

Op hoogtijdagen staan in Brussel de prominenten in de schijnwerpers. Maar achter de schermen houden Europese beleidsmakers het wiel draaiend. Zij vormen een moeilijk te doorgronden geheel – woorden als ‘beleidsapparaat’ en ‘machinekamer’ suggereren wellicht nog iets te veel coherentie – maar zonder hun inzet loopt de boel geheid vast.



FOTO: FOTO MARTEN HARTMAN/JH

# Brusselse machinekamer draait op blijvers en passanten

In de Brusselse EU-gebouwen gaat het net als bij andere officiële instellingen. Bij de receptie word je na een reeks administratieve handelingen en checks voorzien van een pasje dat je verblijf in het gebouw rechtvaardigt. Eenmaal opgehaald door je contactpersoon betreed je het innerlijk van het gebouw. Via toegangsconstructies die slechts mondjesmaat en onder voortdurende controle passage toelaten, dring je – afhankelijk van je pasje – steeds verder door.

## Europese plekken

Er staan nu ruim zestig van die gebouwen in Brussel, waaronder een paar heel grote. Berlaymont was lang de kern, maar is inmiddels opgegaan in een Europese Wijk (kaart) waar veel onderdelen van het EU-beleidsapparaat gevestigd zijn of bijeenkomen. Tot zover het formele gebied. De Europese ambtenaren wonen in aantrekkelijke delen van het Brusselse gewest en de groene gemeenten eromheen: in gegentrificeerde delen van de binnenstad en in het groen, vaak in de buurt van de Europese en andere internationale scholen. Er zijn veel feestjes aan huis en in clubs, allemaal gelegenheden om nieuwe contacten op te doen, zaken rustig door te nemen en de

bestaande gewoonten en voorkeuren nog eens aan elkaar te bevestigen.

## Blijvers en passanten

De hogere ambtenaren zijn allemaal bijzonder gekwalificeerd, en gepikt en gemazeld in de bestuursdienst. Velen blijven hun hele werkzame leven in Brussel en slijten er ook hun pensioenjaren. Ze talen niet meer naar een vaste verblijfplaats in het oude vaderland.

Heel wat plekken worden nu ook gevuld met personeel dat tijdelijk gedetacheerd is vanuit nationale ambtelijke diensten. Zij blijven een beperkt aantal jaren. De *habitués* in Brussel waarderen de verse expertise die ze meebrengen, maar hopen wel dat de tijdelijken zich de Europese blik in de dagelijkse gang van zaken snel eigen maken en die ook weer meenemen naar hun oorspronkelijke diensten. Nationale regeringen rekenen op de alertheid en informatie van de tijdelijke uitkijkposten in Brussel.

De echte passanten in de EU-habitat vliegen van tijd tot tijd in vanuit de Europese hoofdsteden en vertrekken weer als de vergaderingen zijn afgelopen. Zij maken deel uit van de uitgebreide professionele netwerken die bekend staan als de ‘comitologie’ van de

EU. Honderden Brusselse comités met daarin duizenden ambtenaren leveren input voor de ontwikkeling van wetgeving en voor snelle beleidsresponsen wanneer zich crises voordoen (bijvoorbeeld een uitbraak van dieren- of plantenziekten).

De verkeersregels voor alle contacten in de formele circuits zijn voorgeschreven in het *acquis communautaire*: de Europese verdragen en alle wetten die op grond daarvan in de loop der jaren tot stand zijn gebracht. De professionele kundigheid van de betrokkenen, en het *informele acquis* gevormd tijdens etentjes, op de tennisbanen en in de achtertuinen van Brussel, bakenen de ruimte voor onderlinge uitwisseling verder af. Je zou deze gevulde habitat kunnen aanduiden als het ‘apparaat’ of de ‘machinekamer’ van de EU, al suggereert die benaming meer samenhang dan er werkelijk is.

## Ambtenaren en politici

Het apparaat ondersteunt de prima donna’s die op de hoogtijdagen het Brusselse toneel bevolken. Dat toneel laat soms niet veel meer zien dan de aankomst in limousines en een persconferentie in het holst van de nacht die de betrokkenen meestal niet op hun best

Links: Ingang voor ambtenaren van de delegaties tijdens een Europees topoverleg over Griekenland en de euro-crisis. In de spiegeling van de ruit is het Berlaymont-gebouw te zien, het hoofdkantoor van de Europese Commissie in de Europese Wijk in Brussel.

toont. Wat de kopstukken achter de gesloten deuren toevoegen aan wat het apparaat heeft aangereikt, is onderwerp van speculatie. Niemand suggereert dat de prima donna's ook wel zonder zouden kunnen. Twee recente episodes in de EU-besluitvorming illustreren de werking van het apparaat, en het belang van zijn expertise.

### Do's & don'ts

De eerste episode onderstreept de informele *do's & don'ts* binnen het apparaat voor wie enige invloed wil uitoefenen op de beleidsvorming – in dit geval het Europese Nabuurschapsbeleid (ENP).

De EU probeert aan de buitengrens de burens zo veel mogelijk positief op de Europese samenwerking te oriënteren en ze te doordringen van de voordelen van een keurige maatschappelijke orde ('word of wees zoals wij'). Het is daarbij zaak de buurlanden zo veel mogelijk van dienst te zijn zonder een lidmaatschap in het vooruitzicht te stellen of categorisch uit te sluiten. Dit geldt nog het meest in het Oosten, en de betrekkingen met Rusland moeten hiermee goed harmoniëren.

Merje Kuus, afkomstig uit Estland en nu als politiek geograaf werkzaam in Canada, vroeg Europese ambtenaren uit de nieuwe lidstaten en de *old hands* in het ambtelijk apparaat naar hun onderlinge ervaringen op dit punt. Er bleek op veel momenten frictie te hebben bestaan waarbij beide partijen deskundigheid claimden in de discussie. De nieuwkomers uit het voormalige Oostblok beriepen zich op de lange ervaring die ze thuis hadden met dit soort contacten. De *old hands* beriepen zich op de opgebouwde EU-ervaring. De laatsten bleken ongevoelig voor de historische lessen van hun nieuwe gesprekspartners, ook al vanwege de geringe machtspositie van de landen waaruit ze afkomstig waren en de geringe EU-ervaring waarover ze beschikten. Merje Kuus zag in de loop van een paar jaar het eigen historische perspectief van de nieuwkomers als bakken in kracht afnemen. De nieuwkomers werden gaandeweg in de gangbare perspectieven van de EU gesocialiseerd.

### Involed

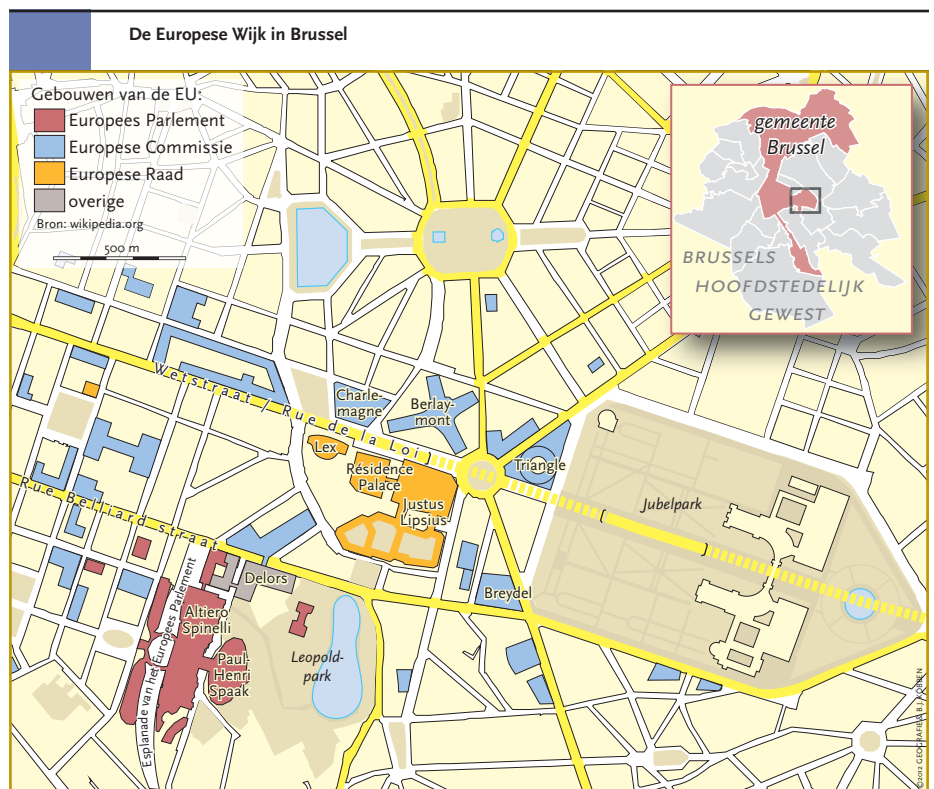
De tweede episode illustreert hoeveel invloed het ambtelijke apparaat heeft op de besluitvorming – in dit geval rond de eurocrisis. Het ging om het optuigen van het noodfonds



Op hoogtijdagen bevolken de prima donna's van de EU het Brusselse toneel, hier tijdens een 'informele' ontmoeting, bijeengeroepen door EU-president Herman van Rompuy op 30 januari 2012.

en een stabiliseringsmechanisme, en de politieke eis dat private schuldeisers 'vrijwillig' zouden bijdragen aan de oplossing van het Griekse staatsschuldenprobleem. Caroline de Gruyter beschrijft de ambtelijke gang van zaken in *NRC Handelsblad* van 10/11 december 2011. Ze richt de schijnwerper op de selecte eurogroepwerkgroep (u leest het goed). Daarin zitten de topambtenaren van de ministeries van financiën van de euro-

landen, de plaatsvervangers van de presidenten van de nationale banken van die landen, een enkele onderminister van financiën, en de directeur-generaal Economie en Financiën bij de Europese Commissie. De laatste bestiert weer een secretariaat van Europese ambtenaren, veelal gedetacheerd uit nationale ministeries, die het voorbereidende werk voor de werkgroep verrichten. Zij zorgen voor de praktische uitwerking van de politieke ge-





De Chaussee d'Etterbeek klimt tussen Lex en Résidence Palace door naar het Berlaymontgebouw.

wist daar nog 50% van te maken (uiteindelijk werd het 53,5%).

Bij de Europese financiële crisis heeft het ambtelijk apparaat dus een aanzienlijke invloed en speelruimte in het onderhandelingsspel, maar de prima donna's zijn er ook nog.

### Habitat en doorgeefluik

Er zijn hier geografisch gezien twee interessante dingen aan de hand. Ten eerste vormt zich een Brusselse habitat van passanten en (semi)permanente verblijvers (kader). Ten tweede zien we een Europees niveau dat zich van tijd tot tijd in het Brusselse manifesteert met de prima donna's in hun ceremoniële poses en achter gesloten deuren, en de ambtelijke ondersteuning rond hun vergadertafels. Het geheel is onbepaalder. Veel Europese rollen worden ook in eigen land vervuld. De Europese netwerken verdichten zich van tijd tot tijd in de Brusselse habitat, maar zijn over alle EU-hoofdsteden gespreid, wat wel de europeanisering van de nationale politiek wordt genoemd. Zonder die habitat in Brussel kan de europeanisering echter niet functioneren. Daar ligt de machinekamer van het proces. •

dachten van de prima donna's. Want die hebben van de alledaagse praktijk op dit terrein niet veel kaas gegeten, Jean-Claude Juncker uitgezonderd. Technische zwaargewichten hebben op dit terrein meer invloed dan politieke.

De leden van de eurogroepwerkgroep zien elkaar maandelijks in Brussel maar houden bij oplopende spanning vrijwel dagelijks contact via *conference calls* en *videolinks*. Sommigen komen elkaar ook nog tegen bij vergaderingen van de Europese Centrale

Bank in Frankfurt, bij de OECD, bij het IMF, enzovoort.

De ambtelijke voorzitter van de eurogroepwerkgroep schuift als een van de zeer weinigen – en tegen de regels in! – aan bij de zittingen van de Europese Raad. Vakministers zijn daar kwaad over. Zijn voorganger onderhandelde ook in naam van de prima donna's direct met de banken. Op het moment dat de banken niet verder wilden gaan dan 40% kwijtschelding van de Griekse schuld, nam het tweespan Merkozy het karwei over en

## Koppen tellen in de Europese Wijk

In een eerdere bijdrage over Brussel als biotoop voor beroeps-Europeanen (*Geografie* mei 2008) schatten we de totale arbeidsbevolking van de Europese en direct verbonden instellingen op 66.000 arbeidsplaatsen.

In dit artikel hebben we het alleen over de EU-beleidsbepalers. De eurogroepwerkgroep vormt de meest selecte groep – van hen lopen er hoogstens een paar honderd in Brussel rond.

Het is bijzonder lastig te bepalen hoeveel ambtenaren direct betrokken zijn bij de beleidsbepaling in Brussel. Bij de Europese Commissie werken bijna 24.000 mensen, waarvan tweederde in Brussel. Ruim de helft zijn administratoren. Dit zijn voornamelijk managers, beleidsmedewerkers, juristen, vertalers en tolken, met rangen van AD5 tot AD16, van wie 700 in de drie top-rangen. Bij het Europees Parlement werken 7500 mensen vooral in Brussel, van wie 150 in de top zittingen. Bij de Raad werken 3000 mensen, van wie 300 in de hoogste echelons.

Daarnaast heeft elke lidstaat een staf van

Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Die varieert in grootte: 60 voor Oostenrijk; 100 voor Finland; 120 voor Zweden; 190 voor Duitsland en wat kleiner voor de nieuwe lidstaten. Elke staf bestaat uit beleidsmedewerkers en ondersteunende staf, maar hoe de verhouding precies is, weten wij niet. Uitgaand van een soortgelijke omvangsverdeling voor alle 27 lidstaten en een gelijkproportie beleidsmedewerkers als bij de Raad kom je uit op ongeveer 270 functies. Dit brengt het geschatte aantal permanent in Brussel aanwezige ambtelijke beleidsbepalers op 1420.

Dan zijn er nog semipermanente krachten in Brussel: de *seconded national experts*. Zij blijven met één been in het land van herkomst. Het gaat om ongeveer 1200 ambtenaren, gedetacheerd door de nationale ministeries van de lidstaten en kandidaat-lidstaten bij een Europese instelling. In 2006 werd in Nederland uitgebreid onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van rijksambtenaren bij Brussel. Er werkten toen 60 Nederlandse

experts bij EU-instellingen.

Het is nog veel lastiger vast te stellen hoeveel nationale ambtenaren bij de Brusselse netwerken betrokken zijn en dus echte passanten zijn. Je kunt een schatting maken op basis van het aantal comités dat voor Raad en Commissie werkt, of op basis van het percentage nationale ambtenaren betrokken bij Europees beleid. In 2010 waren er 259 comités die 859 keer vergaderden. Als steeds dezelfde ambtenaar alle vergaderingen van een comité bezoekt, kom je uit op 6993 nationale ambtenaren – dat is dan het absolute minimum. Volgens de Nederlandse studie uit 2006 was 3% van de ondervraagde rijksambtenaren bijna voltijds betrokken bij EU-beleid. Het is echter onduidelijk hoe representatief de steekproef was, zodat je daaruit geen landelijk cijfer kunt destilleren, laat staan een schatting voor alle lidstaten bij elkaar.

Duidelijk is wel dat passanten in de Europese Wijk de blijvers in aantal verre overtreffen.