

# Vraagstukken op het Brusselse schaakbord?

# Caspar van den Berg en Semin Suvarierol

*Over de aansturing en beleidsnetwerken van Nederlandse gedetacheerden bij de Europese Commissie*

Caspar van den Berg is als docent en onderzoeker verbonden aan het Departement Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Zijn internationaal-vergelijkende promotie-onderzoek gaat over de implicaties van EU-lidmaatschap voor de ambtenarenapparaten en politiek-ambtelijke verhoudingen in de lidstaten. Recente publicaties van zijn hand gaan over multi-level governance, Europeanisering en bureaucratie.

Semin Suvarierol werkte ten tijde van het schrijven van dit artikel als junior universitair docent aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap. In december 2007 is zij gepromoveerd op een proefschrift over het effect

van nationaliteit op het netwerkgedrag van Europese Commissie ambtenaren. Haar recente en toekomstige publicaties richten zich op de functionering van de Europese Commissie en het gedrag van zijn permanente en tijdelijke ambtenaren. Momenteel werkt zij als adviseur bij Andersson Elffers Felix.

Correspondentiegegevens:  
Caspar van den Berg  
Departement Bestuurskunde  
Universiteit Leiden  
Postbus 9555  
2300 RB Leiden  
cberg@fsw.leidenuniv.nl

## Samenvatting

In dit artikel komt het vraagstuk van de ambtelijke autonomie van geëuropeaniseerde rijksambtenaren aan de orde. Als casus wordt de politieke en ambtelijke aansturing van Nederlandse rijksambtenaren die gedetacheerd worden bij de Europese Commissie (END-ers) onderzocht. Het empirisch materiaal bestaat uit survey-data (N = 90) en interviewdata (N = 28), verkregen van zowel huidige als voormalige END-ers. Op grond van dit materiaal wordt betoogd dat hoewel van formele aansturing vanuit de lidstaat geen sprake kan zijn, de END-ers in de praktijk een duidelijke brugfunctie vervullen tussen beide bestuurslagen. Dit kan gebeuren door middel van zowel *frontloaden* (bewust, na instructies van de nationale overheid, of onbewust, als gevolg van het nationaal-culturele perspectief) als *signaleren* (strategisch informatie en standpunten doorseinen van de ene bestuurslaag naar de andere). Hoewel de contacten van de END-er met de Commissie vaak redelijk overeind blijven na terugkomst, neemt de intensiteit van de contacten met andere typen actoren in het beleidsnetwerk meestal snel af.

## 1 Inleiding

De laatste jaren is er sprake van een groeiende aandacht voor de invloed van Europese eenwording op bestuurlijke instellingen en actoren op het nationale niveau. Desondanks blijft een van de onbeantwoorde vragen op dit gebied de invloed van Europese eenwording op de positie en het functioneren van nationale ambtenaren. *Hoe ver strekt de ambtelijke autonomie van rijksambtenaren in transnationale netwerken? Op welke manieren en in welke mate kunnen geëuropeaniseerde rijksambtenaren aangestuurd worden door hun politieke en ambtelijke superieuren?* Dit artikel draagt bij aan het beantwoorden van dit vraagstuk door te kijken naar een specifiek type nationale ambtenaren, *Experts Nationaux Detachés* (END-ers), en hun (transnationale) netwerken.

END-ers zijn ambtenaren die vanwege hun deskundigheid op een bepaald gebied door hun nationale werkgever uitgeleend worden aan de Europese Commissie, voor een periode van zes maanden tot vier jaar. END-ers vormen een bijzondere groep ambtenaren omdat ze in het Europese systeem van *multi-level governance* zowel een nationale als een

Europese pet op hebben. In feite komen de nationale en de Europese bestuurslaag op individueel niveau samen bij de END-ers. Dit brengt zowel spanningen als kansen met zich mee. Door (a) inhoudelijke expertise (Fachwissen), (b) hun kennis van de geschreven en ongeschreven regels binnen beide bestuurslagen (Dienstwissen) én (c) hun positie binnen netwerken van verschillende typen actoren op verschillende bestuursniveaus, kunnen END-ers een belangrijke rol spelen in het koppelen van de Europese en nationale bestuurslaag.

Daarnaast vormen END-ers een bijzondere groep vanwege hun complexe arbeidsverhoudingen. Gedurende de detachering werken ze bij de Commissie, waaraan ze primaire loyaliteit verschuldigd zijn. Tegelijkertijd blijven ze in dienst van de nationale overheid, en wordt van ze verwacht dat ze na afloop van de detachering terugkeren naar hun thuisorganisatie. END-ers zitten zodoende in een spagaat tussen twee werkgevers: de Commissie onder wier supervisie ze werken en hun nationale werkgever die hen detacheert en die hun salaris betaalt (de lidstaat). Terwijl hun dagelijkse baas het ontvangende directoraat-generaal of dienst binnen de Commissie is, zijn ze vanwege hun contacten en formele arbeidsverhoudingen ook verbonden met hun nationale overheid. Hoe gaan END-ers en hun Haagse werkgevers in de praktijk met deze brugfunctie om?

De opbouw van dit artikel is als volgt. Allereerst gaan we in op het concept *transnationale netwerken* (2), en geven we een overzicht van de gebruikte methodologie en de empirische data (3). Een korte uiteenzetting van het detacheringssysteem en van de formele positie van de END-er (4) wordt gevolgd door enkele opmerkingen over de specifieke kenmerken van Nederland als een leverancier van END-ers (5). Daarna beantwoorden we onze onderzoeksvragen (6) en in de conclusie reflecteren we op de implicaties van onze bevindingen (7).

## 2 Transnationale netwerken

Onze definitie van transnationale beleidsnetwerken ontleen we aan de multi-level governance literatuur, waarin gesteld wordt dat de rol van informele onderhandelingen tussen een groot aantal verschillende actoren (individuen en instituties, publieke, private, locale, regionale, nationale Europese en internationale actoren) ten minste zo bepalend is als

formele machtsverhoudingen (Scharpf 1994; Hooghe 1996; Marks, Hooghe en Blank 1996; Goetz en Hix 2001; Jordan 2001; Peters en Pierre 2001). Beleidsnetwerken worden hier gedefinieerd als 'min of meer stabiele groepen van publieke en private actoren (organisaties en individuen) die met elkaar verbonden zijn door communicatie en door het uitwisselen van middelen, zoals informatie en expertise' (Jönsson e.a. 1998, 326, eigen vertaling). Deze netwerken bestaan uit de contacten en verbindingen tussen actoren die als aanvulling bij de formele institutionele verhoudingen gezien kunnen worden. Zulke netwerken kunnen alleen ontstaan op grond van de persoonlijke contacten tussen de relevante actoren, die op hun beurt weer afhankelijk zijn van de frequentie van de interactie. Zodoende komen individuen met verschillende achtergronden wat betreft vakgebied en maatschappelijke rol in beleidsnetwerken samen.

Het ontstaan en bestaan van beleidsnetwerken is in de context van EU-governance op twee manieren van belang: vanwege het *knowhow*- en het *know-who*-aspect van de netwerken. Knowhow wil zeggen dat een actor grondige inhoudelijke kennis moet hebben om te kunnen functioneren in een beleidsnetwerk, know-who wil zeggen dat deze actor ook kennis moet hebben van de organisaties, procedures en individuen die het beleidsveld vormgeven (Jönsson en Strömvik 2005, 18). Het feit dat de beleidsnetwerken waarin END-ers opereren, bestaan uit actoren uit verschillende lidstaten, maakt de netwerken ook transnationaal. Daarnaast is van belang dat zowel overheids- als niet-overheidsactoren betrokken zijn bij deze netwerken. Er kunnen verbindingen bestaan tussen experts door middel van verticale (dat wil zeggen bestuurslagen doorkruisend), horizontale (dat wil zeggen beleidssector en/of overheids-, private en onderzoekssector doorkruisend) en mogelijk ook diagonale (dat wil zeggen zowel de horizontale als de verticale ordeningen doorkruisend) interacties (Slaughter 2004, zie ook bijdrage van Yesilkagit en Geuijen in dit nummer). Deze poly-laterale netwerkverbindingen zorgen ervoor dat ambtenaren op verschillende bestuurslagen beleid kunnen formuleren en implementeren met assistentie van belangengroeperingen die ze van technisch relevante informatie voorzien. Dit is de essentie van netwerk governance (Kohler-Koch en Eising 1999).

### 3 Binnenkomen bij de insiders: methodologie en data

Empirisch onderzoek dat zich toespitst op END-ers is zeldzaam. Het toenemende belang van END-ers binnen de Commissie krijgt pas sinds kort aandacht in de wetenschappelijke literatuur, met name door het werk van Jarle Trondal (Trondal, 2004; 2006a; 2006b; Trondal, Van den Berg en Suvarierol, 2008). De respondenten in Trondals steekproef zijn hoofdzakelijk Zweedse en Noorse END-ers, waarbij de nadruk ligt op de identiteiten en loyaliteiten van deze ambtenaren. Onze studie beperkt zich tot END-ers uit één lidstaat en we komen tot valide bevindingen voor deze afgebakende groep. Door te kijken naar END-ers uit een en dezelfde lidstaat zijn we ook in staat om te onderzoeken in hoeverre END-ers hun tweevoudige rol vervullen.

De Nederlandse casus is interessant om verschillende redenen. Behalve dat Nederland lange tijd gold als een enthousiaste voorstander van een geïntegreerd Europa, is het, als medeoprichter van de Europese Unie, ook een deelnemer van het eerste uur aan het detacheringssysteem. Ten tweede biedt een relatief klein land als Nederland de mogelijkheid om de gehele populatie van *huidige* END-ers te identificeren en te benaderen, en een aanmerkelijk deel van de populatie van *voormalige* END-ers in de periode 2001-2005 (56%). Onze dataset bestaat uit 90 Nederlandse END-ers die onderverdeeld zijn in twee groepen: één groep van ambtenaren die op dit moment als END-ers bij de Europese Commissie werken en een groep van voormalige END-ers die tussen 2001 en 2005 gedetacheerd waren. Van beide respondentengroepen zijn door middel van vragenlijsten en interviews, data verzameld. Het doel van de vragenlijsten was om een overzicht te scheppen van de netwerken, opvattingen en carrièrepatronen van een grote groep END-ers, waarna we door middel van interviews dieper konden ingaan op de belangrijkste zaken die uit de vragenlijsten naar voren kwamen.

Alle 62 huidige Nederlandse END-ers zijn benaderd en gevraagd om de vragenlijst in te vullen, waarvan 46 op ons verzoek ingingen (responsratio van 74%). Vanwege deze hoge responsratio en de relatief kleine populatie kunnen we er voldoende op vertrouwen dat onze data een goede weerspiegeling van de totale groep huidige END-ers geven (Babbie 1992, 267). Van deze respondenten zijn acht END-

ers geselecteerd op basis van hun antwoorden op de vragenlijsten – met als doel een zo groot mogelijke variatie in de antwoorden te bereiken – en bij hen zijn diepte-interviews afgenomen. Omdat er noch door de Europese Commissie, noch door de Nederlandse overheid een volledige registratie van voormalige END-ers wordt bijgehouden, zijn de voormalige END-ers benaderd door middel van de sneeuwbalmethode. Van de totale populatie van 91 voormalige END-ers, hebben we er 51 kunnen bereiken, waarvan 44 de vragenlijst hebben ingevuld (responsratio van 86%). Daarnaast zijn binnen deze respondentengroep twintig diepte-interviews afgenomen. De vragen uit de vragenlijst zijn met elkaar gestroomlijnd zodat vergelijkingen tussen de twee groepen END-ers mogelijk werden. De voormalige END-ers zijn vragen gesteld over hun detachering-periode en over hun huidige functie zodat we longitudinale vergelijkingen konden maken.

#### 4 De rijksambtenaar wordt END-er: de formele positie van de gedetacheerde ambtenaar

Om een duidelijk beeld te krijgen van de manier waarop END-ers vanuit Den Haag aangestuurd *kunnen* worden en de mate waarin dit *werkelijk* gebeurt, is het eerst noodzakelijk om de formele positie van de END-er in kaart te brengen. Deze formele positie wordt geschetst aan de hand van een aantal relevante aspecten:

1. Hoe wordt formeel omgegaan met het spanningsveld van loyaliteit aan de Commissie en aan de nationale overheid? Hoe wordt voorkomen dat belangenconflicten tussen de nationale overheid en Commissie zich voordoen?
2. Aan wie zijn END-ers verantwoording verschuldigd voor hun ambtelijk handelen?
3. Hoe is de bezoldiging van END-ers geregeld?
4. Hoe is de beoordeling van het functioneren van END-ers geregeld?
5. Hoe wordt bepaald welke taken een END-er verricht en waaruit kunnen die taken in grote lijnen bestaan?
6. Wat betekent een detachering voor de arbeidsrechtelijke zekerheden van de ambtenaar?

Een rijksambtenaar die als END-er naar de Commissie (of naar een van de andere Europese instellingen) wordt uitgezonden, moet bij de uitvoering van zijn taken uitsluitend het belang van de instel-

ling waar hij gedetacheerd is voor ogen houden. Het feit dat de ambtenaar in kwestie in dienst is van de rijksoverheid van zijn lidstaat en niet van de Commissie, doet daar niets aan af. In de regeling waarin de rechten en verplichtingen van END-ers zijn vastgelegd, wordt ruimschoots aandacht besteed aan de theoretische mogelijkheid dat zich belangenconflicten (of de schijn daarvan) kunnen voordoen. Het is de END-er expliciet verboden om instructies van zijn nationale regering aan te nemen die betrekking hebben op de uitoefening van zijn taken bij de Commissie, of om werkzaamheden voor zijn nationale regering te verrichten.<sup>1</sup> In formele zin behoort de gedetacheerde rijksambtenaar dus uitsluitend loyaal te zijn aan de Commissie, en zijn alleen handelingen die het algemeen-Europese belang dienen, toegestaan.

Uit dit principe volgt dat de END-er voor al zijn ambtelijk handelen verantwoording verschuldigd is aan zijn leidinggevendend bij de Commissie bij wie hij is gedetacheerd, en in geen geval aan zijn leidinggevendend in de lidstaat van herkomst.<sup>2</sup> Op grond van deze regeling wordt sturing van END-ers uit de hoofdsteden van de lidstaten formeel uitgesloten.

Het salaris van de END-er wordt betaald door de nationale overheid. De Commissie betaalt de END-er een dagvergoeding. Deze dagvergoeding is bedoeld om de extra kosten die de detachering met zich meebrengt te compenseren: hogere huur en/of dubbele woonlasten, vervoer, verzekeringen, inkomensverlies van de partner, kinderopvang en cetera (CLENAD-NL 2003). Volgens het reglement van de Commissie wordt wat betreft de hoogte van de dagvergoeding een onderscheid gemaakt tussen enerzijds zij voor wie de afstand van hun woonplaats tot Brussel minder dan 150 km bedraagt, en anderzijds zij voor wie die afstand meer dan 150 km is. Dit onderscheid is belangrijk omdat END-ers in de tweede categorie een bijna vier maal zo hoge dagvergoeding krijgen als END-ers in de eerste categorie.<sup>3</sup> Bovendien is dit onderscheid specifiek voor Nederlandse END-ers van belang, omdat de 150 km-grens dwars door Nederland loopt: woon je ten noorden van de lijn Leiden-Utrecht-Nijmegen, dan heb je recht op de hoge dagvergoeding, woon je ten zuiden van die lijn (de meeste Haagse ambtenaren), dan heb je slechts recht op een kwart daarvan. Volgens de Commissie wordt dit onderscheid ook in de praktijk strikt gehanteerd, maar volgens de responden-

ten en Haagse ingewijden krijgt elke Nederlandse END-er (ongeacht de oorspronkelijke woonplaats) de hoge dagvergoeding, omdat er anders te weinig animo voor de detachering zou zijn. Verder blijft de END-er wat betreft sociale zekerheidsregelingen vallen onder het regime van de lidstaat van herkomst, maar neemt de Commissie de ongevallenverzekering van de END-er voor haar rekening.<sup>4</sup>

Een andere spanning doet zich voor op het terrein van de beoordeling. Formeel gezien is het niet de bevoegdheid van de Commissie om beoordelings- en functioneringsgesprekken met END-ers te voeren. Immers, hun werkgever is de nationale overheid. Tegelijkertijd is (a) de END-er reglementair 'verplicht tot de meest strikte geheimhouding met betrekking tot alle feitelijke gegevens en inlichtingen die in de uitoefening van zijn functie of ter gelegenheid daarvan te zijner kennis komen'<sup>5</sup> en (b) verdwijnt de END-er tijdens de detachering in het grootste deel van de gevallen van de radar van de thuisorganisatie. Om deze twee redenen kan de werkgever dus zeer moeilijk het functioneren van de END-er bij de Commissie beoordelen. END-ers worden daardoor vaak niet beoordeeld, hetgeen naderhand problematisch kan zijn. Het ontbreken van relevante beoordelingen kan een passende terugplaatsing in de thuisorganisatie of verdere promotie binnen de rijksoverheid in de weg staan. In de woorden van een END-er: 'END-ers doen veel goede dingen, maar niet onder het toezicht oog van de mensen die hen de volgende baan gaan bezorgen.'<sup>6</sup>

De formele status van een END-er blijkt verder uit de afbakening van de taken die een END-er kan hebben. Deze taken zijn vastgelegd door de Commissie. END-ers *assisteren* vaste Commissieambtenaren en vervullen de taken die deze zogenoemde *permanent officials* hen toevertrouwen. Een END-er mag geen handelingen verrichten die tot de publiekrechtelijke bevoegdheden van de Commissie behoren.<sup>7</sup> Met andere woorden, een rijksambtenaar is tijdens zijn detachering niet bevoegd om namens de overheid gezag uit te oefenen. Deze bevoegdheid geldt formeel als één van de definiërende kenmerken van de ambtenaar. Voorts mag een END-er in principe niet zelfstandig dienstreizen maken of deelnemen aan vergaderingen buiten de instelling tenzij hij slechts als waarnemer optreedt, en een END-er kan niet optreden als onderhandelaar namens de Commissie of als vertegenwoordiger van de Commissie

bij het sluiten van financiële of andere overeenkomsten. Hierbij moet opgemerkt worden dat ondanks deze formele restricties, het onderscheid tussen een END-er en de vaste Commissie-ambtenaar in de dagelijkse praktijk lang niet zo duidelijk is.

Voordat de detachering begint, leggen de betrokken rijksoverheid en de ontvangende dienst in overleg vast wat de concrete taken van de END-er zullen worden. De ontvangende dienst informeert de detacherende dienst over de taken die de END-er zal gaan vervullen, waarna de detacherende dienst én de toekomstige END-er zelf bevestigen dat die taken zonder gevaar van belangenconflicten (of de schijn daarvan) aan de END-er toevertrouwd kunnen worden. In de meeste gevallen is de hoofdtaak het geven van beleidsadvies over een specifiek (technisch) onderwerp. Ook hieruit blijkt dat er formeel geen ruimte kan zijn voor nationale aansturing van END-ers ten gunste van nationale belangen. Het ligt dus niet voor de hand dat een rijksoverheid een ambtenaar naar de Commissie detacheert met als bewust doel om hem/haar vervolgens vanuit de lidstaat aan te sturen. Het geanticipeerde voordeel voor de thuisorganisatie zit hem eerder in de meerwaarde van de END-er na terugkomst.

Binnen de Commissie bestaat een standaard detacheringsregeling voor elke END-er, ongeacht bij welk directoraat-generaal of andere dienst hij gaat werken. Binnen de Nederlandse rijksoverheid ontbrak zo'n standaardregeling, in ieder geval in de periode waarin de onderzochte END-ers gedetacheerd waren. Hierdoor golden niet binnen elk departement dezelfde rechten, plichten en logistieke afspraken. Terwijl de meeste departementen de arbeidsvoorwaarden van het ARAR<sup>8</sup> hanteren voor END-ers, beschouwden Economische Zaken en Justitie END-ers als rijksambtenaren die met buitengewoon verlof zijn. Wat betreft arbeidsrechtelijke zekerheden en mogelijkheden tot carrièreontwikkeling is het voor de END-er gunstiger om onder het ARAR te vallen dan om met buitengewoon verlof te zijn. Zo konden op END-ers drie soorten arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn: (1) de reglementen van de instellingen van de Europese Unie, (2) het ARAR, en (3) aanvullende departementale bepalingen. De Nederlandse afdeling van de Brusselse vereniging van END-ers, CLENAD, heeft in 2003 opgeroepen tot het vereenvoudigen van deze regelingen tot één centrale regeling (CLENAD-NL, 2003).

Na de klacht van een END-er die door het ministerie van EZ in Brussel was gedetacheerd en niet onder het ARAR viel, is besloten de rechtspositieregeling voor END-ers aan te passen. In juni 2005 verklaarde de minister van BZK dat gedetacheerden niet gezien mogen worden als ambtenaren met buitengewoon verlof, en dat het ARAR op END-ers onverminderd van toepassing is. In april 2007 deed het ministerie van BZK een circulaire uitgaan waarin alle departementen gewezen worden op het van toepassing zijn van het ARAR voor alle END-ers, behalve die afkomstig zijn van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In dezelfde circulaire wordt opgemerkt dat de departementen tussentijds contact moeten houden met de gedetacheerde ambtenaar – binnen de kaders van de voorwaarden van de Commissie – en dat uiterlijk een half jaar voor de terugkeer van de END-er concrete afspraken dienen te worden gemaakt over de precieze plaats van terugkeer in de rijksdienst.<sup>9</sup> Ten tijde van de detacheringen van de hier onderzochte groepen END-ers was deze gedragslijn echter nog niet als zodanig aanbevolen.

#### 4 Nederlandse END-ers in cijfers

Voortschrijdende Europese integratie betekent ook een toenemende behoefte aan personeel binnen de Europese Commissie. Om over voldoende menskracht en specifieke expertise te beschikken, trekt de Commissie steeds meer extern personeel met een tijdelijke aanstelling aan. Bij de Commissie werken 22.543 ambtenaren, waarvan er 6868 extern of tijdelijk zijn aangesteld.<sup>10</sup> Er zijn 1077 END-ers, en zij maken 9,7% uit van alle 11.052 beleidsambtenaren (administrateur/A-niveau ambtenaar), dat wil zeggen het hoogste niveau van Commissieambtenaren.

Het hoofddoel van het detacheringssysteem is om hoogwaardige specifieke deskundigheid of ervaring vanuit een lidstaat naar de Commissie te brengen, vooral op gebieden waarop het de Commissie zelf aan deskundigheid ontbreekt. Nationale overheden kunnen hier hun voordeel mee doen doordat END-ers hun expertise verder ontwikkelen op het Europees-internationale niveau. Bovendien doen ze tegelijkertijd insiderekennis op met betrekking tot de institutionele structuur en het functioneren van de EU.

Op dit moment werken 62 Nederlandse END-ers bij de Commissie. Dit aantal komt neer op 5,8% van de totale END populatie, terwijl van het totale aantal

permanente Commissieambtenaren slecht 3,3% Nederlander is. Nederland is dus aanzienlijk beter vertegenwoordigd onder de END-ers dan onder de permanente Commissieambtenaren. De respondenten schrijven de Nederlandse oververtegenwoordiging onder END-ers vooral toe aan twee factoren. Ten eerste, de korte afstand tussen Nederland en België waardoor gedetacheerden een voet aan de grond kunnen houden in Nederland. De detachering heeft daardoor een minder ontwrichtend effect op de persoonlijke levens van potentiële END-ers dan op die van hun collega's uit verder gelegen lidstaten. Ten tweede, de grote hoeveelheid expertise die Nederland in huis zou hebben op de terreinen waar de Commissie behoefte aan heeft, zoals verkeer en vervoer, onderzoek, milieu, landbouw, fyto-sanitaire onderwerpen, en financiële markten. Vanuit deze gedachte is het dan ook niet verrassend dat de top 5-leveranciers van END-ers de ministeries van LNV, Financiën (inclusief Belastingdienst), EZ, V&W en BZ zijn (zie tabel 1).

Tabel 1. Nederlandse overheidsorganen als leveranciers van END-ers

Organisatie	Frequentie	Organisatie	Frequentie
MinFIN	13	BNE Raad	1
MinEZ	9	MinOCW	1
NMA	3	EEA	1
DNB	3	MinV&W	9
Autoriteit Fin. Markten	1	Senter	1
OPTA	1	Syntens	1
MinLNV	14	Agentschap Douane	1
Productschap Akkerbouw	2	TNO	1
MinSoZaWe	5	Stichting FOM	1
MinJus	4	EurSciFoun	1
MinVROM	3	MinBuZa	9
MinVWS	1	CBS	3
		CPB	1
N = 89			

Wie zijn Nederlandse END-ers? Op basis van onze enquête- en interviewgegevens construeren we een profiel van Nederlandse END-ers, wat betreft hun opleidingsniveau, leeftijd en rang vóór detachering,

en de duur van de detachering. Op grond van de aard van de activiteiten van END-functies en op grond van de interviewantwoorden maken we op dat alle END-ers hoogopgeleid zijn (hbo-niveau of hoger) en dat de overgrote meerderheid een universitaire opleiding heeft afgerond (kandidaats/doctoraal/ gepromoveerd). 38% van de respondenten was aan het begin van de detachering tussen de 25 en 34 jaar oud, 33% tussen de 35 en 44, 21% tussen de 45 en de 54 en 8% boven de 55. De gemiddelde leeftijd aan het begin van de detachering was 40. Dit geeft aan dat de Nederlandse overheid met name ambtenaren die jong of van middelbare leeftijd zijn detacheert, die naar verwachting aan het begin of halverwege hun carrière zijn. Wat betreft de rang van de END-er aan het begin van de detachering kunnen enkele interessante patronen waargenomen worden, zoals te zien is in tabel 2.

Tabel 2. Schalen van Nederlandse END-ers op het moment van detachering

	Frequentie voormalige END-ers (%)	Frequentie huidige END-ers (%)	Frequentie totaal (%)
Schaal 10 t/m 12	28 (67)	24 (59)	52 (63)
Schaal 13 en 14	14 (33)	12 (29)	26 (31)
Schaal 15 en 16	0 (0,0)	5 (12)	5 (6)
TOTAAL	42 (100)	41 (100)	N = 83 (100)

Tabel 2 laat zien dat 63% van de END-ers in schaal 10 tot 12 zaten voordat ze aan de detachering begonnen, 31% in schaal 13 of 14, en 6% in de schaal 15 of 16. De gemiddelde schaal net voor aanvang van de detachering van de groep onderzochte END-ers was 12,47. Deze cijfers lijken de stelling te onderschrijven dat nationale ambtenaren van het middenkader zich meer met EU-activiteiten bezighouden dan topambtenaren (Noordegraaf 2000; 't Hart e.a. 2002). De trend dat het aantal END-ers afneemt bij een stijging van de schaal, wordt grotendeels verklaard door het feit dat END-functies vooral beleidsfuncties zijn, en dat beleidsvoorbereiding als hoofdtaak vanaf schaal 14 steeds zeldzamer wordt. Desondanks blijkt dat van de huidige END-ers een kleiner aandeel in de schalen 10 t/m 12 zit, terwijl er onder deze groep meer ambtenaren in schaal 15 en 16 zitten, dan bij de voormalige END-ers. Hier lijkt een verschuiving merkbaar te zijn: momenteel worden meer hogere ambte-

naren gedetacheerd dan in de periode 2001-2005. Als deze verschuiving significant en structureel is, zou dat een nuancering van de stelling van Noordegraaf en 't Hart e.a. rechtvaardigen.

Wat betreft de duur van de detachering: 17% van de END-ers waren minder dan een jaar gedetacheerd, 34% tussen 1 en 2 jaar, 30% tussen 2 en 3 jaar, en 19% tussen 3 en 4 jaar. Het merendeel van de END-ers verblijft dus ongeveer 2 jaar bij de Commissie.

### 5 Wat END-ers doen

Een belangrijke empirische vraag is welke rol END-ers nu eigenlijk vervullen in de interactie en informatiestromen tussen de nationale overheid en de Commissie. In hoeverre beantwoorden hun gedrag en connecties aan het beeld van transnationale netwerken? Kunnen END-ers werkelijk bruggen vormen tussen lidstaat en Commissie? En, aangezien verondersteld wordt dat beleidsnetwerken relatief stabiel en continu zijn: blijken die bruggen draagkrachtig genoeg om overeind te blijven na afloop van een individuele detachering?

Om te onderzoeken in welke mate END-ers door hun Haagse superieuren aangestuurd kunnen worden is het van belang inzicht te hebben in de intensiteit van het contact tussen END-er en thuisorganisatie. We kijken daarom eerst naar de frequentie van de contacten van SNEs met verschillende actoren in verschillende bestuurslagen. Omdat de intervallen van de gebruikte schaal niet gelijk zijn, gebruiken we de mediaan om de resultaten met elkaar te vergelijken.

We stelden daarom beide groepen END-ers vragen over hoe vaak zij gebruikmaken van hun netwerk in Nederland en binnen de Commissie. De meerderheid van de huidige END-ers (53,3%) gaf aan wekelijks gebruik te maken van hun netwerk in Nederland. 47,7% zei dat ze eenmaal per maand benaderd worden door hun oude collega's binnen de Nederlandse organisatie waar ze werkzaam waren. Slechts 18,2% van de voormalige END-ers werden tijdens hun detachering wekelijks benaderd door hun voormalige collega's. Het is duidelijk dat de huidige END-ers vaker contact hebben met hun netwerk in Nederland dan de voormalige END-ers. Deze contacten behelzen onder andere het versturen van schriftelijke informatie naar hun thuisorganisatie – 53,3% heeft maandelijks zulk contact. Volgens de END-regeling van de Commissie moet voor iedere

keer dat een END-er schriftelijke informatie 'naar buiten' stuurt, vooraf toestemming verkregen zijn.

Tabel 3. Frequentie van de contacten van Nederlandse END-ers

*Enquêtevraag:*

Huidige END-ers: Hoe vaak heeft u tijdens uw detachering werk-gerelateerd contact en/of ontmoetingen met de volgende actoren?

Voormalige END-ers: Hoe vaak had u tijdens uw detachering werk-gerelateerd contact en/of ontmoetingen met de volgende partijen? / Hoe vaak heeft u in uw huidige functie werk-gerelateerd contact en/of ontmoetingen met de volgende actoren?

*Antwoordcategorieën:* Eens per dag = 5, Eens per week = 4, Eens per maand = 3, Eens per jaar = 2, Nooit = 1.

	Mediaan: Huidige END-ers	Mediaan: Voormalige END-ers tijdens detachering	Mediaan: Voormalige END-ers in huidige functie
<b>Collega's binnen andere DG's<sup>11</sup></b>	4	4	
<b>END-ers uit:</b>			3 <sup>12</sup>
– Nederland	3	3	
– Andere lidstaten	4	4	
– Andere EU-instellingen	3	3	2
– Andere internationale organisatie	3	3	2
– De Nederlandse PVEU	3	3	1
– PVEU's van andere lidstaten	2	2	1
<b>De Nederlandse rijksoverheid:</b>			
– Eigen beleidssector	4	3	4
– Andere beleidssectoren	2	2	3
<b>Rijksoverheden van andere lidstaten:</b>			
– Eigen beleidssector	3	3	2
– Andere beleidssectoren	1	1	1
<b>Vertegenwoordigers van regionale overheden uit:</b>			
– Nederland	1	1	1
– Andere lidstaten	1	1	1
<b>Vertegenwoordigers van lokale overheden uit:</b>			
– Nederland	1	1	1
– Andere lidstaten	1	1	1

	Mediaan: Huidige END-ers	Mediaan: Voormalige END-ers tijdens detachering	Mediaan: Voormalige END-ers in huidige functie
<b>Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven uit:</b>			
– Nederland	3	3	3
– Andere lidstaten	2,5	2	1
<b>Vertegenwoordigers van NGOs uit:</b>			
– Nederland	1	2	1
– Andere lidstaten	1	2	1
<b>Universiteiten en onderzoeksinstituten uit:</b>			
– Nederland	2	2	2
– Andere lidstaten	2	2	1

Als we letten op de medianen die hoger zijn dan 2 (deze geven de grootste aantal contacten aan), dan zien we dat er slechts een paar actoren zijn die in deze categorie vallen. De meest frequente contacten vinden plaats binnen de Commissie en binnen de eigen beleidssector binnen de Nederlandse rijksoverheid. Andere EU-instellingen, internationale organisaties, de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging en contacten met actoren binnen de eigen sector in andere lidstaten komen het meest voor in de supranationale en nationale arena. Wat betreft de niet-overheidsactoren scoren het Nederlandse en het internationale bedrijfsleven relatief hoog.

De cijfers over de contacten van voormalige END-ers tijdens hun detachering volgen hetzelfde patroon, zij het met een paar afwijkingen.<sup>13</sup> Zo blijken de netwerkpatronen van voormalige END-ers in hun huidige functie overwegend binnen de Nederlandse rijksoverheid te liggen. De Commissie en het Nederlandse bedrijfsleven komen als andere veelvoorkomende netwerkpartners naar voren. De resultaten laten duidelijk zien dat de enige blijvende supranationale netwerkcontacten van END-ers binnen de Commissie liggen.

Uit deze bevindingen kan een aantal conclusies worden getrokken. Het END-detacheringsysteem stimuleert wel degelijk de vorming van transnationale netwerken, maar als we deze data uitsplitsen naar de drie typen netwerkrelaties zoals hiervoor besproken (horizontaal, verticaal en diagonaal), dan

zien we dat de netwerk verbindingen grotendeels onder de verticale dimensie vallen, in mindere mate onder de horizontale dimensie en slechts in zeer beperkte mate onder de diagonale dimensie van netwerkverbanden. Daarom kan worden gesteld dat END-ers inderdaad een brugfunctie vervullen tussen de Commissie en de lidstaat en dat ze een kanaal vormen waardoor informatie, ideeën en overige vormen van contact heen en weer stromen. Het gaat echter te ver om het END-detacheringsysteem als een serieuze katalysator van blijvende transnationale beleidsnetwerken te beschouwen. Er zijn immers weinig contacten met actoren op subnationale bestuurslagen, en de intensiteit van de contacten lijkt na afloop van de detachering snel af te nemen.

#### *Netwerken als strategisch gedrag*

Hoe vervullen END-ers deze brugfunctie in de praktijk? Van de drie paden die overheden van lidstaten kunnen bewandelen om strategisch te opereren, signaleren, frontloaden en coalitievorming (zie de bijdrage van Yesilkagit en Geuijen in dit nummer) spelen END-ers een belangrijke rol bij de laatste twee. Met name in het pre-voorstelstadium kunnen END-ers hun positie binnen de Commissie (en de bredere netwerken eromheen) gebruiken om de inhoud van een voorstel-in-de-maak te beïnvloeden.<sup>14</sup> Zoals een END-er benadrukte: 'Den Haag heeft buiten de END-ers absoluut geen toegang tot wat er in de beginfase van het wetgevingsproces in de Commissie gebeurt.'<sup>15</sup>

END-ers faciliteren het proces van signaleren in die zin dat ze gemakkelijke toegangspunten voor rijksambtenaren en voor de ambtenaren op de Permanente Vertegenwoordiging zijn. Zo kunnen nationale belangen of bezorgdheden gemakkelijker kenbaar gemaakt worden binnen de Commissie en vice versa. Als Nederlandse rijksambtenaren toegang zoeken tot de Commissie, benaderen zij over het algemeen eerst een landgenoot om mee te praten.<sup>16</sup> Dit betekent dat END-ers een rol van telefooncentrale binnen de Commissie vervullen. Ongeveer de helft van de voormalige END-ers en de meerderheid van de huidige END-ers (63% van de interview respondenten) geven aan dat ze relatief vaak als 'EU-helppesdesk' fungeren voor de mensen binnen hun thuisorganisatie. Ze beschrijven hun rol wel als 'voelspriet', 'klankbord', 'ambassadeur', 'antenne',



‘brainstorm partner’, maar ook als ‘missionaris’ en ‘infiltrant’ namens hun thuisorganisatie.

De praktijk van het signaleren berust op een op vertrouwen gefundeerde wederkerigheid. Dit noodzakelijke vertrouwen kan óf voortkomen uit een a priori gemeenschappelijkheid, zoals een nationaliteit, óf doordat er in het verleden interacties hebben plaatsgevonden die wederzijds vertrouwen hebben gekweekt. Op basis van dit vertrouwen komt door de END-er een stroom van informatie tussen de Commissie en de lidstaat op gang:

‘Ik heb persoonlijk contact met mijn voormalige collega’s. Mijn ministerie zal altijd eerst mij raadplegen. Als collega’s mij bellen spreek ik met hun het beleidsissue door. Andersom werkt het ook: als er een nieuwe strategie vanuit de Commissie opgezet wordt, leg ik eerst mijn oor te luisteren bij mijn collega’s in Den Haag, zodat ik de kennis die op dit gebied binnen de Rijksoverheid al bestaat kan gebruiken.’<sup>17</sup>

Signaleren kan dus op twee manier plaatsvinden:

‘Als END-er kun je je collega’s thuis inseinen, zodat zij kunnen anticiperen op wat de Commissie gaat doen. Dan kunnen zij bijvoorbeeld vroegtijdig een strategie bedenken om dat tegen te werken, of een tegenvoorstel voorbereiden, of coalities bouwen met andere lidstaten. In sommige gevallen wordt het tijdstip waarop de lidstaat de beleidsarena betreedt, direct bepaald door de END-er.’<sup>18</sup>

Voor de Commissie zijn zowel het netwerk van de END-er als zijn ervaring op het nationale niveau waardevol, want:

‘De permanente Commissie-ambtenaren hebben geen ervaring of netwerk binnen de overheden van de lidstaten. Dat is de toegevoegde waarde van de END-er. De Commissie moet zich uiteindelijk toch op de lidstaten richten, dus is het belangrijk om je contacten binnen de lidstaten te hebben. Bovendien hebben de permanente Commissieambtenaren geen idee van de praktijk. Als END-er weet je veel over wat er in het veld gebeurt. Dat is een grote plus die je hebt. Je wéét gewoon hoe de dingen werken en hoe beleid geïmplementeerd wordt.’<sup>19</sup>

Het is in het belang van de Commissie te weten wat er speelt in de lidstaten.<sup>20</sup> Als de Commissie de informatie die haar vanuit de lidstaten bereikt relevant genoeg vindt, is de kans groot dat die informatie als input voor beleidsvoorstellen gebruikt zal worden.

Met betrekking tot frontloaden is het belang van de END-ers nog groter, aangezien de plaatsing van een END-er binnen een bepaald DG een centraal instrument is voor dit type strategisch gedrag. De stelling in de bijdrage van Yesilkagit en Geuijen, dat onder andere het ministerie van LNV ambtenaren probeert uit te zenden naar strategische posities binnen de Commissie, wordt onderschreven door de observaties van een van de END-ers die door dit ministerie gedetacheerd zijn:

‘Hoeveel invloed je hebt hangt af van waar je staat binnen de organisatie. Ik werk op het gebied van de fytosanitaire en veterinaire handelsblokkades. Natuurlijk heeft Nederland op dit vlak een strategisch belang. Het is interessant om te zien hoe de Commissie hiermee omgaat. Als exportland is het heel belangrijk om iemand op zo’n strategische positie binnen de Commissie te hebben, zowel voor Nederland als voor mijn eigen ministerie.’<sup>21</sup>

Kortom: het positioneren van END-ers met het oog op bepaalde belangrijke beleidsdossiers is een cruciale manier om te frontloaden.

De andere twee mechanismen waardoor de rijksoverheid kan frontloaden, zijn (a) doordat superieuren END-ers instrueren; en (b) als gevolg van het natuurlijk nationaal-culturele perspectief van waaruit de END-er in kwestie het beleidsprobleem onvermijdelijk benadert. Nederlandse END-ers geven aan dat zij geen instructies ontvangen van de Nederlandse rijksoverheid, maar dat ze weten dat de nationale overheden van andere lidstaten hun END-ers wel met opdrachten op pad sturen:

‘Sommige landen hebben een END-beleid. Engeland geeft zijn END-ers instructies en beïnvloedt de meningsvorming in de Commissie door middel van position papers. De Franse END-ers worden ook gemonitord. Nederland doet dit minder. Soms zie je toevallig in een

nieuwsbrief wat het nationale standpunt is, maar verder weet je het niet.<sup>22</sup>

Hoewel sommige END-ers vinden dat zij de processen binnen de Commissie zouden moeten beïnvloeden in het belang van Nederland, zijn anderen van mening dat die beïnvloeding door de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging uitgeoefend moet worden.<sup>23</sup> Dit geeft aan dat sommige END-ers volledig achter hun Commissie-identiteit staan: 'Waar het om gaat is expertise. Wij zijn niet de vertegenwoordigers van onze lidstaat. Die zitten in de Raad.'<sup>24</sup>

Hoe dan ook, het detacheringssysteem geeft lidstaten de mogelijkheid om door middel van hun eigen mensen bepaalde END-dossiers extra te ondersteunen.<sup>25</sup> Dit gebeurt door de directe betrokkenheid van END-ers in de Commissie. Doordat ze op hun vakgebied en met hun dossiers werken vanuit het 'Nederlandse perspectief', kunnen zij zorgen 'dat de Nederlandse stem gehoord wordt in Brussel'.<sup>26</sup> Deze, meer subtiele vorm van frontloaden zien onze END-respondenten als een veel meer voorkomende en correcte manier van invloed uitoefenen. Het thuis-departement hoeft END-ers niet te dicteren wat ze moeten doen, omdat er al sprake is van een meer indirecte beïnvloeding doordat de END-er 'denkt als een Nederlander'.<sup>27</sup> Deze manier van frontloaden is ook transparanter, aangezien het voorstel dat opgesteld wordt door een Nederlandse END-er, vervolgens nog door alle officiële EU-procedures geloodst moet worden. Zodoende 'bezinkt' het Nederlandse perspectief in het voorstel: het voorstel zal naderhand op punten worden aangepast, maar de essentie van het voorstel verandert zelden substantieel. Met andere woorden: de eerste klap is een daalder waard, en END-ers zijn cruciaal voor het in staat stellen van lidstaten om die eerste klap uit te delen.

Wat betreft de bijdrage van END-ers aan het beleidsproces, geven END-ers zelf aan dat hun nationaliteit bepalend is voor hun manier van denken<sup>28</sup>: 'Ook al heb je geen inhoudelijk mandaat, jouw inbreng aan het beleidsproces is het Nederlandse perspectief op het beleidsvraagstuk in kwestie.'<sup>29</sup> Zoals een andere END-er het verwoordt:

'De END-er brengt zijn eigen ervaring, manier van denken en omgaan met problemen mee naar

de Commissie, en al die dingen hebben zich ontwikkeld binnen één specifiek kader: die situatie in het land van herkomst. Op het moment dat je bij de Commissie met een bepaald beleidsonderwerp te maken krijgt, is je eerste reflex terugvalLEN op je oude routines. Na verloop van tijd kun je de dingen in een breder, meer Europees perspectief plaatsen, maar ook dan blijft de achtergrond van de END-er een grote rol spelen.'<sup>30</sup>

Bovendien gaven veel END-ers aan dat ze tijdens hun detachering de Nederlandse media (kranten, televisie, enzovoort) bleven volgen en dat het zwaartepunt van hun sociale leven grotendeels in Nederland bleef liggen en niet zozeer in Brussel. Als gevolg van de sterkere band die END-ers hebben met hun thuisland in vergelijking met permanente Commissieambtenaren, hebben END-ers ook betere inzichten in wat er speelt in hun lidstaat en kunnen zij beter inschatten wat de standpunten van hun nationale regering zullen zijn met betrekking tot een bepaald dossier.<sup>31</sup> Zowel huidige als voormalige END-ers maken een interessant onderscheid tussen Nederlandse permanente Commissieambtenaren en END-ers. Permanente Nederlandse ambtenaren hebben volgens de END-ers veel minder contact met ambtenaren op rijksniveau dan END-ers. Ook zien END-ers de positie van permanente ambtenaren als zelfstandiger ten opzichte van de lidstaat. Dit wijst erop dat de breedte en diepte van het netwerk van de ambtenaar in de lidstaat niet zozeer afhangt van zijn nationaliteit, maar meer van de mate waarin de ambtenaar vooraf is gesocialiseerd in de nationale bestuurlijke context en of de ambtenaar arbeidsrechtelijk gebonden is aan de nationale overheid.

Een END-er antwoordde dat het handelen van END-ers vanuit hun nationale perspectief ook duidelijke voordelen heeft voor de Commissie:

'Het is heel gebruikelijk om de problemen of de standpunten van je eigen lidstaat naar voren te brengen. Ik werd zelf ook regelmatig benaderd door andere Commissieambtenaren, als zij in de beginfase hun voelsprietten uit wilden zetten over of een specifiek voorstel goed zou vallen in Nederland. In dat opzicht versoepelt en versnelt de aanwezigheid van END-ers het beleidsproces, omdat END-ers normaal gesproken goed op de hoogte zijn van de nationale standpunten.'<sup>32</sup>

Desondanks moet opgemerkt worden dat de aanwezigheid op zich van END-ers binnen de verschillende DGs niet automatisch leidt tot een voor Den Haag succesvolle uitkomst van beleidsvormingsprocessen. De mate van succes hangt af van de communicatie en onderlinge afstemming tussen de END-er en zijn thuisdepartement en van de effectiviteit waarmee de END-er zijn netwerk kan mobiliseren om de auteurs van het beleidsvoorstel te beïnvloeden. Hieruit volgt dat lidstaten wel degelijk kunnen sturen op het beleidsvormingsproces in Brussel als ze erin slagen om hun ambtenaren doelgericht en strategisch te detacheren. De afgelopen jaren lijkt de Nederlandse overheid een duidelijkere strategische houding te hebben aangenomen. Nederland probeert o.a. door middel van het detacheringssysteem een sterkere aanwezigheid binnen de EU te bereiken.<sup>33</sup>

Niettemin geeft ongeveer de helft van de END-ers aan dat er aan de kant van de detacherende organisatie niet genoeg belangstelling bestaat voor het potentiële gewin dat zij bij de detachering kunnen hebben. ‘Uit het oog, uit het hart’, was een zeer frequente omschrijving van de houding van detachende organisaties in de ogen van END-ers. Velen lieten weten dat contact met het thuisministerie eigenlijk niet op gang kwam tenzij zij daar zelf het initiatief toe namen, en dat hun moederorganisatie niet voldoende gebruikmaakte van het feit dat zij bij de Commissie werkten. Het zou kunnen dat deze situatie momenteel aan het veranderen is: onze data geven aan dat er een verschil bestaat tussen de huidige en de voormalige END-ers wat betreft de mate van contact tussen de thuisorganisatie en de END-er. Het lijkt erop dat de contacten tussen de END-er en de thuisorganisatie inderdaad toegenomen zijn gedurende de laatste jaren. Een tweede denkbare verklaring voor deze variatie is de mogelijke neiging van respondenten om *tijdens* de detachering positiever te denken over de ‘relatie met hun thuisorganisatie tijdens de detachering’ dan *na afloop*, aangezien veel respondenten na terugkomst teleurgesteld werden door de behandeling door hun thuisorganisatie, hetgeen relatief vaak voorkomt, zoals hierna besproken zal worden.

#### *Blijven de netwerken van END-ers bestaan?*

Het hiervoor genoemde empirische bewijs laat zien dat de END-ers *tijdens* hun detachering een brugfunctie vervullen. Toch kunnen de blijvende effec-

ten van het detacheringssysteem alleen beoordeeld worden met een antwoord op de vraag of die brug overeind blijft, ook na afloop van de detachering. De lidstaat geniet als voordeel het gebruik van de opgedane kennis en het opgebouwde netwerk van de END-er:

‘Als je de interne procedures van de EU kent, kun je anticiperen in plaats van reageren. Doordat je een netwerk binnen de Commissie hebt, kun je blijven anticiperen. Daardoor neemt het begrip binnen de ministeries over wat ze wel en niet kunnen bereiken op Europees vlak ook toe.’<sup>34</sup>

Een aantal respondenten merkte op dat het opbouwen en onderhouden van een netwerk binnen de Commissie gemakkelijker is dan het onderhouden van contact met nationale ambtenaren. De organisatiecultuur binnen de Commissie is kennelijk zodanig dat mensen meer open staan voor het leggen van professionele en sociale contacten voor de langere termijn dan het geval is binnen de cultuur van hun Nederlandse moederorganisatie.<sup>35</sup> Omdat niet alle END-ers afkomstig zijn van de Nederlandse centrale rijksoverheid, maar ook van agentschappen en semi-publieke instellingen, kan het detacheringssysteem ook helpen bij het creëren van netwerken tussen de END-er en andere overheidsactoren op het nationale niveau, die wellicht van pas komen na afloop van de detachering.

Niettemin blijkt met name uit onze data dat ondanks het feit dat de expertise van Nederlandse ministeries of andere organen rijkelijk de Commissie binnenvloeit, de Nederlandse rijksoverheid niet altijd vergelijkbare expertise over de Commissie terugkrijgt. Over de brug gaat vaak slechts eenrichtingsverkeer: slechts 27 van de 43 (62.8%) van de voormalige END-ers uit onze steekproef werkt nu nog bij dezelfde organisatie waar ze werkten vóór hun detachering.<sup>36</sup>

Als gevolg daarvan worden ook de netwerkverbanden zwakker op het moment dat de END-er terugkeert – 27.5% van de voormalige END-ers stellen dat zij het netwerk dat ze tijdens hun detachering opbouwden in hun huidige functie, slechts eenmaal per maand gebruiken, terwijl nog eens 25% dit slechts eens per jaar zegt te doen, en 17.5% gebruikt zijn netwerk binnen de Commissie helemaal niet meer. Al deze respondenten waren op het

moment dat de vragen hen voorgelegd werden, gemiddeld zo'n twee jaar terug uit Brussel.

Het is ook opvallend dat huidige END-ers relatief hoge verwachtingen koesteren met betrekking tot de mate waarin zij na terugkomst hun netwerk beroepsmatig zullen kunnen gebruiken, terwijl de meerderheid van de voormalige END-ers juist zijn teleurstelling aangaf wat betreft de mate waarin zij hun opgebouwde netwerk gebruiken in hun huidige functie. Aangezien veel voormalige END-ers aangaven dat ze vóór en tijdens de detachering ook relatief hoge verwachtingen hadden op dit punt, interpreteren we dit verschil eerder als een aanwijzing van een te optimistisch toekomstperspectief aan de kant van de huidige END-ers dan als een indicatie van een verbetering van de kansen om opgebouwde netwerken na terugkomst te benutten.

Tijdens de interviews met voormalige END-ers, gaven veel respondenten aan dat hun netwerken binnen (en indien van toepassing, ook buiten) de Commissie verouderd waren geraakt en ze daarom niet meer zo nuttig waren. Dit is opvallend omdat de detacheringen van deze respondenten gemiddeld pas twee jaar daarvoor waren afgelopen. De meeste respondenten gaven aan dat de functie die ze bij terugkomst aangeboden kregen, weinig tot niets met Europa te maken had. Omdat ze in die functie hun opgebouwde netwerken niet konden of hoefden te gebruiken, verouderden de contacten. Een aanzienlijk deel van deze respondenten benoemde dat ondanks het feit dat ze beroepsmatig weinig gebruikmaakten van hun netwerken, ze op persoonlijk en sociaal vlak wel degelijk contact onderhielden met de personen die ze via hun werk bij de Commissie hadden leren kennen.

Sommige respondenten, wiens huidige functie hen niet in staat stelde om formeel en beroepsmatig gebruik te maken van hun netwerk, gaven wel aan dat de persoonlijke contacten die zij nog steeds onderhielden met hun netwerk, ze geregeld informatie oplevert die misschien wel niet direct relevant is voor de positie die zij momenteel vervullen, maar die desondanks van belang is voor hun organisatie. Zij zijn ervan overtuigd dat hun collega's, voor wie die informatie wel direct relevant is, dezelfde informatie niet zo tijdig toegespeeld krijgen: 'Door mijn netwerk bij de Commissie krijg ik informatie over onderwerpen waar niemand anders in mijn organisatie toegang toe heeft'<sup>37</sup> en 'Het is altijd leuk om

meer informatie of eerdere informatie over een bepaald onderwerp te hebben dan je baas. Omdat ik een aantal mensen binnen de Commissie ken, heb ik een informatievoorsprong ten opzichte van mijn baas.'<sup>38</sup> Deze respondenten gaven aan dat de toegevoegde waarde wat betreft de netwerken hun persoonlijk toevalt en slechts indirect – en daardoor suboptimaal aan hun organisatie.

Anderen die stelden dat hun netwerk was verwaterd, gaven aan dat een groot deel van hun netwerk inmiddels ook uit Brussel vertrokken was, en dat ze geen nieuwe contactgegevens van deze mensen hadden. Toch erkenden ook de respondenten wiens netwerk verouderd was dat ze op basis van hun detachering een grote kennis van de structuren binnen de Commissie hebben, waardoor ze een voorsprong hebben op anderen in het geval dat ze vanwege hun baan een nieuw Europees netwerk op zouden moeten bouwen.

Het contrast met de groep voormalig END-ers wiens huidige baan wel goed aansluit bij hun taken binnen de Commissie, is groot. Zij gaven aan dat de voordelen van hun opgebouwde netwerk substantieel zijn. Dit duidt op een positief verband tussen enerzijds de mate van overeenkomstigheid tussen de taken als END-er en de taken als teruggekeerde ambtenaar, en anderzijds de mate waarin ambtenaren hun netwerk in stand hebben kunnen houden en er beroepsmatig gebruik van hebben kunnen maken.

'Als je de interne procedures van de EU kent, kun je vanuit Den Haag anticiperen in plaats van reageren. Door je netwerk binnen de Commissie ben je blijvend in staat te anticiperen. Dat is misschien wel het belangrijkste. De ministeries krijgen een beter begrip van wat kan en wat niet kan.'<sup>39</sup>

## 6 Conclusie

Geëuropeaniseerde rijksambtenaren en hun politieke en ambtelijke superieuren hebben te maken met een vorm van het *street level bureaucracy*: de leidinggevendenden hebben weinig zicht op de dagelijkse activiteiten van de ondergeschikten en de beleidsvrijheid van de ondergeschikten neemt daardoor toe. In het geval van END-ers hebben nationale leidinggevendenden inderdaad weinig zicht op de dagelijkse werkzaamheden van de ondergeschikten, en staat de tijdelijke arbeidsverhouding van de END-er zulk overzicht ook in de weg, omdat primaire loyaliteit aan de Commissie verwacht

wordt. Desondanks betekent dit gebrek aan overzicht vanuit de nationale superieuren niet dat de END-er een hoge mate van beleidsvrijheid heeft, omdat de taken en bevoegdheden van de gedetacheerden nauwkeurig afgebakend zijn en de END-er primair een beleidsadviserende rol heeft. Daarnaast wordt de verminderde controle van de nationale werkgever gecompenseerd door de controle van de leidinggevende binnen de Commissie. Toch blijkt dat END-ers zich duidelijk bewust zijn van de mogelijkheden die de detachingsconstructie biedt om aangestuurd te worden door de nationale leidinggevenden. Voor een deel gaat dit vrij onwillekeurig en ongemerkt, omdat ze argumenten en denkwijzen naar voren brengen die gebaseerd zijn op hun vorming en ervaring in de nationaal-culturele context, deels kan dit bewuster gaan als een nationale leidinggevende instructies geeft over de te voeren koers in een bepaald beleidsdossier. Dit laatste wordt door de meeste END-ers als ongepast gezien, maar dat het gebeurt wordt door bijna niemand ontkend. In de ogen van de END-ers gaan leidinggevenden in de Nederlandse

rijksoverheid spaarzamer om met deze mogelijkheid dan die uit de grotere lidstaten.

Daarbij komt dat door de duidelijke reglementaire obstakels voor het aansturen van END-ers door hun nationale leidinggevenden, aansturing vanuit Den Haag onwaarschijnlijk is als een primaire motivatie om een ambtenaar te detacheren. De prikkel om een ambtenaar te detacheren moet eerder gezocht worden in de geanticiperde meerwaarde die een END-er opdoet tijdens de detachering in termen van expertise, procedurele kennis en netwerkcontacten. Dit artikel heeft aangetoond dat er tijdens de detachering inderdaad sprake is van deelname aan transnationale beleidsnetwerken, maar dat er van stabiliteit binnen die netwerken nauwelijks sprake is: veel END-ers blijken na een paar jaar na terugkomst weinig van hun netwerkverbindingen in stand te hebben kunnen houden. Van alle typen beleidsmakers en belanghebbenden met wie END-ers tijdens hun detachering netwerkrelaties onderhouden, bekijft alleen de intensivering van de interactie tussen actoren binnen de rijksoverheid en de Europese Commissie.

## Noten

- 1 Europese Commissie (2006a) 2033, bepaling 4; hoofdstuk 1, art. 6.4; hoofdstuk 1, art. 7.1.a en 7.1.h.
- 2 Europese Commissie (2006a) 2033, hoofdstuk 1.7.g.
- 3 Is die afstand kleiner dan 150 km, dan ontvangt de END-er € 28,78 per dag; is deze afstand groter dan 150 km, dan bedraagt de dagvergoeding € 115,09 (deze bedragen zijn gebaseerd op de situatie in 2006; zij worden elk jaar bijgesteld overeenkomstig inflatie).
- 4 Europese Commissie (2006a) 577, hoofdstuk 2, art. 11.1 en 11.3.
- 5 Europese Commissie (2006a) 577, hoofdstuk 2, art. 11.3.
- 6 Nederlandse END-er, geciteerd in PM 19 januari 2006, 'Den Haag kijkt teveel naar Den Haag', p. 29.
- 7 Europese Commissie (2004), 577.
- 8 Algemeen Rijksambtenarenreglement, hierin liggen de algemene rechten en plichten die bij het ambtenaarschap horen, vast, bijvoorbeeld: aanstelling, werktijden, verlof en bezoldiging.
- 9 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Circulaire 23263, 12 april 2007.
- 10 De statistische gegevens in dit artikel zijn gebaseerd op het Statistical Bulletin of Commission Staff 04/2006 van de Commissie die correspondeert op de periode van dataverzameling.
- 11 De categorie 'Collega's binnen uw DG' is hier weggelaten omdat deze categorie overbodig zou zijn: alle Commissieambtenaren hebben dagelijks contact met hun directe collega's.

- 12 De subcategorieën voor de huidige contacten van voormalige END-ers met Commissieambtenaren zijn hier weggelaten om een algemeen beeld van hun huidige contacten binnen de Commissie te kunnen laten zien.
- 13 Desondanks is het moeilijk om vast te stellen of deze uitzonderingen toe te schrijven zijn aan een daadwerkelijke veranderingen in de intensiteit van het contact of dat dit verschil slechts voorkomt uit de minder nauwkeurige antwoorden die respondenten geven als ze op hun geheugen aangevoelen zijn.
- 14 Programma Andere Overheid, Rijksbrede takenanalyse, 2005, Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden' Eindrapport, Den Haag, p. 12-13.
- 15 Gerben Everts quoted in 'Den Haag kijkt teveel naar Den Haag', PM 19 januari 2006, p. 27.
- 16 Interview met SNE79, Den Haag, maart 2006.
- 17 Interview met SNE20, Brussel, februari 2006.
- 18 Interview met SNE70, Den Haag, maart 2006.
- 19 Interview met SNE3, Brussel, februari 2006.
- 20 Interview met SNE18, Brussel, maart 2006.
- 21 Interview met SNE23, Brussel, februari 2006.
- 22 Interview met SNE20, Brussel, februari 2006.
- 23 Interview met SNE31, Brussel, februari 2006.
- 24 Interview met SNE25, Brussel, januari 2006.
- 25 Interview met SNE61, Brussel, maart 2006.
- 26 Interview met SNE20, Brussel, februari 2006.
- 27 Interview met SNE23, Brussel, februari 2006.

- 28 Interview met SNE84, Den Haag, maart 2006.  
 29 Interview met SNE63, Den Haag, maart 2006.  
 30 Interview met SNE145, Den Haag, maart 2006.  
 31 Interview met SNE79, Den Haag, maart 2006.  
 32 Interview met SNE70, Den Haag, maart 2006.  
 33 Interview met SNE25, Brussel, januari 2006.  
 34 Interview met SNE19, Brussel, maart 2006.  
 35 Interview met SNE63, Den Haag, maart 2006.  
 36 Dit betekent niet dat de teruggekeerde END-ers persoonlijk geen baat bij hun ervaringen en netwerk hebben, maar het cruciale punt hier is dat de winst voor de detacherende organisatie beperkt is als de END-ers na afloop van de detachering niet terugkeren naar hun thuisorganisatie.  
 37 Interview met SNE66, Den Haag, maart 2006.  
 38 Interview met SNE84, Rotterdam, maart 2006.  
 39 Interview met SNE19, Brussel, maart 2006.

## Literatuur

- Babbie, E., 1992, *The practice of social research*, Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- CLENAD Nederlandse Sectie, 2003, *Op naar een win<sup>3</sup> situatie: Een overzicht voor de versterking van de banden tussen gedetacheerde medewerkers bij de Europese instelling en de overheid in Den Haag*, Brussel.
- Europese Commissie, 2004, *Commission Decision C(2004) 577 of 27 February 2004 laying down rules on the secondment of National Experts to the Commission*.
- Europese Commissie, 2006a, *Besluit van de Commissie C(2006) 2033 van 1 februari 2006 tot vaststelling van de regeling betreffende de detachering van nationale deskundigen bij de Commissie*.
- Europese Commissie, 2006b, *Statistical Bulletin of Commission Staff 04/2006*.
- Goetz, K. en S. Hix (red.), 2001, *Europeanized politics? European integration and national political systems*, London: Frank Cass.
- Hart, P. 't, A.C. Wille, R.A. Boin, F. van der Meer, G. Dijkstra en M. Zannoni, 2002, *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Hooghe, L., 1996, *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jordan, A., 2001, 'The European Union: An evolving system of multi-level governance or government?'. *Politics and Policy*, 29: 193-208.
- Jönsson, C., B. Bjurulf, O. Elgström, A. Sannestedt en M. Strömvik, 1998, 'Negotiations in Networks in the European Union'. *International Negotiation*, 3: 319-44.
- Jönsson, C. en M. Strömvik, 2005, 'Negotiations in networks'. In: O. Elgström en C. Jönsson (red.), *European Union negotiations: Processes, networks and institutions*, London: Routledge, 13-28.
- Kohler-Koch, B. en R. Eising, 1999, *The transformation of governance in the European Union*, London: Routledge.
- Marks, G., L. Hooghe en K. Blank, 1996, 'European integration from the 1980s: State-centric versus multi-level governance'. *Journal of Common Market Studies*, 34: 341-378.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2007, circulaire 2006-23263, *Toepassing ambtelijke rechtspositie ENDers*.
- Noordegraaf, M., 2000, *Attention!*, Rotterdam: Eburon.
- Peters, B. G. en J. Pierre, 2001 'Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance'. *Policy and Politics* 29: 131-135.
- Programma Andere Overheid Rijksbrede takenanalyse, 2005, Gemengde Commissie 'Sturing EU-aangelegenheden', *Eindrapport*, Den Haag, 7 juni 2005.
- Scharpf, F.W., 1994, 'Community and autonomy: Multi-level policy-making in the European Union'. *Journal of European Public Policy*, 1: 219-242.
- Slaughter, A.M., 2004, *A New World Order*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Trondal, J., 2004, 'Political dynamics of the parallel administration of the European Commission'. In: A. Smith (red.), *Politics and the European Commission: Actors, interdependence, legitimacy*, London: Routledge, 67-82.
- Trondal, J., 2006a, 'Governing at the frontier of the European Commission: The case of seconded national experts'. *West European Politics* 29: 147-160.
- Trondal, J., 2006b, 'An institutional perspective on representation. Ambiguous representation in the European Commission'. *European Integration online Papers (EIoP)*, 10, 4.
- Trondal, J., C.F. van den Berg en S. Suvarierol, 2007, 'Tensions of Governance in the European Commission'. *Centre for European Studies Working Paper no. 3*.