dit voorzitterschap zijn aan te wenden voor een meer optimale Nederlandse beleidsinzet. Zo zal Nederland om te beginnen in de toekomst betrokken zijn bij het EU-voorzitterschap nieuwe stijl, waarbij drie lidstaten gezamenlijk anderhalf jaar het voorzitterschap van de Europese vakraden vervullen. Ondanks de verschillen met de huidige opzet, zal het voorzitterschap ook in de toekomst een brede en gecoördineerde inzet van mensen en middelen vergen door BuZa, vakdepartementen, de posten in de Europese hoofdsteden en de PVEU. Daarnaast zal Nederland in de toekomst grootschalige voorzitterschappen van andere belangrijke internationale organisaties, zoals de Raad van Europa en de OVSE, blijven vervullen. Temeer daar deze voorzitterschappen nog een aantal jaren op zich laten wachten, is een gedegen documentatie van de ervaringen van dit EU-voorzitterschap interessant.

Lessen voor de meer nabije toekomst hebben betrekking op het functioneren van Nederland als lidstaat in de uitgebreide Unie. De *Memorie van Toelichting* bij de BuZa-begroting van 2004 vermeldt dat de regering in 2004 de coördinatie van het nationale beleid ten aanzien van Europese vraagstukken, zowel nationaal als buiten de landsgrenzen, zal blijven optimaliseren teneinde een zo effectief mogelijk beleid te kunnen voeren. Daarnaast wordt er in de *Staat van de Europese Unie 2005* op gewezen dat Nederland in het veranderde speelveld tijdig moet pogen om andere lidstaten voor zijn standpunten te winnen en het meer dan ooit noodzakelijk is om te bepalen welke zaken zich voor besluitvorming aandienen, welke positie Nederland daarop wenst in te nemen cq welk resultaat zal worden nagestreefd en hoe Nederland dat wil bereiken. “De overlegstructuur zowel in Den Haag als op de posten moet zodanig zijn ingericht dat snel op nieuwe ontwikkelingen kan worden gereageerd. Mede om deze reden zal na afronding van het Nederlands voorzitterschap van de Raad van de EU worden bezien of en in hoeverre de overleg- en coördinatiestructuur voor het Nederlandse EU-beleid verder kan worden versterkt.”⁶ Deze evaluatie van het voorzitterschap kan hieraan een bijdrage leveren.

Vanuit bovenstaand perspectief staan in de evaluatie de volgende drie hoofdonderzoeksvragen centraal:

1. In hoeverre is de nationale beleidscoördinatie in het kader van het EU-voorzitterschap effectief verlopen?
2. In hoeverre heeft Nederland, als voorzitter en als lidstaat, effectief opgetreden in het Europese onderhandelingsproces?
3. In hoeverre heeft Nederland de logistiek en organisatie van het EU-voorzitterschap doelmatig uitgevoerd?

De evaluatie draagt daarmee het karakter van een retrospectieve procesevaluatie, waarbij tegelijk naar de resultaten (tussentijdse producten) van dat proces wordt gekeken. Onderkend wordt dat er een voortdurende wisselwerking bestaat tussen het proces van Nederlandse standpuntbepaling en de rol die Nederland in het Europese onderhandelingsproces speelt. Indien Nederland bijvoorbeeld moeite heeft een eenduidig

⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van de Europese Unie 2004-2005*, Den Haag, september 2004, pp. 9-10.

nationaal standpunt te bepalen, kan (min of meer impliciet) worden gekozen voor een neutrale rol als voorzitter. Tegelijk kunnen wisselingen in het krachtenveld tot een bijstelling van het Nederlandse standpunt nopen.

Ad.1 Nationale beleidscoördinatie

De eerste onderzoeksvraag heeft betrekking op de effectiviteit van het proces van Nederlandse standpuntbepaling. Op zo goed als elk Europees dossier zijn meerdere departementen betrokken bij de Nederlandse standpuntbepaling. BuZa heeft hierin een coördinerende verantwoordelijkheid. Het voorzitterschap stelde speciale eisen aan de tijdigheid, eenduidigheid, maar ook aan de flexibiliteit van de Nederlandse standpunten. Om die reden werden aanvullende coördinatiemechanismen in het leven geroepen, zoals beschreven in paragraaf 2.5. Speciale aandacht zal daarom in de evaluatie uitgaan naar de toegevoegde waarde van deze nieuwe (in beginsel tijdelijke) mechanismen.

Om de effectiviteit van het coördinatieproces te kunnen beoordelen, worden de volgende indicatoren onderscheiden:

- (a) Een tijdig Nederlands standpunt (waarbij tijdig betrekking heeft op de mogelijkheid om te anticiperen op de onderhandelingen, coalitievorming en besluitvorming in Europees verband);
- (b) Een Nederlands standpunt dat bij de Nederlandse betrokken actoren (BuZa, vakdepartementen, PVEU en posten) bekend en aanvaard is;
- (c) Een tijdige en breed gedragen aanpassing van het Nederlandse standpunt wanneer nieuwe omstandigheden in het onderhandelingsproces daartoe nopen.

Bij de analyse van het coördinatieproces wordt gekeken naar:

- Welke Nederlandse actoren betrokken waren bij het vaststellen van het Nederlandse standpunt;
- De frequentie van interactie (correspondentie, overleg) tussen de betrokken Nederlandse actoren;
- Het niveau waarop overleg plaatsvindt (ambtelijk, hoogambtelijk of politiek);
- De mate waarin BuZa (of een andere actor) een sturende rol vervulde (consensus bevorderde).

Ad.2 Nederland in het Europese onderhandelingsproces

Voor een beoordeling van de effectiviteit van het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen, worden de doelstellingen van Nederland als uitgangspunt genomen. De Nederlandse doelen zoals gereconstrueerd in paragraaf 2.4 zijn:

- (a) Het boeken van voortgang op belangrijke Europese dossiers;
- (b) Het realiseren van Nederlandse beleidspreferenties; en
- (c) Het versterken van het imago van Nederland als betrouwbare onderhandelings- en coalitiepartner bij de collega-lidstaten (*goodwill*).

In beginsel streeft Nederland op elk onderhandelingsdossier deze drie doelstellingen tegelijk na. In de praktijk bestaat per dossier echter mogelijk een spanning tussen deze doelstellingen. Immers, het nastreven van voortgang op een bepaald dossier kan er bijvoorbeeld toe leiden dat Nederlandse beleidspreferenties moeten worden prijsgegeven.

Daarom zal de evaluatie per dossier moeten reconstrueren hoe Nederland met die spanning is omgegaan, met andere woorden: welke doelstelling voorrang heeft gekregen boven de andere en waarom. Over de rangorde van doelstellingen per dossier wordt geen oordeel uitgesproken.

Wanneer per dossier de rangorde van doelstellingen is gereconstrueerd, wordt gekeken op welke wijze Nederland zich heeft ingespannen om deze doelstelling(en) te bereiken. Om uitspraken te doen over de effectiviteit van het Nederlandse optreden in het onderhandelingsproces wordt (afhankelijk van deze reconstructie) een of een combinatie van de volgende indicatoren gehanteerd:

- Is er voortgang op een dossier geboekt;
- Zijn de Nederlandse beleidspreferenties bereikt; en
- Heeft Nederland door zijn optreden *goodwill* gekweekt.

Daarbij zal bekeken worden op welke wijze Nederland een inventarisatie en analyse van de standpunten van de medelidstaten heeft gemaakt en op welke wijze inspanningen tot invloedsuitoefening zijn geleverd, met het oog op het vormen van meerderheidscoalities of het stimuleren van compromissen en/of consensus.

Bij de analyse van de inspanningen zal gekeken worden naar:

- De mate en het karakter van bilaterale overleggen (politiek, ambtelijk, ook informeel overleg);
- De mate en het karakter van informatievoorziening door Nederlandse ambassades over de standpunten van medelidstaten aan Den Haag;
- Pogingen tot invloedsuitoefening door de Nederlandse ambassades in de Europese hoofdsteden;
- Pogingen van invloedsuitoefening en gevolgde onderhandelingsstrategie tijdens de onderhandelingen op ambtelijk en/of politiek niveau.

Bij deze vraag krijgt met name ook de uitbreiding van 15 naar 25 lidstaten bijzondere aandacht. Immers, het toegenomen aantal lidstaten is van invloed op de energie die een voorzitter moet steken in het in kaart brengen van het krachtenveld en het vormen van kritische meerderheden en/of consensus.

Ad.3 Logistiek en organisatie

De beoordeling van doelmatigheid richt zich op de organisatie en logistiek van het voorzitterschap. Hierbij staat het functioneren van de Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap 2004 (CPEU) centraal. Gekeken zal worden naar de wijze van planning en organisatie van bijeenkomsten en evenementen, alsmede naar de aanbesteding van drukwerk, geschenken en faciliteiten e.d. Voor- en nadelen van de gekozen structuur, waarbij sommige taken centraal, andere decentraal (door de vakdepartementen) werden uitgevoerd, zullen worden geïnventariseerd. Ook zal worden gekeken waarom uiteindelijk is afgezien van de geplande sponsoring van voorzitterschapsactiviteiten, wat immers kostenbesparend had kunnen zijn.

4 Afbakening

Onderzoeksperiode

De tijdsduur van het voorzitterschap bakent logischerwijs de duur van het evaluatieobject af (1 juli tot en met 31 december 2004). Echter, ook activiteiten ter voorbereiding van het voorzitterschap zullen in de analyse worden betrokken.

Thematische afbakening

Voor de analyse van de Nederlandse beleidscoördinatie en het Nederlands optreden in de Europese onderhandelingen zijn omwille van de uitvoerbaarheid drie onderhandelingsdossiers geselecteerd. Hiertoe is een aantal criteria opgesteld:

- Om te beginnen werden dossiers gekozen die als ‘accenten’ van het Nederlands voorzitterschap zijn genoemd. Dit geeft aan dat er op centraal niveau (BuZa en AZ) een beleidsmatig belang werd toegekend aan het dossier. Minder gewichtige dossiers die zich puur in één bepaalde beleidssector afspeelden en door een vakdepartement werden getrokken zijn daarmee buiten beschouwing gelaten.
- Ten tweede zijn dossiers gekozen waarin de coördinerende rol van BuZa (tussen BuZa en vakdepartementen, AZ, de PVEU en de posten) een belangrijk aspect vormde.
- Ten derde zijn dossiers gekozen die controversiële kwesties bevatten. Bij dit soort dossier doet het voorzitterschap er meer toe.

De volgende drie onderhandelingsdossiers zijn geselecteerd:

a) Het besluit over het starten van toetredingsonderhandelingen met Turkije

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap moest een besluit tot stand komen over het starten van toetredingsonderhandelingen met Turkije. Dit besluit zou worden genomen op basis van het oordeel van de Commissie of Turkije wel of niet voldeed aan de politieke Kopenhagen-criteria. Dit besluit was het meest controversiële agendapunt tijdens het Nederlandse voorzitterschap en was gezichtsbepalend bij het brede publiek voor het welslagen van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Om deze redenen leent dit dossier zich goed voor een analyse van de Nederlandse rol in de onderhandelingen over dit vraagstuk. De analyse richt zich uitsluitend op het besluitvormingsproces dat plaatsvond tijdens het Nederlandse voorzitterschap.

b) De JBZ-meerjarenagenda

Aangezien het zgn. Tampere-programma, dat voor een periode van vijf jaar doelstellingen formuleerde op het gebied van JBZ-samenwerking (justitie en binnenlandse zaken) ten einde liep, is onder Nederlands voorzitterschap een nieuw samenwerkingsprogramma opgesteld. Het beleidsmatige belang, de controversialiteit, alsmede de betrokkenheid van meerdere Nederlandse ministeries (BuZa, Justitie en BZK) maken dit dossier zeer geschikt voor het beantwoorden van de eerste twee hoofdonderzoeksvragen.

c) De financiële perspectieven 2007-2013 (Agenda 2007)

Tijdens het Nederlandse voorzitterschap zou op dit dossier geen besluitvorming plaatsvinden, maar zou het besluit dat in de eerste helft van 2005 zal worden genomen, worden voorbereid. Dit dossier is met name interessant vanwege het zeer hoge beleidsmatige belang dat Nederland aan dit dossier hecht en de verhouding tussen BuZa en het ministerie van Financiën. De wijze waarop Nederland tijdens het voorzitterschap is omgegaan met de problematiek, maakt dit dossier zeer geschikt voor een analyse van Nederlandse standpuntbepaling, de Nederlandse rol in de onderhandelingen en de wisselwerking daartussen.

5 Methodologie en Aanpak

Analyse van de geselecteerde dossiers

De eerste twee hoofdonderzoeksvragen zullen worden beantwoord aan de hand van de drie geselecteerde dossiers. Al tijdens het voorzitterschap is de voortgang en besluitvorming op deze drie onderhandelingsdossiers gevolgd. De ambitie en inzet van Nederland, de standpunten van de overige lidstaten en het verloop en de uitkomst van de onderhandelingen werden in kaart gebracht. Na afloop van de Europese Raad van 16 en 17 december 2004 zijn commentaren op het eindresultaat verzameld. De bronnen voor de analyse tijdens het vooronderzoek waren:

- Regeringsnotities en brieven van de bewindslieden aan het parlement;
- Het berichtenverkeer tussen departementen en posten;
- Documenten van de EU-instellingen en andere lidstaten;
- Wetenschappelijke en beschouwende artikelen, binnen- en buitenlandse kranten.

Bij de evaluatie zal de Nederlandse inzet op de drie geselecteerde dossiers nauwkeuriger worden gereconstrueerd. Hiertoe worden gerichte interviews afgenomen met de meest betrokken Nederlandse actoren (van BuZa, AZ, PVEU, diverse betrokken vakdepartementen en de meest betrokken posten).

Enquête onder Nederlandse ambtenaren

Instituut Clingendael heeft voorafgaand aan het voorzitterschap in samenwerking met het *European Institute for Public Administration* (EIPA) in Maastricht een enquête uitgezet onder 487 ambtenaren van 11 van de 13 Haagse ministeries. De vragen betroffen met name de voorbereiding, taken en invloed van een nationaal voorzitterschap en de invloed van cultuurverschillen. Clingendael en EIPA zijn voornemens na afloop van het voorzitterschap een nameting te doen. De uitkomsten van deze enquêtes zullen worden betrokken in de analyse van de nationale beleidscoördinatie en de rolopvatting van het voorzitterschap.

1. Effectiviteit van de nationale beleidscoördinatie

De analyse van de beleidscoördinatie tijdens het voorzitterschap richt zich primair op het coördinatieproces, maar om een oordeel te kunnen vellen over de effectiviteit ervan wordt ook gekeken naar de tussentijdse resultaten van dat proces.

Op basis van schriftelijk materiaal en oriënterende interviews zullen om te beginnen de reeds bestaande en de speciaal voor het voorzitterschap geschapen mechanismen voor de nationale beleidscoördinatie in algemene zin worden beschreven. De verschillende actoren die bij de Nederlandse standpuntbepaling zijn betrokken en hun rol daarin staan centraal.

Vervolgens worden op de drie geselecteerde dossiers (Turkije, FP en JBZ) de betrokken actoren en hun rol specifieker beschreven. Vervolgens wordt het proces van standpuntbepaling geanalyseerd op basis van *desk study* (notities, memorandums, verslagen van overleggen en correspondentie) en semi-gestructureerde interviews met betrokken Nederlandse actoren. Gereconstrueerd wordt welke actoren op welk moment welke standpunten over het betreffende dossier innamen, wanneer en hoe deze standpunten zijn ingebracht, alsmede wanneer overeenstemming over het Nederlandse standpunt zich aftekende. Verder wordt voor de drie geselecteerde dossiers nagegaan in hoeverre het nodig werd geacht het Nederlandse standpunt op een gegeven moment bij te stellen, en zo ja, op welke wijze dat is gebeurd. Hierbij is uitdrukkelijke aandacht voor de coördinerende verantwoordelijkheid van BuZa. Subjectieve observaties van betrokken actoren zullen – gecombineerd met andere bronnen – een rol spelen in de beoordeling van het coördinatieproces.

2. Effectiviteit van het Nederlandse optreden in het Europese onderhandelingsproces

De analyse van de effectiviteit van het Nederlandse optreden in de Europese onderhandelingen wordt ook uitgevoerd aan de hand van de drie geselecteerde dossiers. Op basis van *desk study* en semi-gestructureerde interviews met betrokken Nederlandse actoren wordt om te beginnen per dossier de rangorde van Nederlandse doelstellingen gereconstrueerd. Wanneer deze rangorde is vastgesteld, wordt nagegaan op welke wijze Nederland zich heeft ingespannen om deze doelstellingen te realiseren.

Per dossier wordt vervolgens op basis van schriftelijk materiaal en interviews gekeken:

- In hoeverre en op welke wijze Nederland zich een beeld heeft verschaft van de standpunten van medelidstaten;
- In hoeverre en op welke wijze Nederland heeft geprobeerd de standpunten van medelidstaten te beïnvloeden, meerderheidscoalities te vormen en/of consensus te stimuleren.

Hiertoe worden de meest betrokken Nederlandse (ambtelijke) beleidsmakers geïnterviewd. Daarnaast speelt de subjectieve beoordeling door de medelidstaten en Europese instellingen een belangrijke rol in het beoordelen van de rol van Nederland in de onderhandelingen tijdens het voorzitterschap. Om de Nederlandse inzet en het verloop van de onderhandelingen beter te kunnen interpreteren zullen onderhandelaars van andere lidstaten (op de Brusselse PV's) en medewerkers van Europese instellingen (Raadssecretariaat en Commissie) gericht worden geïnterviewd ter aanvulling van de schriftelijke informatiebronnen. Voor de interviews met medewerkers van de permanente vertegenwoordigingen van verschillende lidstaten zal per dossier een selectie worden gemaakt van de meest relevante lidstaten, zodat er een goede afspiegeling van het

deelnemersveld ontstaat (grote en kleine lidstaten, oude en nieuwe lidstaten en lidstaten met uiteenlopende belangen/standpunten).

Decide

Om inzicht te verkrijgen in het verloop van de onderhandelingen, de voorstellen van de Commissie, de inzet en strategie van Nederland en de reacties daarop van andere lidstaten alsmede de inzet, de strategie van andere lidstaten en de ontwikkeling van het krachtenveld wordt het Decide-model toegespast.

Het Decide-model verschaft inzicht in de ontwikkeling van het krachtenveld met betrekking tot de onderhandelingen, maar kan geen causale relaties aangeven voor de waargenomen verschijnselen. Deze causale relaties kunnen echter door informatie verkregen uit de dossiers worden onderbouwd en aannemelijk gemaakt. Het Decide-model verschaft daarmee aanvullende inzichten, naast de gegevens verkregen uit *desk study* en interviews, voor het beantwoorden van de vraag naar de effectiviteit van het Nederlandse optreden in het Europese onderhandelingsproces.

Uit het vooronderzoek is gebleken dat het Turkije-dossier zich goed leent voor een analyse met behulp van het Decide-model. De besluitvorming op dit dossier is tijdens het voorzitterschap geheel afgerond, het draait in dit dossier om een duidelijk aanwijsbaar beslispunt (de condities waaronder de toetredingsonderhandelingen met Turkije kunnen starten). De twee andere geselecteerde dossiers lenen zich minder goed voor toepassing van het Decide-model. Het dossier Financiële Perspectieven leent zich minder goed aangezien er gedurende het Nederlands voorzitterschap geen concrete beslispunten zijn aan te wijzen waarop het model toegepast kan worden. Het JBZ-dossier leent zich eveneens niet voor toepassing van het Decide-model vanwege het grote aantal en de verscheidenheid aan onderwerpen die onder dit dossier vielen. Er zijn geen duidelijke beslispunten af te bakenen die geschikt zijn voor een analyse met behulp van het Decide-model. Om die reden is besloten het Decide-model alleen toe te passen op het dossier Turkije.

3. Doelmatigheid van de organisatie en logistiek

De beantwoording van de vraag naar de doelmatigheid van de logistiek en organisatie van het voorzitterschap concentreert zich op de daartoe opgerichte Centrale Projectorganisatie EU-voorzitterschap (CPEU).

Een oordeel over de doelmatigheid zal worden gevormd worden aan de hand van een specifiek op CPEU gerichte beleidsreconstructie, waarbij om te beginnen de taken van CPEU in kaart worden gebracht. Daarbij zal met name aandacht uitgaan naar de voor- en nadelen van de gekozen opzet waarbij sommige taken centraal en andere decentraal (bij de vakdepartementen zelf) lagen. Op basis van schriftelijk materiaal en oriënterende interviews worden de gemaakte keuzes en achterliggende motieven gereconstrueerd.

Vervolgens wordt in gekeken hoe CPEU de aan haar toegekende taken heeft verricht. Hierbij komt met name de wijze van aanbesteding, organisatie van bijeenkomsten en evenementen en de poging tot sponsoring en financiering van activiteiten aan bod. Om

vast te stellen wat de toegevoegde waarde van CPEU is geweest, zullen zowel evenementen waarbij CPEU wel betrokken was, als activiteiten waarbij CPEU niet betrokken was bekeken worden. Interviews met de meest betrokken actoren speelt in deze analyse een centrale rol.

6 Organisatie

De eindverantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van deze evaluatie berust bij IOB-inspecteur Gerard van der Zwan. Het IOB-kernteam voor deze evaluatie bestaat verder uit onderzoeksmedewerkers Bas Limonard en Merel Wielinga. De leden van het kernteam zullen ieder de uitvoering van een van de drie dossiersstudies op zich nemen.

Een referentiegroep bestaande uit externe deskundigen en vertegenwoordigers van BuZa-beleidsdirecties, zal enkele keren bijeenkomen om de voortgang van de evaluatie te begeleiden en commentaar te leveren op het concepteindrapport.

Medewerkers van Instituut Clingendael hebben tijdens het vooronderzoek bijgedragen aan de formulering van deze ToR en waren betrokken bij het identificeren van te onderzoeken dossiers. De reden hiervoor was dat dit Instituut eveneens bezig is met een onderzoek van specifieke onderdelen van het voorzitterschap. Clingendael heeft inmiddels een algemeen beschouwend paper over het Nederlandse EU-voorzitterschap⁷ gepubliceerd en een publicatie over het 'Haagse programma' (het JBZ-meerjarenprogramma) wordt verwacht. Onderzoekers van Clingendael zullen ten behoeve van de IOB-evaluatie een bijdrage leveren aan de contextbeschrijving van het Nederlandse EU-voorzitterschap. Verder zal de IOB-evaluatie uiteraard gebruik maken van de door Clingendael gepubliceerde papers. Twee onderzoekers van Clingendael zullen zitting nemen in de referentiegroep.

Decide BV heeft tijdens het vooronderzoek een analyse gemaakt van het krachtenveld op het Turkije-dossier. Tijdens de evaluatie zal Decide BV aan de hand van het Decide-model een analyse van de onderhandelingen op dit dossier maken.

7 Producten

De bevindingen van het evaluatieonderzoek zullen worden vastgelegd in een IOB-evaluatierapport. Mocht daar tijdens het onderzoek aanleiding voor zijn, dan zullen er teksten op deelterreinen als IOB-werkdocument worden gepubliceerd.

⁷ Keulen, M. van & A. Pijpers, *Charing the Enlarged Union: The Netherlands' 2004 EU Council Presidency*, Clingendael European Papers No. 1, The Hague, April 2005.

8 Planning

Het vooronderzoek is verricht tijdens het voorzitterschap en is begin 2005 afgerond met het opstellen van de ToR. Het evaluatieonderzoek zal zo spoedig mogelijk na goedkeuring van de ToR aanvangen. Interviews zullen in het voorjaar van 2005 worden afgenomen, waarna de analyse van de gegevens en het opstellen van de tekst van het eindrapport in de zomer en herfst zal plaatsvinden. Voltooiing van de eindtekst vindt dan aan het eind van 2005 plaats. Publicatie van het IOB-rapport staat voor het voorjaar van 2006 gepland.