

IOB

**ANALYSE VAN DE EUROPESE BESLUITVORMING IN HET KADER VAN  
AGENDA 2000**

**DECIDE BV - Groningen**

Werkdocument | september 2002

INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE

**ANALYSE VAN DE  
EUROPESE BESLUITVORMING  
IN HET KADER VAN  
  
AGENDA 2000**

**Uitgevoerd door DECIDE BV, Groningen in opdracht van de  
Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie  
(IOB)  
van het Ministerie van Buitenlandse Zaken**



## VOORWOORD

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie heeft een evaluatie verricht naar de onderhandelingen over Agenda 2000, dat wil zeggen de onderhandelingen over de financiering van de Europese Unie voor de periode 2000 – 2006.

Met deze evaluatie betrad de Inspectie een nieuw terrein: het was de eerste keer dat 'onderhandelingen' onderwerp van evaluatie-onderzoek waren. Om een evaluatie op dit nieuwe werkterrein mogelijk te maken is gezocht naar wetenschappelijke methoden en technieken die een objectief inzicht verschaffen in het onderhandelingsproces. Daartoe heeft IOB gebruik gemaakt van het zogeheten Decide-model dat in de Verenigde Staten en aan de Universiteit van Groningen is ontwikkeld.

Met het Decide-model worden computer-simulaties gemaakt die inzicht verschaffen in het verloop van onderhandelingen. Om de complexe onderhandelingsituaties inzichtelijk te maken wordt bij de toepassing van dit model het geheel van de onderhandelingen teruggebracht tot een beperkt aantal 'besluitpunten'. Deze besluitpunten worden op een getalsmatige schaalverdeling gedefinieerd zodat het mogelijk is cijfermatige berekeningen uit te voeren. Decide hanteert daarvoor drie modellen, waarmee verschillende type onderhandelingen kunnen worden geanalyseerd. Met deze modellen zijn de onderhandelingen in kaart gebracht en is het krachtenveld rond de verschillende besluitpunten weergegeven. Tevens zijn de verschuivingen berekend die zich in het verloop van de onderhandelingen in het krachtenveld hebben voorgedaan.

De analyses die met het Decide-model zijn gemaakt vormen - met de uitkomsten van het dossier-onderzoek - de basis van de evaluatie naar de onderhandelingen over Agenda 2000. Besloten is de analyses en berekeningen die met het Decide-model zijn verricht als werkdocument van de Inspectie te publiceren. In dit werkdocument wordt ook ingegaan op de werking van het Decide-model en worden de mogelijkheden en de beperkingen van het model aangegeven. Tevens wordt inzicht verschaft omtrent de gebruikte gegevens en wordt de Nederlandse strategie geanalyseerd.

Met het uitbrengen van dit werkdocument wil de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie geïnteresseerden in staat stellen kennis te nemen van de wijze waarop de analyses zijn verkregen die de basis vormen voor de evaluatie van Agenda 2000. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

Rob D. van den Berg  
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.



# INHOUD

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Vraagstelling en aanpak</b>	<b>11</b>
<b>2 Besluitvormingsmodellen</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Assumpties bij toepassing	16
2.3 Invoergegevens	16
2.4 Procesanalyse	17
2.5 Besluitvormingsmodellen	18
2.5.1 Het Compromismodel	18
2.5.2 Het Ruilmodel	19
2.5.3 Het Conflictmodel	20
2.6 Toepassing op Agenda 2000	20
<b>3 Verzamelde gegevens</b>	<b>23</b>
3.1 Centrale issues in de besluitvorming	23
3.2 Kwantificering parameters	25
<b>4 Nederlandse strategie</b>	<b>29</b>
4.1 Doelstellingen	29
4.2 Strategie	30
<b>5 Externe factoren</b>	<b>33</b>
<b>6 Trendanalyse</b>	<b>35</b>
6.1 Inleiding	35
6.2 Beschrijving van de trend	36
<b>7 Samenhang en conclusies</b>	<b>63</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage I Basisgegevens	73
Bijlage II Toelichting op algoritmes van de simulatiemodellen	81
Literatuur	93



# SAMENVATTING

## Inleiding

De onderhandelingen rond Agenda 2000 zijn voor Nederland uitermate gunstig verlopen. De doelstelling die Nederland zich tevoren had gesteld, is ruimschoots gehaald. Natuurlijk is dan de vraag naar de oorzaken van dit succes interessant: was het de effectiviteit van de Nederlandse strategie, en zo ja, welke elementen daaruit, of konden de Nederlandse vertegenwoordigers meeliften met één of meer grote lidstaten?

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken tracht deze vragen door middel van een evaluerend onderzoek te beantwoorden. Om deze reden heeft zij *DECIDE* opdracht gegeven een retrospectieve besluitvormingsanalyse uit te voeren op de onderhandelingen rond Agenda 2000. Het voorliggend rapport vormt de neerslag van dit onderzoek.

*DECIDE*, een adviesbureau gelieerd aan de Rijksuniversiteit Groningen, heeft een jarenlange ervaring in het analyseren van besluitvormingsprocessen. In haar methodiek wordt gebruik gemaakt van computermodellen waarmee het proces van besluitvorming of onderhandeling gesimuleerd wordt. Hierbij wordt het onderhandelingsproces zoveel mogelijk geobjectiveerd en geabstraheerd van personen, incidentele ontwikkelingen en details. Onderhandelings thema's (issues), standpunten en de beargumenteerbare belangen van de deelnemende partijen worden kwantitatief benaderd. Deze methodiek maakt het mogelijk verwachtingen uit te spreken over toekomstige ontwikkelingen in de besluitvorming en op basis hiervan te adviseren.

Het doel van het onderzoek van *DECIDE* was drieledig:

1. Het in kaart brengen van het krachtenveld rond de onderhandelingen.
2. Het vaststellen, door middel van daartoe geëigende besluitvormingsmodellen, van het verloop van het onderhandelingsproces.
3. Het evalueren van het verloop van de onderhandelingen, met name tegen de achtergrond van de door Nederland gevolgde strategie.

## Aanpak

Het onderzoek kende drie fasen: probleemanalyse, krachtenveldanalyse en procesanalyse.

### *Probleemanalyse*

In deze fase werd de kern van de onderhandelingsproblematiek in kaart gebracht. Hiertoe zijn de meest controversiële punten van de onderhandelingen geformuleerd. De leidende vraag hierbij was: wat waren de belangrijkste knelpunten, zo concreet mogelijk, in de thematiek rond Agenda 2000, waarover overeenstemming tussen de lidstaten en de Commissie noodzakelijk was.

### *Krachtenveldanalyse*

Van elke lidstaat en de Commissie werden de standpunten inzake de onderhandelingsissues, *en de veranderingen daarin*, in kaart gebracht. Als startpunt van de onderhandelingen is het moment genomen dat de Commissie met haar



Agenda 2000 voorstel kwam: juli 1997. Het eindpunt van de onderhandelingen vormde de Europese Raad van Berlijn in maart 1999. De standpunten zijn door IOB op basis van documentanalyse verzameld.

Door middel van uitgebreide interviews met deskundigen die de onderhandelingen van nabij hebben meegemaakt, zijn door *DECIDE* aanvullende gegevens verzameld: het belang dat elke lidstaat aan elk van de issues hechtte (volgorde in prioriteit), de strategie van Nederland en de factoren die mogelijkwijs een rol speelden bij het verloop van de onderhandelingen.

Tenslotte is een schatting gemaakt van het relatieve gewicht van de lidstaten en de Commissie in de besluitvorming.

Voor elk van de onderhandelingsissues werd op basis van de posities, de belangen en het relatieve gewicht van de lidstaten het politieke krachtenveld geconstrueerd en de veranderingen ervan in de loop van de onderhandelingen in kaart gebracht.

### *Procesanalyse*

Met behulp van een drietal besluitvormingsmodellen werd het verloop van de onderhandelingen in kaart gebracht. Hiertoe werden op vier momenten in de anderhalf jaar durende periode van de onderhandelingen (achteraf) prognoses gemaakt van de uiteindelijke uitkomsten van de onderhandelingen. De verandering in deze prognoses geeft een indicatie van de ontwikkeling van het te verwachten onderhandelingsresultaat.

### **Onderhandelingsissues**

Onderstaande tien onderhandelingspunten werden als meest centraal en controversieel geïdentificeerd.

1. In hoeverre dient er een verschuiving te komen in de inkomstenbronnen van de Unie en wel van **BTW** inkomsten naar BNP middelen?
2. Dient de correctie van de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk (**rebate**) te blijven bestaan?
3. Dient er een generieke compensatieregeling te komen (**nettobegrenzer**)?
4. Op basis waarvan dient de hoogte van de financiële perspectieven (**FP**) voor de periode 2000-2006 vastgesteld te worden?
5. Dienen de **landbouwuitgaven** in reële zin ten opzichte van 1999 te dalen, te stijgen of gestabiliseerd te worden?
6. In hoeverre dient de **interventieprijs in de graansector** verlaagd te worden?
7. In hoeverre dient de **interventieprijs in de zuivelsector** verlaagd te worden?
8. In hoeverre dient de **interventieprijs in de rundvleessector** verlaagd te worden?
9. Dient het bestedingsplafond van de uitgaven voor de *structuurfondsen* (inclusief Cohesiefonds) in de komende periode in reële termen toe te nemen, te stabiliseren of af te nemen, vergeleken met de periode 1994-1999?
10. Dienen de bijdragen uit het **Cohesiefonds** voor die lidstaten die voorheen uit het fonds kregen maar die inmiddels deelnemen aan de derde fase van de invoering van de EMU wel of niet beëindigd te worden?

Voor elk issue werd een lineaire schaal van mogelijke standpunten geconstrueerd; hierdoor kon de totale onderhandelingspositie van elke lidstaat omgezet worden als een verzameling schaalwaarden op de tien issues. Dit inventariseren van standpunten

werd voor elk van de vier opeenvolgende voorzitterschappen voorafgaand aan de finale onderhandelingen in Berlijn (maart 1999) gedaan (Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland).

### **Nederlandse strategie**

Voor Nederland speelde het feit dat zij een zware nettobetaler van de Unie was geworden een grote rol bij de bepaling van de onderhandelingsstrategie. Bij het vormgeven van de strategie waren het ministerie van Buitenlandse Zaken en dat van Financiën betrokken.

Vanaf het begin van de onderhandelingen hanteerde Financiën als hoofddoelstelling: het verbeteren van de nettopositie van Nederland. Dit werd zeer rechtlijnig vertaald in drie instrumentele doelstellingen:

1. Vermindering van de Nederlandse bijdrage.
2. Het verhogen van de inkomsten van Nederland uit de Unie.
3. Het verlagen van de uitgaven van de EU. Dit leverde Nederland indirect een financieel voordeel op, immers hoe lager de uitgaven, hoe kleiner de bijdrage van Nederland hoefde te zijn. Financiën hanteerde deze doelstelling integraal, dat wil zeggen dat Nederland alle uitgavenposten van de Unie zou moeten trachten te verminderen.

Het streven de uitgaven te beperken werd weliswaar vanaf het begin door Financiën ingezet maar pas in de tweede helft van 1998, na de aanvang van Paars II, aangescherpt. Vanaf dat moment verschoof Nederland ten aanzien van alle uitgaven formeel naar de positie van reële stabilisatie: in *reële* waarden een stabilisatie van de uitgaven en wel met ingang van 2000.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken kon zich tijdens Paars I onder Van Mierlo niet helemaal vinden in de opstelling van Financiën. Men vond het teveel gereken en te weinig gebaseerd op beleidsinhoudelijke overwegingen. Onder Paars II klikte het beter tussen de doelstellingen van beide ministeries.

Op welke wijze trachtte Nederland concreet haar doelstellingen te verwezenlijken?

1. Nederland toonde vanaf het begin van de onderhandelingen op vrijwel alle onderhandelingsissues een hoge inzet. Men liet duidelijk blijken dat het 'menens' was. Deze houding was ongebruikelijk voor Nederland.
2. Reeds in een zeer vroeg stadium werd, met name door Financiën, bij andere lidstaten steun gezocht voor het Nederlandse standpunt en werd getracht coalities te vormen. In eerste instantie met andere zware nettobetalers: Duitsland, Oostenrijk en Zweden. In tweede instantie met Frankrijk, het VK en Finland, die ook een beperking van de uitgaven voor ogen stond.
3. De boodschap van Nederland was helder en duidelijk: de nettopositie van Nederland diende verbeterd te worden. Niet alleen de inhoud maar ook de opstelling van de Nederlandse onderhandelaars was helder. Impliciet werd gedreigd met een veto als het resultaat voor Nederland, op het punt van de nettopositie, niet acceptabel was. Afgezien van de vraag hoe serieus Europa deze vetodreiging nam, het regeerakkoord van Paars II sprak duidelijke taal. Hierin werd expliciet de doelstelling met betrekking tot de nettopositie uitgesproken, en wel in aantallen guldens.

4. Alle departementen verkondigden dezelfde boodschap; in ieder geval sinds het begin van Paars II. Dit 'uno sono' was niet kenmerkend voor Nederland in het verleden.
5. Doordat Nederland zich zo op het financiële aspect richtte, konden de onderhandelaars flexibel worden op de inhoud. Extreem geformuleerd: het maakte niet uit op welke manier, als het maar een gunstig effect had op de Nederlandse betalingspositie.
6. De uiteindelijke publicatie van Tabel C in december 1998 in Wenen, die inzicht gaf in de nettobetalingproblematiek, kan ook beschouwd worden als een element van de Nederlandse strategie. Nederland had al lange tijd aangedrongen op openbaarmaking van dit overzicht. De Commissie had dit lange tijd geweigerd omdat de nettopositie als een oneigenlijk argument in de onderhandelingen werd beschouwd. Met de publicatie van Tabel C werd het Nederlandse argument in feite legitiem verklaard.

### **Externe factoren**

Met externe factoren worden factoren bedoeld die het verloop van de onderhandelingen meebepaald hebben en die niet inherent zijn aan het onderhandelingsproces zelf. Door de geïnterviewde deskundigen werd de volgende factoren meer of minder invloed toegekend:

1. De invoering van de EMU. De strenge financiële toelatingscriteria voor de EMU zorgden ervoor dat de lidstaten scherp dienden te begroten en dat tekorten en staatsschulden teruggebracht dienden te worden. Dit zorgde voor een financieel-economisch klimaat waarin een ruimhartige begrotingspolitiek van de EU niet goed (meer) paste.
2. Het voorzitterschap van Duitsland tijdens de laatste ER in Berlijn. De EU had op dat moment een grote behoefte aan een succes. Aanleidingen hiervoor waren de oorlog in Bosnië en het terugtreden van de Commissie vlak voor de ER in Berlijn. Dit zou er toe geleid kunnen hebben dat Duitsland veel concessies heeft gedaan teneinde de lidstaten bij elkaar te brengen.
3. De vetodreiging van Chirac. In zijn algemeenheid is strategie een onderdeel van het onderhandelingsproces en geen externe factor. De vetodreiging van Chirac was echter een dermate uitzonderlijke en persoonlijke zet, dat we hier welhaast van een externe factor kunnen spreken.
4. Vlak voor Berlijn trad de Commissie terug. Het is denkbaar, dat de voorstellen van de Commissie die op tafel lagen, hierdoor minder leverage kregen.
5. De uitbreidingsplannen van de EU vergrooten de onzekerheid rond de financiële planning. Dit kan ertoe hebben bijgedragen dat er een klimaat ontstond waarin een grotere voorzichtigheid werd betracht in de financiële planning van de EU.

We constateren dat de veronderstelde effecten van alle genoemde factoren consistent zijn met het inzicht dat door het onderzoek in het verloop van het onderhandelingsproces verkregen is; geen van de factoren is door de analyse gefalsificeerd. Voorts zijn de effecten van de eerste drie factoren bijna tastbaar. De eerste verklaart (mede) het grote succes van de Nederlandse positie inzake het stabiliseren van de uitgaven, de tweede lijkt op zijn minst zeer waarschijnlijk als we kijken naar het relatieve onderhandelingsresultaat in Berlijn voor Duitsland en de derde factor veroorzaakte het uitstel van de landbouwhervorming.

## Besluitvormingsanalyse

Het voert te ver om in deze samenvatting diep in te gaan op de technische details van de analyse; daarvoor verwijzen wij naar het rapport. Hieronder wordt beknopt ingegaan op de lijn van analyse en argumentatie.

Allereerst werd op basis van de gekwantificeerde indices van de standpunten, belangen en macht van de lidstaten en de Commissie voor elk issue een krachtenveldanalyse gemaakt. Hierin werd zichtbaar hoe de verdeling van steun is voor de verschillende posities op het spectrum van ingenomen standpunten. Door dit op vier meetmomenten te doen werd de verandering in deze verdeling van leverage over de standpunten duidelijk. Veranderingen ontstaan doordat lidstaten hun positie wijzigen of voor het eerst (alsnog) een positie innemen.

Door de positie van Nederland te evalueren tegen de achtergrond van (de veranderingen van) dit krachtenveld, werd inzicht verkregen in de strategie van Nederland en de haalbaarheid van haar positie. Ook konden we conclusies trekken uit de bewegingsrichting van de verandering: is deze gunstig geweest voor Nederland of niet?

Door de analyses van de afzonderlijke issues te aggregeren werd een totaalbeeld verkregen van de ontwikkeling van steun voor het Nederlandse standpunt.

Vervolgens werd voor elk meetmoment een prognose gemaakt van de uitkomst van de onderhandelingen en wel met behulp van drie computermodellen. De invoergegevens van de modellen zijn opnieuw de standpunten, belangen en macht van de lidstaten en de Commissie. De prognoses op basis van de standpunten van de lidstaten in respectievelijk het najaar van 1997, de eerste en tweede helft van 1998 en begin 1999, leverde een beeld op van het verloop van de onderhandelingen. Het ging er daarbij om de grote lijn, de trend, helder te krijgen: in welke richting bewoog de verwachte uitkomst van de onderhandelingen? Zijn veranderingen in de trend te verklaren door externe factoren of gebeurtenissen rond de onderhandelingen? Hoe is de bewegingsrichting gerelateerd aan de Nederlandse posities op de issues? Zie voor een toelichting op aard en werking van deze modellen hoofdstuk twee en bijlage II.

Door de trend te vergelijken met de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen in Berlijn, werd inzicht verkregen in de vraag of er in de slotonderhandelingen nog onverwachte wendingen plaatsvonden. Was de uitkomst van Berlijn al tevoren voorspelbaar of heeft Nederland juist daar haar grote succes behaald?

Door de inzichten uit de krachtenveldanalyse, de trendanalyse en de vergelijking met de feitelijke uitkomst te combineren, konden we conclusies trekken over de succesvolheid van Nederland. Heeft Nederland een effectieve strategie gevolgd of is het succes haar in de schoot geworpen?

## Conclusies

De cruciale vraag in de analyse betrof de relatie tussen het onderhandelingsresultaat en het Nederlandse onderhandelingsgedrag: de inzet en de strategie van Nederland. Hier is de *effectiviteit* van de Nederlandse strategie aan de orde: in welke mate heeft Nederland bijgedragen tot het bereiken van het (positieve) resultaat?

Hoe vanzelfsprekend de effectiviteit van deze strategie ook is geweest voor degenen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, we kunnen alleen van effectiviteit spreken als het verband tussen de Nederlandse strategie en het onderhandelingsresultaat voldoende plausibel kan worden gemaakt. We onderzoeken dit verband aan de hand van een viertal vragen.

De eerste vraag is: *in hoeverre is het verloop van de onderhandelingen gunstig geweest voor de posities die Nederland op de issues innam?* Is de Nederlandse strategie effectief geweest dan zal het krachtenveld in de onderhandelingen in het voordeel van Nederland veranderd zijn. Dit hoeft voor een specifiek issue niet te betekenen dat Nederland volledig haar zin heeft gekregen, maar wel dat de uitkomst van de onderhandelingen dichterbij de buurt ligt van het Nederlandse standpunt dan aanvankelijk te verwachten viel.

In Tabel S1 is weergegeven in hoeverre de onderhandelingen voor Nederland wel of niet gunstig verliepen, ten eerste gedurende de aanloopfase naar Berlijn en ten tweede gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn zelf. Voor elk issue is weergegeven of de steun voor het Nederlandse standpunt groeide of afnam in deze twee fases van de onderhandelingen.

**Tabel S1: verbetering of verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per issue voor Nederland, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.** De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Nederland, in de vorm van toenemende steun, gunstig verliepen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent noch een verbetering noch een verslechtering.

Gedurende:	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landbouw uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct.-fonds	Cohe-sief.
De aanloop naar Berlijn	Red	Red	Blue	Red	Red	White	Blue	White	Red	Red
De onderhandelingen in Berlijn	White	Blue	Blue	White	Red	White	Red	Red	Red	Blue

De eerste gekleurde rij heeft betrekking op de aanloop van anderhalf jaar naar Berlijn; de tweede op de onderhandelingen in Berlijn. Een rode kleur betekent dat Nederland meer steun kreeg voor haar positie op het betreffende issue. De kleur blauw impliceert dat de steun voor het Nederlandse standpunt *in die fase* afbrokkelde. Een witte cel betekent dat het krachtenveld zich in die fase vrijwel niet wijzigde.

We zien dat Nederland er 'in is geslaagd' om uiteindelijk op zes van de tien issues het krachtenveld op een voor haar gunstige wijze te veranderen: op respectievelijk het punt van de BTW omzetting, de Financiële Perspectieven, de hoogte van de landbouwuitgaven, de interventieprijs voor zuivel en rundvlees en de hoogte van de

structuurfondsen. Voor de issues met betrekking tot de nettobegrenzer en het cohesiefonds veranderde het krachtenveld op een voor Nederland ongunstige wijze en kreeg Nederland haar zin niet. Ook het issue inzake de rebat eindigde negatief, in die zin dat dit werd gehandhaafd. Echter, de correctie op de financiering van de rebat had een substantieel positief effect op de Nederlandse nettopositie, zodat in dat opzicht ook de afwikkeling van dit issue een succes voor Nederland genoemd kan worden. Dit brengt de score voor Nederland op zeven tegen twee.

Voor vier van de zes issues waarop het krachtenveld voor Nederland in gunstige zin veranderde, was dit proces reeds in de aanloop naar Berlijn in gang gezet. Voor twee hiervan verbeterde de situatie in Berlijn nog verder: de beperking van de uitgaven van de landbouw en het structuurfonds. Voor twee andere issues, de interventieprijzen van de zuivel – en rundvleesproducten, kwam de wending pas in Berlijn. Deze wending werd veroorzaakt door het blokkeren van de landbouwhervorming door Frankrijk.

De tweede vraag is: *is met name de steun van die landen waar Nederland zich in haar strategie in het bijzonder op richtte, toegenomen?* Als de Nederlandse strategie van internationale coalitievorming effectief is geweest dan mogen we verwachten dat er met name van die landen steun kwam voor de Nederlandse positie, die door Nederland intensief werden benaderd. Dit waren in eerste instantie de bende van vier: Duitsland, Oostenrijk en Zweden waar in tweede instantie Frankrijk, het VK en Finland bijkwamen. Samen met Nederland werden deze lidstaten wel ‘de groep van zeven’ genoemd.

Tabel S2 laat voor elk van de zes genoemde lidstaten zien onder welk voorzitterschap zij openlijk het Nederlandse standpunt steunden. De tabel bevat vier onder elkaar staande blokken, corresponderend met de vier opeenvolgende voorzitterschappen. Elk blok geeft voor elk van de zes lidstaten, en wel voor elk issue, weer of zij het Nederlandse standpunt op dat moment steunde. Steun is weergegeven met de kleur oranje; een lege cel wil zeggen dat de betreffende lidstaat ofwel een ander standpunt dan het Nederlandse innam ofwel geen standpunt had.

We zien dat de blokken van boven naar beneden steeds meer oranje kleuren, wat inhoudt dat over de hele linie bekeken, Nederland steeds meer steun ontving van deze groep lidstaten.

Een zeer belangrijk gegeven daarbij is het feit dat op zes van de tien issues de positie van Nederland stabiel bleef en dat zij op alle issues een extreem standpunt innam in het spectrum van standpunten. Op vier issues verandert Nederland weliswaar van positie maar neemt dan een nog extremer standpunt in, weg van het centrum. Deze eenduidige opstelling van Nederland maakt dat Tabel S2 helder weergeeft in welke mate de lidstaten naar het Nederlandse standpunt toe bewogen.

De derde belangrijke vraag, waarvan het antwoord medebepalend is voor het beoordelen van de effectiviteit van de Nederlandse strategie is: *welke veranderingen vonden in het krachtenveld plaats, ondanks het Nederlandse standpunt. Met andere woorden, op welke punten verloor het Nederlandse standpunt steeds meer steun?*

Het antwoord op deze vraag is met Tabel S1 reeds impliciet gegeven: Nederland verloor in de aanlooffase naar Berlijn steun op het punt van de nettobegrenzer en de interventieprijzen van zuivelproducten; dit laatste veranderde later in Berlijn in het voordeel van het Nederlandse standpunt. In Berlijn liep het uiteindelijk onderhandelingsresultaat op de issues ‘afschaffing van de rebat’, de ‘nettobegrenzer’ en het ‘cohesiefonds’, verder weg van het Nederlandse standpunt. Zoals we gezien hebben, kunnen we de afwikkeling van het ‘rebat’ issue geen

volledige nederlaag noemen. Uiteindelijk heeft Nederland alleen steun *verloren* op de andere twee principiële keuze-issues, de ‘nettobegrenzer’ en het ‘cohesiefonds’, waarvan zeker in de loop van 1998 reeds duidelijk was dat de Nederlandse voorkeur niet haalbaar was.

De conclusie is, dat Nederland slechts op twee issues steun verloor maar dat dit naar alle waarschijnlijkheid het onderhandelingsresultaat niet beïnvloed heeft.

**Tabel S2: de steun voor het Nederlandse standpunt tijdens de opeenvolgende voorzitterschappen van de overige leden van de groep van zeven: Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Frankrijk, het VK en Finland.**

Vorz.-schap		BTW	Reba te	Netto begr.	FP <sup>1</sup>	Landb uitg.	Gra- nen	Zui- vel	Rund vlees	Struct fonds	Cohe- sief.	
Luxem- burg (1997)	du				--							
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											
VK (1998)	du											
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											
Oosten- rijk (1998)	du											
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											
Duits- land (1999)	du											
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											

1 Onder het voorzitterschap van Luxemburg in 1997 speelde dit issue nog niet; vandaar dat voor die periode geen standpunten zijn weergegeven.

De vierde vraag is: *in hoeverre was het eindresultaat van Berlijn reeds in 1997 min of meer voorspelbaar en dus niet het gevolg van een doorslaggevende inzet tijdens de onderhandelingsperiode van Nederland (of andere lidstaten)?*

Onder het Luxemburgse voorzitterschap in 1997 was voor vier issues het eindresultaat in Berlijn een logische consequentie van het in eerste aanleg aanwezige krachtenveld: de 'rebate', de 'nettobegrenzer', de 'interventieprijis voor granen' en het 'cohesiefonds'. Voor twee andere issues gold dit in iets mindere mate: de 'BTW' en de 'interventieprijis voor rundvlees'. In hoge mate *onwaarschijnlijk* waren alleen de eindresultaten op de 'Financiële Perspectieven', de hoogte van de 'landbouwuitgaven' en het 'structuurfonds' en de 'interventieprijis voor zuivel'.

De issues waarvan de uiteindelijke uitkomst in 1997 niet of in mindere mate te verwachten was, zijn exact dezelfde als die waarop Nederland de steun voor haar positie heeft weten uit te bouwen. Enkele onverwachte uitkomsten zijn het gevolg geweest van de vetodreiging van Chirac, maar er kan, in het licht van de antwoorden op de vorige drie vragen, zeker geconcludeerd worden dat de coalitievorming, waarbij Nederland een belangrijke rol speelde, het krachtenveld doorslaggevend heeft veranderd.

Het succes van Nederland zit 'm in ieder geval niet in de issues waarvan reeds tijdens het voorzitterschap van Luxemburg het eindresultaat voorspeld kon worden, behalve dan de verkregen korting op de rebate. Op dit punt leek een succes in enigerlei vorm reeds in 1997 haalbaar: er *moest* iets gedaan worden aan de verdeling van lasten.

Het bovenstaande laat zich als volgt puntsgewijs samenvatten:

1. Op de meeste centrale onderhandelingsissues heeft Nederland uiteindelijk veel steun verkregen voor haar positie die, het gehele spectrum van standpunten van de lidstaten in ogenschouw nemende, op alle issues tamelijk extreem was.
2. Veel van de steun die Nederland vergaarde, kwam van die lidstaten waar Nederland zich in het kader van haar strategie met name op richtte en waar zij coalities mee trachtte te sluiten.
3. Slechts op twee issues verloor Nederland iets van de steun die zij aanvankelijk ontving voor haar standpunt. Voor deze issues was het in de loop van 1998 echter al duidelijk dat de kans op realisering van dit standpunt zeer laag was.
4. Van de issues met een voor Nederland gunstig verloop, lag de uitkomst zeker niet in het verschieft bij de aanvang van de onderhandelingen; een doorslaggevende verandering van het krachtenveld is hiervoor noodzakelijk geweest.
5. Het grootste deel van het Nederlandse succes in Berlijn was reeds in het najaar van 1998, vóór deze finale onderhandelingen, te voorzien. Voor de onverwachte wending in Berlijn op het gebied van de landbouwhervorming, een financiële meevaller voor Nederland, was Frankrijk verantwoordelijk. De coalitie waartoe Nederland behoorde, behaalde in Berlijn met name succes op het gebied van de (beperking van de) structuurfondsen en de landbouwuitgaven. Echter, de richting waarin de onderhandelingen op deze issues in Berlijn verliepen, was duidelijk reeds in 1998 ingezet.



6. Op basis van de voorgaande conclusies kan de door Nederland gevoerde strategie effectief en succesvol genoemd worden: de relatie tussen de Nederlandse strategie en het voor Nederland gunstige onderhandelingsresultaat is voldoende plausibel. We denken dan met name aan de voortrekkersrol die Nederland heeft gespeeld in de groep van zeven en het feit dat het vooral Nederland is geweest die er in is geslaagd de nettopositie tot een legitiem discussie-item te maken; daarbij heeft Nederland hoog en sterk ingezet, met name na het aantreden van het Paars II kabinet.
7. Het betreft hier dan de strategie die in de periode vóór de onderhandelingen van Berlijn is gevolgd. De omslag in de onderhandelingen vond reeds in de loop van 1998 plaats. In plaats van het succes *in* Berlijn kunnen we daarom beter spreken van het succes *vóór* Berlijn.

# 1 VRAAGSTELLING EN AANPAK

Zoals algemeen bekend is, zijn de onderhandelingen rond Agenda 2000 voor Nederland uitermate gunstig verlopen. De doelstelling die Nederland zich tevoren had gesteld, is ruimschoots gehaald. Natuurlijk is dan de vraag naar de oorzaken van dit succes interessant: was het de Nederlandse strategie, en zo ja, welke elementen daaruit, of konden de Nederlandse vertegenwoordigers meeliften met één of meer grote lidstaten?

IOB zou deze vragen door middel van een evaluerend onderzoek willen beantwoorden.

Hierbij doet zich een aantal voor de hand liggende problemen voor:

1. Het op een adequate wijze verzamelen van informatie is moeilijk. Elke getuige kent slechts een stukje van de puzzel en bovendien: hoe valideer je de informatie?
2. Omdat het een retrospectief onderzoek is en het onderhandelingsproces ruim anderhalf jaar duurde, bestaat het gevaar van vertekende en/of selectieve herinnering.
3. Onderhandelingen zijn dynamisch en voor een goed begrip van het verloop van de onderhandelingen is kennis van deze dynamiek zelfs cruciaal. Hoe is achteraf deze dynamiek te reconstrueren?
4. Het begrip 'effectiviteit' betreft een causale relatie. Om te kunnen meten hoe effectief de Nederlandse strategie was, moet het effect van deze strategie aantoonbaar zijn of op zijn minst waarschijnlijk gemaakt worden.

Onder andere vanwege bovengenoemde problemen heeft IOB ervoor gekozen *DECIDE* een besluitvormingsanalyse uit te laten voeren. Inderdaad levert de methodiek van *DECIDE* een analysekader, waarbinnen de genoemde problemen grotendeel opgelost worden.

In de methodiek waarmee *DECIDE* onderhandelingen analyseert, wordt het onderhandelingsproces zoveel mogelijk geobjectiveerd en geabstraheerd van personen, incidentele ontwikkelingen en details. Onderhandelingsthema's (issues), standpunten en de beargumenteerbare belangen van de deelnemende partijen worden zoveel mogelijk kwantitatief benaderd. Het raster van *DECIDE* waarin de informatie over de onderhandelingen (en de veranderingen daarin) wordt gegoten, brengt niet alleen de hoofdlijnen van de onderhandelingen goed in kaart, het schept tevens de mogelijkheid de informatie van verschillende getuige-deskundigen beter te vergelijken en te integreren.

Verder werken de onderzoekers van *DECIDE* met simulatiemodellen waarmee de dynamiek van besluitvormingsprocessen bestudeerd kan worden. Door retrospectief de onderhandelingen rond Agenda 2000 (op hoofdlijnen) als het ware na te spelen, kunnen onverwachte ('niet logische') ontwikkelingen gedetermineerd worden. Dit stelt de onderzoeker ook beter in staat vragen rond oorzaak en gevolg te beantwoorden.

In de navolgende hoofdstukken zal de lezer stap voor stap door de *DECIDE* methode geleid worden. Op de volgende drie pagina's volgt een korte samenvatting van de aanpak.

Het doel van het onderzoek van *DECIDE* was drieledig:

1. **Het in kaart brengen van het krachtenveld rond de onderhandelingen.**  
Hiertoe werd in de eerste plaats de onderhandelingsthematiek onderverdeeld in zo concreet mogelijke elementen: de thema's of issues die centraal stonden in de onderhandelingen. Rond deze elementen of issues werd een aantal gegevens verzameld waarmee het politieke krachtenveld kon worden geschetst. Deze gegevens betroffen de standpunten van de lidstaten, de veranderingen daarin en hun belangen bij de centrale onderhandelingsissues.
2. **Het vaststellen, door middel van daartoe geëigende besluitvormingsmodellen, van het verloop van het onderhandelingsproces.**  
Met deze besluitvormingsmodellen werden prognoses van de uitkomst van het onderhandelingsproces gemaakt op basis van de op dat moment ingenomen posities van de lidstaten. Door dit voor verschillende momenten in de periode waarin de onderhandelingen zich afspeelden te herhalen werd inzicht verkregen in de veranderingen van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen. Voor een tweetal modellen wordt gebruik gemaakt van computersimulatie.
3. **Het evalueren van het verloop van de onderhandelingen** tegen de achtergrond van de gevoerde Nederlandse strategie en externe factoren die het verloop van de onderhandelingen mogelijk beïnvloed hebben. Door de samenhang tussen de veranderingen van de Nederlandse positie, de steun die Nederland hiervoor kreeg en het verloop van de onderhandelingen te analyseren, wordt een indruk verkregen van het succes van de Nederlandse strategie. Door het verloop van de onderhandelingen – retrospectief – te vergelijken met de feitelijke uitkomst, wordt een indruk verkregen van eventuele onverwachte wendingen in de slotonderhandelingen in Berlijn.

Het onderzoek kende drie fasen: probleemanalyse, krachtenveldanalyse en procesanalyse.

### ***Probleemanalyse***

Allereerst is de kern van de onderhandelingsproblematiek in kaart gebracht. Hiertoe zijn de meest controversiële kernpunten van de onderhandelingen geformuleerd. De leidende vraag hierbij was: wat waren, van de thema's waarover in het kader van Agenda 2000 overeenstemming tussen de lidstaten en de Commissie noodzakelijk was, de belangrijkste knelpunten?

De modelanalyse van *DECIDE* eist hierbij dat deze knelpunten – onderhandelingsissues – zo concreet mogelijk gemaakt worden. Hiertoe wordt een schaal van mogelijke posities gecreëerd, waarop elke lidstaat geplaatst dient te worden. Op deze wijze kan de totale positie van een lidstaat getypeerd worden door de verzameling van haar standpunten op alle issues.

De issues met bijbehorende schalen van mogelijke standpunten zijn in nauw overleg tussen IOB en *DECIDE* vastgesteld. De issues zijn te vinden in paragraaf 3.1.

### ***Krachtenveldanalyse***

Van elke lidstaat en de Commissie werd vervolgens een aantal gegevens verzameld. Ten eerste werden de standpunten van de lidstaten inzake de onderhandelingsissues, *en de veranderingen daarin*, in kaart gebracht. Als startpunt

van de onderhandelingen is het moment genomen dat de Commissie met haar Agenda 2000 voorstel kwam: juli 1997. Het eindpunt van de onderhandelingen vormde de Europese Raad van Berlijn in maart 1999. De standpunten zijn verzameld door IOB op basis van documentanalyse.

Door middel van uitgebreide interviews met deskundigen die de onderhandelingen van nabij hebben meegemaakt zijn door *DECIDE* aanvullende gegevens verzameld:

- de mate waarin elke lidstaat belang hecht aan elk van de issues (volgorde in prioriteit),
- de strategie van Nederland, hoe deze tot stand kwam, geïmplementeerd werd en eventuele veranderingen hierin,
- de factoren die mogelijk een rol speelden bij het verloop van de onderhandelingen.

Tenslotte is een schatting gemaakt van het relatieve gewicht van de lidstaten en de Commissie in de besluitvorming, deels gebaseerd op het aantal stemmen in de Raad, deels gebaseerd op een groot aantal schattingen van experts uit ander onderzoek. Voor elk van de onderhandelingsissues werd op basis van de posities, de belangen en het relatieve gewicht van de lidstaten het politieke krachtenveld geconstrueerd. In hoofdstuk drie wordt dieper ingegaan op de dataverzameling.

### ***Procesanalyse***

Met behulp van een drietal besluitvormingsmodellen, waarop in het volgend hoofdstuk dieper zal worden ingegaan, werd het verloop van de onderhandelingen in kaart gebracht. Hiertoe zijn voor vier momenten in de anderhalf jaar durende periode van de onderhandelingen prognoses gemaakt van de uiteindelijke uitkomsten van de onderhandelingen. Deze prognoses zijn gebaseerd op het op die vier momenten aanwezige krachtenveld rond de centrale issues. Voor alle duidelijkheid: deze prognoses zijn retrospectief gemaakt, dus na het afsluiten van de onderhandelingen. De berekeningen die ten grondslag liggen aan deze prognoses trachten de dynamiek van het onderhandelingsproces te benaderen. De drie modellen hanteren daarbij verschillende veronderstellingen ten aanzien van het onderhandelingsgedrag. Het zogenaamde 'Ruilmodel' veronderstelt dat strategische ruilen een relatief grote rol spelen, het 'Conflictmodel' kent een relatief grote rol toe aan de factor macht en dwang. Het zogenaamde 'Compromismodel' gaat ervan uit dat alle partijen streven naar consensus door het sluiten van een reëel compromis waarbij partijen die zwaarder wegen, meer hun zin krijgen.

Ondanks de verschillen in veronderstellingen over de mechanismen die het onderhandelings-proces sturen, is er een aanzienlijke overlap tussen de modellen wat betreft de meest bepalende factoren van de onderhandelingsuitkomst. Alle modellen gaan uit van dezelfde invoergegevens en hanteren deze gegevens op globaal dezelfde wijze. In de praktijk vinden we dan ook een hoge correlatie tussen de prognoses van de verschillende modellen.

In werkelijkheid zullen bij onderhandelingen alle genoemde elementen (uitruil van posities, macht, compromisvorming), in wisselende verhouding, naast nog andere, bij het strategisch gedrag van de onderhandelaars een rol spelen. Het beste inzicht in het verloop van de onderhandelingen wordt dan ook verkregen door de – enigszins eenzijdige – berekeningen van de drie modellen onderling te vergelijken. Komen de prognoses overeen dan wordt meer zekerheid verkregen over het verloop van de onderhandelingen. Substantiële verschillen tussen de schattingen zeggen iets over de validiteit van de vooronderstellingen van de modellen en dus over de werkelijkheid.

De veranderingen in het geschatte verloop van de onderhandelingen werden geëvalueerd tegen de achtergrond van de Nederlandse strategie en externe factoren die mogelijk invloed op het proces hebben gehad. De vraag was in hoeverre het effect van deze factoren terug is te vinden.

In laatste instantie konden we het geprognosticeerde verloop afzetten tegen het uiteindelijk onderhandelingsresultaat in 1999. De vergelijking leverde aanknopingspunten op voor het antwoord op de vraag of het onderhandelingsproces in de laatste fase onverwachte wendingen kreeg.

## 2 BESLUITVORMINGSMODELLEN

Van een uitvoerige (wiskundige) behandeling van de besluitvormingsmodellen is in dit hoofdstuk afgezien. Daarvoor verwijzen wij naar bijlage II en de daar vermelde literatuur. Op deze plaats wordt volstaan met een weergave van de essentie van de modellen. Daarna wordt ingegaan op de specifieke toepassing op de besluitvorming rond Agenda 2000.

### 2.1 Inleiding

Bij besluitvorming of onderhandelingen rond controversiële maatregelen voelen veel partijen zich geroepen om een bijdrage te leveren aan de discussie. De partijen die zich in deze discussie mengen, dragen daarmee hun mening of standpunt over de beleidsmaatregel uit en proberen andere partijen te winnen voor hun standpunt. Na afloop van het besluitvormingsproces blijkt dat het geluid van bepaalde partijen wel is gehoord en meegewogen in de besluitvorming en het geluid van andere partijen niet of minder. Een verklaring voor dit verschil wordt vaak gegeven door de invloed die de partijen kunnen uitoefenen op de besluitvorming en de machtsposities die zij bekleden.

In de jaren 80 en 90 zijn computermodellen ontwikkeld die beogen het interactieproces tussen actoren in onderhandelingen of besluitvorming te simuleren. Deze modellen, waarvan in dit onderzoek gebruik is gemaakt, evalueren de posities van actoren en simuleren met de computer de verwachte dynamiek van de besluitvorming. Hierbij gaan de modellen er van uit dat deze dynamiek ontstaat doordat alle actoren een zo groot mogelijke coalitie nastreven rond een positie zo dicht mogelijk in de buurt bij die van hun zelf. Hierdoor wordt inzicht verkregen in de meest waarschijnlijke ontwikkeling. De modellen zijn niet bedoeld om alle nuances in de besluitvorming te weerspiegelen. Integendeel, in de modellen worden alleen de meest essentiële onderliggende elementen van besluitvormingsprocessen opgenomen. De intentie van het gebruik van besluitvormingsmodellen is niet het omvatten van de complexe werkelijkheid; deze is immers zo complex dat dit per definitie onhaalbaar is. Een modelmatige benadering is erop gericht om, met behulp van een aantal *essentiële* elementen, inzicht te bieden in de hoofdlijnen van de complexe werkelijkheid.

*DECIDE* maakt gebruik van een aantal verschillende besluitvormingsmodellen. De simulatieanalyses, gebaseerd op deze modellen, maken gebruik van dezelfde invoergegevens. De modellen verschillen in hun veronderstellingen ten aanzien van de wijze waarop het besluitvormingsproces verloopt. Deze verschillen betreffen het veronderstelde gedrag van de deelnemende partijen. Zo kunnen partijen ruilstrategieën hanteren in een streven naar consensus, partijen kunnen ook hun strategie overwegend baseren op machtsverschillen of zich integendeel juist richten op het overtuigen van de ander. Welk model gebruikt wordt in de analyse, wordt bepaald door het antwoord op de vraag welk model het te onderzoeken besluitvormingsproces het best benadert. In veel gevallen echter worden verschillende modellen naast elkaar gebruikt om de effecten van uiteenlopende veronderstellingen over de werkelijkheid te onderzoeken.

## 2.2 Assumpties bij de toepassing

Hoewel de modellen een grove benadering van de werkelijkheid zijn en voorbij gaan aan tal van details, zijn ze niet toepasbaar op elk besluitvormingsproces. In ieder geval dient in de werkelijkheid aan de volgende voorwaarden voldaan te zijn:

1. De besluitvorming wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van meerdere partijen of actoren (dit kunnen ook personen zijn), die elk afzonderlijk een zekere invloed op de uitkomst van het besluit hebben.
2. De partijen die betrokken zijn bij het besluitvormingsproces hebben elk één specifieke beleidsvoorkeur die niet voor allen gelijk is.
3. De alternatieve uitkomsten van het te nemen besluit kunnen geplaatst worden op een *ééndimensionale schaal*.

Veel besluiten voldoen aan deze assumptie, zoals besluiten waarvan de uitkomsten zijn uit te drukken in getallen, zoals geld of tijd. Bij andere, meer inhoudelijke besluiten kunnen de verschillende beleidsalternatieven veelal *omgezet* worden in een eendimensionale schaal. Essentieel is dat de alternatieve uitkomsten van het besluit kunnen worden geordend op grond van een bepaald criterium. In een aantal situaties zijn de besluiten zo complex dat ze moeten worden uitgesplitst in verschillende dimensies die als afzonderlijke issues van de besluitvorming kunnen worden beschouwd.

## 2.3 Invoergegevens

Om te beginnen wordt een probleemanalyse gemaakt. Het doel hiervan is om het besluitvormings- of onderhandelingsproces te structureren aan de hand van issues: punten waarover de actoren het eens moeten worden. Hieruit worden weer de meest controversiële geselecteerd. Door middel van interviews met experts worden vervolgens de invoergegevens verzameld, die nodig zijn voor het verrichten van de besluitvormingsanalyses. Iemand wordt als expert beschouwd indien hij of zij een goed inzicht in het betreffende beleidsterrein heeft en de standpunten en belangen van alle relevante partijen goed weet in te schatten. Concreet wordt de expert gevraagd de volgende elementen te specificeren:

1. Een lijst van die partijen of organisaties (actoren, stakeholders) die het meest bepalend zijn in de besluitvorming. Waar de grens getrokken moet worden is niet altijd duidelijk. Partijen met niet meer dan marginale invloed dienen niet opgenomen te worden. Bij de meeste door *DECIDE* gehanteerde modellen wordt impliciet verondersteld dat alle partijen in principe toegang tot elkaar hebben: zij moeten op hetzelfde niveau kunnen praten. Dit beperkt het aantal partijen dat opgenomen kan worden in de analyse.
2. Het *standpunt* dat de actoren innemen met betrekking tot elk issue. Het gaat hierbij om hun beleidspreferenties. Aan elke actor moet voor elk issue een score toegekend worden die overeenkomt met zijn positie op de schaal van mogelijke standpunten.
3. De mate waarin de actor *belang* toekent aan het issue; dit indiceert de mate waarin een actor zijn maximaal beschikbare hulpbronnen zal gebruiken om zich voor zijn standpunt in te zetten en hiervoor zoveel mogelijk steun te vergaren. In de modellen wordt er van uitgegaan dat een actor niet aan elk issue evenveel belang hecht. Het ene issue zal voor een actor een hogere prioriteit hebben dan het andere issue. Deze 'belangen' kunnen we voor een actor schatten op een schaal van 0 tot 100. Op deze schaal betekent '0' dat het betreffende issue de

actor totaal onverschillig laat: hij zal zich niet met de besluitvorming bemoeien. Een score van '100' betekent dat het issue topprioriteit heeft: voor dit issue benut de actor alle mogelijkheden die hij heeft om de uitkomst van de besluitvorming te beïnvloeden. Een score van '50' betekent: het is één van de issues: niet onbelangrijk maar het springt niet boven de dagelijkse zaken uit. Uiteraard zijn ook tussenliggende scores mogelijk. Een goede schatting van de onderlinge verhoudingen tussen de scores is belangrijker dan die van de absolute hoogte van de scores. Het betreft hier zowel de verhouding tussen de belangrijkheid van de issues voor elke actor afzonderlijk, als die tussen de belangrijkheid voor de actoren van een afzonderlijk issue.

4. De *potentiële invloed* van elke actor. Hiermee worden de hulpbronnen bedoeld die de actoren *maximaal* kunnen inzetten om het eigen standpunt zoveel mogelijk kracht bij te zetten. Deze potentiële invloed kan zowel gebaseerd zijn op materiële zaken (financiële middelen, faciliteiten), op immateriële (bijvoorbeeld expertise of relaties of het vermogen om andere organisaties of de publieke opinie te mobiliseren) en op formele macht (bijvoorbeeld stemmacht of eenvoudigweg het recht om te beslissen). De invloed van een partij is afhankelijk van de besluitvormingssituatie en van het betreffende issue. Zo kan de invloed van bijvoorbeeld het VNO/NCW, in die situaties waarin zij stakeholder is, voor elk besluit verschillend zijn.

De potentiële invloed wordt relatief geschat, dat wil zeggen: geschat wordt hoeveel invloed een actor relatief heeft ten opzichte van de andere actoren; de absolute hoogte van de scores doet er niet toe. Niettemin blijft deze schatting een moeilijke exercitie. De ervaring leert evenwel dat in een proces van 'trial and error', waarbij ook de ervaring van de interviewer belangrijk is, een goede expert na enige tijd deze schaal onder de knie krijgt.

De elementen dienen zowel inhoudelijk (*kwalitatief*) als *kwantitatief* te worden gespecificeerd. De kwantificering geschiedt dus door het creëren van schalen waar respectievelijk het standpunt, het belang en de macht van elke actor aan gerelateerd wordt en in verhoudingscijfers wordt omgezet. Het kwalitatieve aspect zit in de argumentatie van de experts voor de schattingen. Hun wordt gevraagd alle cijfers inhoudelijk toe te lichten. De '*waarom*' vraag is hier de leidraad. Dit dient meerdere doelen. In de eerste plaats wordt hiermee duidelijk of de expert werkelijk goed op de hoogte is: hij of zij moet zijn of haar schattingen kunnen verantwoorden. Door het overeenkomen van de inhoudelijke verantwoording *tussen* de experts vindt tevens een validatie plaats van de cijfermatige schattingen. Treden er wezenlijke verschillen op, dan zal het nodig zijn meer experts te interviewen.

In de tweede plaats wordt door de toelichting een goed inzicht verkregen in de besluitvormingssituatie, hetgeen de analyse nuanceert. Zo kan het verkregen inzicht duidelijk maken of het zinvol is varianten op de gegevens te simuleren. Tenslotte is dit inzicht onmisbaar bij het terugvertalen van de kwantitatieve analyseresultaten in inhoudelijke conclusies. De kwantitatieve output van de simulaties hebben immers op zichzelf geen betekenis; zij dient geïnterpreteerd te worden vanuit een inhoudelijk perspectief.

## 2.4 Procesanalyse

De verzamelde data worden ingevoerd en geanalyseerd met het besluitvormingsmodel dat het beste past bij het besluitvormingsproces. De computeroutput geeft vervolgens een beeld van het verwachte verloop van het



besluitvormingsproces. Op basis van de dynamiek in de besluitvorming zoals die door de computersimulatie geproduceerd wordt, kunnen onder andere de volgende vragen beantwoord worden:

- Welke trend is in het besluitvormingsproces te verwachten; wat is de meest waarschijnlijke uitkomst?
- Is de verwachte trend stabiel of instabiel?
- Wat zijn de cruciale actoren in het proces; welke partijen vervullen een sleutelfunctie bij de uitkomst van de besluitvorming?
- Wat is het draagvlak voor de verschillende beleidsalternatieven?
- Welke effecten treden op bij mutaties in de data? Wat is het effect van een verandering in standpunt of belang van partij X?
- Onder welke omstandigheden treedt er een duidelijke afwijking van de trend op?

Bij de analyse gaat het niet om details. Zo wordt niet zozeer gekeken naar de veranderingen in standpunten van individuele actoren maar naar de trends die zich in de hele groep voordoen en voor welke scenario's deze trends gevoelig zijn.

## **2.5 Besluitvormingsmodellen**

In deze paragraaf schetsen wij beknopt de werking van de drie besluitvormingsmodellen waarvan in het onderzoek gebruik is gemaakt. Voor de specifieke algoritmes waarop de modellen zijn gebaseerd, verwijzen wij deels naar bijlage II en de vermelde literatuur.

Welk model toegepast wordt, hangt meestal af van de specifieke besluitvormings- of onderhandelingssituatie. Is consensus noodzakelijk en is het 'een kwestie van geven en nemen', waarbij posities op verschillende onderwerpen of issues uitgeruild worden, dan ligt het 'Ruilmodel' het meest voor de hand. Daarentegen is het 'Conflictmodel' bij uitstek geschikt voor conflictsituaties, als het gaat om de vraag 'Wie krijgt zijn zin?'. Het Compromismodel veronderstelt dat er per onderwerp of issue een 'rechttoe-rechtaan' compromis wordt gekozen, maar wel zodanig dat rekening gehouden wordt met de belangen en de relatieve macht van elke partij.

Meestal wordt een onderhandelingssituatie niet exclusief gekenmerkt door één van de drie genoemde processen. Daarom wordt er vaak met meerdere modellen geanalyseerd. Juist de verschillen tussen de uitkomsten van verschillende modellen verhogen het inzicht in de besluitvormingssituatie.

### **2.5.1 Het 'Compromismodel'**

Het Compromismodel is het meest simpele model; het bevat geen veronderstellingen ten aanzien van de wijze waarop actoren hun positie veranderen maar berekent simpelweg de verwachte uitkomst door het gemiddelde te nemen van de standpunten van alle partijen waarbij het standpunt van elke partij gewogen wordt met het (genormaliseerde) product van zijn macht en belang. Het is dus eigenlijk een statisch model. Het model berekent in feite het meest voor de hand liggend compromis. Heeft elke partij evenveel macht en evenveel belang bij de zaak, dan ligt het compromis precies 'op de helft'. Naarmate een partij meer macht heeft, zal hij het compromis meer naar zich toe weten te trekken. Dit lukt een partij ook als hij niet meer macht, maar meer belang bij de uitkomst van de besluitvorming heeft, bijvoorbeeld omdat de uitkomst hem meer raakt dan andere partijen. Het model veronderstelt dat deze partij door zijn hoge belang naar alle waarschijnlijkheid een hogere inzet in de

onderhandelingen zal vertonen, waardoor hij in staat zal zijn het compromis iets naar zich toe te trekken.

Omdat bij het model het gedrag niet echt, stap voor stap, wordt gesimuleerd, is het geen optimalisatiemodel zoals het Ruilmodel en het Conflictmodel. Het is de berekening van een compromis dat precies halverwege het krachtenveld zit. Bij toepassing van het model impliceren de onderzoekers niet dat er op microniveau niet allerlei strategische machinaties plaatsvinden. Het model veronderstelt echter dat de hoofdstructuur van het krachtenveld, gevormd door macht, standpunten en belang, uiteindelijk het meest bepalend zal zijn en zich zal vertalen in een compromis waarbij de partijen met de meeste macht en het grootste belang het meest hun zin krijgen. Het Compromismodel levert in feite de best mogelijke 'sophisticated guess' op, gegeven het krachtenveld, zonder rekening te houden met de dynamiek van het proces. Opmerkelijk is dat in empirisch onderzoek is gebleken dat dit simpele model, wat betreft de mate waarin de prognoses de werkelijke uitkomsten benaderen, niet onderdoet voor de andere genoemde modellen.

De formule voor de berekening van het compromis is als volgt: gaan we uit van  $n$  partijen, elk met een positie  $x_i$  op het betreffende besluitvormingsissue  $x$  en met een belang van  $s_i$  en een relatieve macht van  $p_i$  (zie paragraaf 2.3), dan is volgens het Compromismodel de verwachte uitkomst ( $E_x$ ) van de onderhandelingen over issue  $x$ :

$$E_x = \frac{\sum s_i p_i x_i}{\sum s_i p_i}, \text{ voor } i \text{ is } 1 \text{ tot en met } n.$$

### 2.5.2 Het 'Ruilmodel'

Binnen het Interuniversity Centre for Social Science and Methodology (ICS), een samenwerkingsverband tussen de universiteiten van Groningen, Utrecht en Nijmegen, is het zogenaamde 'Ruilmodel' ontwikkeld (Stokman en Van Oosten (1994)). Dit model benadert politieke besluitvorming als een vorm van economische ruil: er vindt een proces van 'bargaining' plaats tussen de betrokken actoren. Het is een 'meerissue' model en is vooral geschikt in situaties waarin actoren naar consensus streven en over de wil beschikken standpunten uit te ruilen *over verschillende issues*. Indien bijvoorbeeld twee actoren tegengestelde standpunten innemen op twee issues, terwijl ze bovendien verschillende issues prioriteit geven, ligt een ruil voor de hand, in die zin dat de actoren overeenkomen elkaars standpunt te steunen op het issue dat de ander de hoogste prioriteit toekent. Of deze ruil plaatsvindt is uiteraard afhankelijk van de vraag of zich andere mogelijke ruilen aandienen die nog voordeliger zijn. In dit model werken de actoren met elkaar samen door het uitwisselen van posities, opdat de uitkomst van de besluitvorming over alle te nemen besluiten een groter draagvlak krijgt. Van de betrokken partijen wordt verondersteld dat ze overwegend *rationeel* handelen. Elke actor heeft duidelijke doelen en beleidsvoorkeuren en streeft naar een voor hem of haar zo goed mogelijke uitkomst van het besluitvormingsproces. De actoren trachten hun eigen 'verlies' – het verschil tussen de eigen posities en de uitkomst van de besluitvorming – te minimaliseren en zullen zich daarom inspannen om de uitkomst van het beleidsproces zo dicht mogelijk bij hun eigen beleidsvoorkeur te krijgen.

### 2.5.3 Het 'Conflictmodel'

Het 'Conflictmodel' is ontworpen door Bruce Bueno de Mesquita (Bueno de Mesquita et. al., 1985), verbonden aan Stanford University, USA. Evenals het Ruilmodel is het 'Conflictmodel' niet alleen geschikt voor politieke besluitvorming, maar ook voor de modellering van andere besluitvormingsprocessen. Het model wordt ingezet in situaties waarin actoren hun gedrag in hoofdzaak bepalen op grond van hun vermogen anderen hun wil op te leggen. Het enige wat nagestreefd wordt, is een uitkomst die zo dicht mogelijk bij de eigen voorkeur ligt. Niettemin kunnen actoren compromissen sluiten. Dit gebeurt in situaties waarin beide partijen over te weinig macht (direct en indirect door steun van anderen) beschikken om de ander dwingend de wet voor te schrijven.

Ook kan het model een potentiële patstelling registreren; dit is bijvoorbeeld het geval indien het krachtenveld in een zodanig evenwicht is dat niemand bereid is een concessie te doen. In deze situatie weegt de winst die de partijen verwachten van verder onderhandelen niet op tegen het verwachte verlies ervan. Een ander soort patstelling ontstaat indien de partijen elkaar met alle middelen proberen te overtuigen maar te weinig macht hebben om de andere partijen van hun plaats te krijgen. In dit geval is er sprake van een sterk conflictueus issue. Bij de keuzes die de partijen gedurende het simulatieproces maken, trachten zij hun 'verwachte nutswinst' te maximaliseren. Zo zal een partij bij voorkeur die partij uitdagen waarbij zijn slagingskans groot is en waarvan een positieverandering een, voor eerstgenoemde partij, substantieel positief effect heeft op het verloop van de besluitvorming. In dit model wordt elk besluit apart geanalyseerd. Hierdoor is het model zelf niet in staat ruilen tussen issues te simuleren. De onderzoeker is niettemin in staat ruilen in de simulaties in te brengen en op hun effecten te onderzoeken.

## 2.6 Toepassing op Agenda 2000

De onderhandelingen die in het kader van Agenda 2000 gevoerd zijn, lenen zich uitstekend voor een analyse met de modellen die in dit hoofdstuk beschreven zijn. Een beperkt aantal actoren tracht consensus te bereiken over een beperkt aantal hoofdissues; hierbij hebben lidstaten verschillende belangen en eveneens verschillende mate van invloed.

Nu zit de meerwaarde van de besluitvormingsmodellen vooral in prospectief onderzoek. Een goede inschatting vooraf van de ontwikkeling in de besluitvorming is voor een stakeholder uiteraard van groot belang. Bovendien lenen de modellen zich voor een gevoeligheidsanalyse waardoor inzicht ontstaat in de cruciale factoren in de dynamiek van het proces. Dit levert aanknopingspunten op voor het ontwikkelen van strategieën.

De analyse van Agenda 2000 is een *retrospectief* onderzoek. Het doel van de toepassing van de modellen is immers niet geweest: het verkennen van de toekomst, maar een *houvast* bieden voor het evalueren van het verleden: welk verloop kende het onderhandelingsproces van Agenda 2000 gedurende de anderhalf jaar en welke samenhang bestaat er met externe factoren en de Nederlandse strategie? Zo heeft op de achtergrond de invoering van de EMU mogelijk een belangrijke rol gespeeld. Indien dit het geval is, zal dit moeten blijken uit een trendbreuk in het door de modellen geprognosticeerde verloop van de onderhandelingen en wel in een richting die vanuit 'het EMU gebeuren' plausibel is. Voorts is natuurlijk de vraag relevant of de strategie die Nederland gevolgd heeft, bijgedragen heeft tot een

ombuiging van het verloop van de besluitvorming.

Dat het onderzoek retrospectief is, heeft voor- en nadelen:

1. Achteraf is beter bekend wat de belangrijkste onderhandelingspunten zijn geweest. Bij verkennend onderzoek is dit – vooraf – soms minder duidelijk en het komt regelmatig voor dat er een nieuw issue verschijnt als de onderhandelingen in een vergevorderd stadium zijn.
2. Achteraf is beter bekend wat de standpunten zijn geweest die de lidstaten hebben ingenomen en welke prioriteiten er gesteld zijn door de verschillende partijen. Dit punt spreekt voor zichzelf.
3. Een handicap bij dit soort onderzoek vormt het geheugen van de experts die geraadpleegd moeten worden. Dit belast het onderzoek op twee manieren. Ten eerste wordt het meest recente altijd beter onthouden dan gebeurtenissen die verder in de tijd terug liggen. Hierdoor was het soms moeilijk veranderingen in bijvoorbeeld de opstelling van bepaalde lidstaten vast te stellen: sommigen herinnerden zich wel de opstelling in 1999 en niet die in 1997.
4. In de tweede plaats heeft de onderzoeker last van ‘achteraf rationalisatie’ van de deskundigen. De ‘insiders’ hebben na verloop van tijd een netwerk van causale relaties geprojecteerd op het verleden, niet alleen op basis van hun eigen ervaringen maar ook door publicaties van andere deskundigen en de media. Het verleden wil immers ‘begrepen’ worden. Maar al te vaak wordt de herinnering aan de feitelijke gebeurtenissen daar enigszins op afgesteld en aangepast.
5. Dit probleem gold zeker niet de in het verleden ingenomen *standpunten* van de lidstaten. Deze zijn in het onderzoek uitsluitend gebaseerd op bronnenonderzoek. Wat betreft andere aspecten, zoals de Nederlandse strategie, externe factoren en het belang dat door de lidstaten aan elk van de issues gehecht werd, konden veel van de subjectieve elementen in de informatie geëlimineerd worden door de informatie van meerdere experts met elkaar te vergelijken.
6. In feite begonnen de onderhandelingen in juli 1997, toen de Commissie haar voorstel op tafel legde. De lidstaten namen niet op alle hoofdissues direct een helder standpunt in en soms bleef het standpunt vaag tot het einde. Lidstaten die geen standpunt innamen in 1997 en begin 1998, konden op de eerste meetmomenten niet meegenomen worden in de analyses voor de bepaling van de verwachte uitkomst. Niettemin is bekend dat het niet innemen van een positie ook een strategische reden kan hebben. Met het effect hiervan kon dus geen rekening gehouden worden.



### 3 VERZAMELDE GEGEVENS

#### 3.1 Centrale issues in de besluitvorming

De leidende vraag bij het bepalen van de centrale onderhandelingsissues was: wat waren de belangrijkste en meest controversiële knelpunten in Agenda 2000 waarvoor overeenstemming tussen de lidstaten en de Commissie noodzakelijk was?

Uitgangspunt bij de inventarisatie vormde de "Concept Terms of Reference: EVALUATIE AGENDA 2000" van IOB, Ministerie van Buitenlandse Zaken en besprekingen met G. J. van der Zwan en E.P.M. Schreijen. Bij de formulering werden, naast de geëiste controversialiteit, twee richtlijnen in acht genomen. Ten eerste dienden het concrete issues te zijn, waar concrete standpunten op ingenomen kunnen worden. Ten tweede dienden de issues 'ééndimensionaal' te zijn. Een issue mag slechts over één thema gaan: de standpunten van de lidstaten moeten eenduidig vastgesteld kunnen worden.

In tweede instantie zijn de opmerkingen van dhr. Van Schreven, plaatsvervangend Directeur Integratie Europa, verwerkt.

Uiteindelijk werd een lijst van 12 belangrijkste controversiële onderhandelingsissues vastgesteld. Hiervan vielen er twee in de loop van de gesprekken met de deskundigen af. De eerste betrof het plafond van eigen middelen en de tweede betrof de vraag naar de relatieve verdeling van de structuurgelden over de drie doelstellingen. Hoewel de vraag rond het plafond van de eigen middelen zeer belangrijk was, is het nooit als onderhandelingsissue op tafel geweest. In feite stond het ook niet op de agenda. Er was vanaf het begin reeds zo'n sterke consensus op dit punt (uitgezonderd Spanje en Portugal) dat er geen enkele reden was om het plafond opnieuw ter discussie te stellen (handhaving huidige plafond van 1,27% BNP). De verdeling van gelden over de drie doelstellingen bleek (uit de interviews) een marginaal issue te zijn geweest, althans vergeleken met de andere tien. Het effect van deze verdeling op bijvoorbeeld de Nederlandse nettopositie is zeer bescheiden (percentages van percentages).

Hieronder zijn de tien resterende onderhandelingsissues van Agenda 2000 opgesomd. Bij elk beslispunt is een schaal geformuleerd waarop posities gedefinieerd kunnen worden.

#### *Het financiële kader*

**1. In hoeverre dient er een verschuiving te komen in de inkomstenbronnen van de Gemeenschap en wel van BTW inkomsten naar BNP middelen?**

- 0: Niveau BTW afdracht blijft onveranderd
- 50: Substantiële verschuiving van BTW-inkomsten naar BNP-middelen
- 100: Alle BTW afdracht is geheel vervangen door een aan het BNP gerelateerde inning

**2. Dient de correctie van de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk (VK) te blijven bestaan?**

- 0: Handhaving van de correctieregeling voor het VK
- 100: Afschaffing van de rebate

**3. Dient er een generieke compensatieregeling te komen (nettobegrenzer)?**

- 0: Tegen een generieke compensatieregeling
- 100: Voor een generieke compensatieregeling

### ***Financiële Perspectieven***

**4. Op basis waarvan dient de hoogte van de financiële perspectieven voor de periode 2000-2006 vastgesteld te worden?**

- 0: Op basis van de begroting voor het jaar 1999, uitgaande van reële stabilisatie
- 50: Op basis van de begroting voor het jaar 1999
- 100: Op basis van de financiële perspectieven zoals vastgesteld voor het jaar 1999

### ***Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)***

**5. Dienen de landbouwuitgaven in reële zin ten opzichte van 1999 te dalen, te stijgen of gestabiliseerd te worden?**

- 0: Reële stabilisatie voor elk jaar van de periode 2000-2006
- 25: Gemiddelde reële stabilisatie voor de periode 2000-2006
- 50: Reële stabilisatie, te bereiken in 2006
- 75: Reële groei uitgaven, met 1999 als basis voor het landbouwrichtsnoer
- 100: Reële groei uitgaven, met het landbouwrichtsnoer als plafond

**6. In hoeverre dienen de prijzen in de graansector de wereldmarktprijs te benaderen?**

- 0: Momenteel geen verlaging van de interventieprijs
- 33: Minder dan het Cie-voorstel
- 66: Gelijk aan het Cie-voorstel
- 100: Meer dan het Cie-voorstel

**7. In hoeverre dienen de prijzen in de zuivelsector de wereldmarktprijs te benaderen?**

- 0: Momenteel geen verlaging van de interventieprijs
- 33: Minder dan het Cie-voorstel
- 66: Gelijk aan het Cie-voorstel
- 100: Meer dan het Cie-voorstel

**8. In hoeverre dienen de prijzen in de rundvleessector de wereldmarktprijs te benaderen?**

- 0: Momenteel geen verlaging van de interventieprijs
- 33: Minder dan het Cie-voorstel
- 66: Gelijk aan het Cie-voorstel
- 100: Meer dan het Cie-voorstel

### ***Structuurfondsen/ Cohesiefonds***

**9. Dient het bestedingsplafond van de uitgaven voor de structuurfondsen (inclusief Cohesiefonds) in de komende periode in reële termen toe te nemen, te stabiliseren of af te nemen, vergeleken met de periode 1994-1999?**

De uitgaven voor de nieuwe lidstaten dienen **niet** meegerekend te worden. De bedragen zijn inclusief het cohesiefonds.

- 0: Reële stabilisatie van de uitgaven per capita op het niveau van het gemiddelde van de periode 1994-1999 (193 mrd)
- 33: Reële stabilisatie op het niveau van 1999 (225 mrd)

- 66: Reële toename van de uitgaven met 0,46% EU-BNP als plafond (240 mrd-)  
100: Reële toename van de uitgaven boven 0,46% EU-BNP (240 mrd+)

**10. Dienen de bijdragen uit het Cohesiefonds voor die lidstaten die voorheen uit het fonds kregen maar die inmiddels deelnemen aan de derde fase van de invoering van de EMU wel of niet beëindigd te worden?**

- 0: Tegen beëindiging  
100: Voor beëindiging

**3.2 Kwantificering parameters**

Ten behoeve van de modelanalyses dienden de parameters hierin bepaald te worden. Hiertoe werd een aantal gegevens verzameld die hieronder toegelicht worden. Het resultaat is te vinden in Bijlage I.

1. De standpunten van de lidstaten inzake de onderhandelingsissues werden in kaart gebracht. Aan de hand van de schalen van mogelijke posities op de issues, weergegeven in de vorige paragraaf, werden aan de lidstaten schaalwaarden toegekend voor elk issue die het meest overeenkwamen met hun formele standpunt. Deze formele standpunten werden verzameld door IOB middels een uitvoerige documentanalyse. De gegevens zijn in bijlage I opgenomen.  
In de loop van de onderhandelingsperiode vonden uiteraard verschuivingen plaats in de standpunten van lidstaten. Teneinde een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van het verloop van de onderhandelingen zijn voor *elk van de vier voorzitterschappen* van de onderhandelingsperiode, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland de –formele – standpunten van de lidstaten geïventariseerd. Als startpunt van de onderhandelingen is het moment genomen dat de Commissie met haar Agenda 2000 voorstel kwam: juli 1997. Het eindpunt van de onderhandelingen vormde de Europese Raad van Berlijn in maart 1999. Door op vier momenten de posities van de lidstaten te registreren, kon op vier momenten een prognose gegeven worden van de uiteindelijke uitkomst van de onderhandelingen. De trend die hierdoor zichtbaar wordt gemaakt, geeft, tezamen met de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen, een goed inzicht in de richting waarin de onderhandelingen zich ontwikkelden.
2. De tweede parameter die nodig is voor de modelsimulaties is het belang. Deze geeft een indicatie van het gewicht dat een lidstaat aan elk issue hecht of, anders geformuleerd: op welke issues zal een lidstaat zich het meest inzetten en welke issues laten haar relatief onverschillig? Zo is bijvoorbeeld de vraag of de rebate van het VK afgeschaft dient te worden van uitermate hoog belang voor het VK. Voor een land als België is dit minder het geval. Voor Nederland was dit om meer strategische redenen echter ook een belangrijk issue.  
Deze gegevens zijn verzameld door middel van uitgebreide interviews met een zevental deskundigen die de onderhandelingen van nabij hebben meegemaakt:  
Th. J. A. M. de Bruijn, Ministerie van Buitenlandse Zaken,  
A.T. Kraan, Ministerie van Buitenlandse Zaken,  
J. Versteegh, Ministerie van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot, Permanent Vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie,  
A. Italianer, Kabinetschef bij Günter Verheugen, Commissaris Europese Commissie,  
A.K. van Gijssel, Ministerie van Financiën,  
F. Heukers, Ministerie van Financiën.



Om het beeld zo scherp en zo concreet mogelijk te maken zijn de (mate van de) belangen in kwantitatieve vorm gevraagd.

3. In dezelfde interviews werd gevraagd naar de strategie die door Nederland gevoerd is en hoe deze vorm werd gegeven. In het volgende hoofdstuk zal hier nader op worden ingegaan.
4. Tevens werd gevraagd, welke externe oorzaken, althans naar de mening van de deskundigen, een rol hebben gespeeld in het verloop van de onderhandelingen. Wij mogen de informatie die op dit punt verzameld is uiteraard niet als empirisch en objectief opvatten. Er zijn geen bewijzen geleverd voor het effect van de genoemde factoren. Niettemin is een aantal zeer plausibel. Door hun vermeende effect af te zetten tegen de vastgestelde trend in de onderhandelingen kan er een zekere empirische basis aan gegeven worden.
5. De derde parameter in de besluitvormingsmodellen is het relatieve gewicht van de lidstaten onderling en ten opzichte van de Commissie. Met dit gewicht wordt bedoeld 'de mate waarin een lidstaat in staat is haar standpunt bij andere door te zetten'. Het is 'im Grunde' een indicatie van de onderlinge machtsverhouding. De machtsverhouding is in eerste instantie gebaseerd op het aantal stemmen in de Raad. Deze verhoudingscijfers zijn vervolgens gecorrigeerd door de schattingen van een aantal deskundigen die op dit punt geraadpleegd zijn door *DECIDE* ten behoeve van dit en soortgelijk onderzoek uit het verleden. Verder werd gebruik gemaakt van een groot aantal schattingen die gemaakt zijn in het kader van een breed internationaal onderzoek naar Europese besluitvorming onder leiding van dr. Robert Thomson.<sup>1</sup>

Het gewicht van de Commissie hangt sterk af van het type besluit. Dit varieert sterk met de besluitvormingsprocedure. In de zogenaamde medebeslissings- en raadplegingsprocedures, waarbij ook het EP betrokken is, heeft de Commissie een meer bepalende rol dan in de besluitvorming van de Europese Raad. Heeft de besluitvorming van de Europese Raad de verdragen van de Unie zelf als onderwerp van besluitvorming, in het spraakgebruik de IGC conferenties, dan is de Commissie om begrijpelijke reden nog minder bepalend.

Agenda 2000 kunnen we geen IGC conferentie noemen. Het betrof hier de financiële huishouding van de Unie en daardoor kon de Commissie, wiens begroting in zekere zin onderwerp van besluitvorming was, een belangrijke rol spelen.

In de analyses van de besluitvorming rond Agenda 2000 is voor de machtsverhouding van de Commissie – Europese Raad een verhouding van 1 : 2 gehanteerd. Voor deze besluitvorming, waarin de Europese Raad uiteindelijk het eindwoord heeft, lijkt de schatting van het gewicht van de Commissie aan de hoge kant. Grofweg is dit toch de gemiddelde schatting van de deskundigen. De argumenten die naar voren komen wanneer de rol van Commissie benadrukt wordt, zijn onder andere:<sup>2</sup>

---

1 Het internationaal onderzoeksproject is getiteld 'Besluitvorming in de Europese Unie Verklaard'. Dit project is in 1999 van start gegaan en is gefinancierd door organisaties voor wetenschappelijk onderzoek in Nederland, Duitsland en Finland. Het project wordt door prof. dr. Frans Stokman en dr. Robert Thomson van de Rijksuniversiteit Groningen gecoördineerd. Er zijn vijftien onderzoekers van zeven universiteiten in Nederland, Duitsland, Finland en de Verenigde Staten bij dit project betrokken.

2 Deze argumenten zijn mede ontleend aan het in voetnoot één genoemde onderzoek.

1. De Commissie heeft het recht initiatieven te nemen en voorstellen te doen. Zo was Agenda 2000 een voorstel van de Commissie, die daarmee het platform van de discussie bepaalde. In het algemeen is het in een verdeelde Raad voor een afzonderlijke lidstaat moeilijker een voorstel van de Commissie gewijzigd te krijgen dan om het geaccepteerd te krijgen. In zekere zin bepaalt de Commissie de status quo.
2. De Commissie is bedreven in het smeden van politieke compromissen en die rol wordt haar door de lidstaten ook toegemeten. We hebben dit ook bij de onderhandelingen rond Agenda 2000 gezien, waar de Commissie met het uiteindelijk compromisvoorstel kwam inzake de correctie op de rebate van het VK. Doordat lidstaten op deze functie van de Commissie anticiperen, wordt als het ware macht op de Commissie geprojecteerd en gematerialiseerd.
3. De Commissie heeft een enorme informatievoorsprong op de afzonderlijke lidstaten wat met zich meebrengt dat de lidstaten soms, voor specifieke informatie, afhankelijk zijn van de Commissie.
4. In de meeste andere besluitvormingsprocedures, zoals de medebeslissings- en raadplegingsprocedure, is het gewicht van de Commissie aanzienlijk groter. Voor lidstaten is het daarom belangrijk een goede relatie te onderhouden met de Commissie. Hierdoor zijn wordt de macht die de Commissie in de normale besluitvormings-procedures heeft, in zekere zin overgeheveld naar de besluitvorming van de Europese Raad.

Daar alle issues in Agenda 2000 Raadsbesluiten waren, mogen we aannemen dat de invloed van het Europees Parlement op de onderhandelingen nihil was.



## 4 NEDERLANDSE STRATEGIE

### 4.1. Doelstellingen

Voor Nederland heeft het feit dat zij een zware nettobetaler van de Unie was geworden een grote rol gespeeld bij de bepaling van de onderhandelingsstrategie. Bij het vormgeven van de strategie waren het ministerie van Buitenlandse Zaken en dat van Financiën betrokken.

Voor de laatste stond min of meer vanzelfsprekend de financiële relatie met de EU centraal. Vanaf het begin van de onderhandelingen hanteerde Financiën als hoofddoelstelling: het verbeteren van de nettopositie van Nederland. Dit werd zeer rechtlijnig vertaald in drie instrumentele doelstellingen:

1. Vermindering van de Nederlandse bijdrage. Het argument hierbij was een evenwichtiger verdeling van de lasten over de lidstaten. Doelstellingen als 'het instellen van een generiek compensatiemechanisme', 'de wens tot afschaffing van de rebate voor het VK' en 'het vervangen van de BTW afdrachten door een BNP gerelateerde inning' kunnen tegen deze achtergrond worden begrepen.
2. Het verhogen van de inkomsten van Nederland uit de Unie. Hiertoe streefde Nederland naar meer inkomsten uit de structuurfondsen. Daarbij werd er ook naar gestreefd dat de gelden bestemd voor Doelstelling I van de structuurfondsen relatief verlaagd werden; gelden waar Nederland niet veel kans op maakte.
3. Het verlagen van de uitgaven van de EU. Dit was indirect in het voordeel voor Nederland, immers hoe lager de uitgaven, hoe kleiner de bijdrage van Nederland hoefde te zijn. Financiën hanteerde deze doelstelling integraal, dat wil zeggen dat Nederland alle uitgavenposten zou moeten trachten te verminderen, zonder selectie op basis van beleidsoverwegingen. Zo trachtte Nederland de Financiële Perspectieven van de Unie te verlagen (niet direct, pas in 1998) en de voorstellen van de Commissie ten aanzien van de hoogte van de landbouwuitgaven en de structuurfondsen naar beneden toe bij te stellen. Verder stelde Nederland voor om de uitgaven van het Cohesiefonds sterk te verminderen door het recht op uitkeringen van dit fonds te ontzeggen aan landen die waren toegetreden tot de derde fase van de EMU.

Het streven de uitgaven te beperken werd weliswaar vanaf het begin door Financiën ingezet maar pas in de tweede helft van 1998, na de intrede van Paars II, aangescherpt. Vanaf dat moment verschoof Nederland ten aanzien van alle uitgaven formeel naar de positie van reële stabilisatie: in **reële** waarden een stabilisatie van de uitgaven en wel met ingang van 2000.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken kon zich tijdens Paars I onder Van Mierlo niet helemaal vinden in de opstelling van Financiën. Men vond het teveel gereken en te weinig gebaseerd op beleidsinhoudelijke overwegingen. Bovendien bracht het financiële egocentrisme van deze strategie met zich mee dat er vervelende boodschappen uitgedragen moesten worden. Zo ervoer men het enigszins moeilijk te verdedigen dat Nederland enerzijds een verlaging van de uitgaven wilde maar anderzijds hogere inkomsten uit de EU wenste.

Onder Paars II klikte het beter tussen de doelstellingen van beide ministeries. Van Aartsen kon zich geheel vinden in de lijn die Financiën had uitgezet. Er kwam een goede coördinatie tussen de ministeries, waardoor de posities die naar buiten toe werden ingenomen op elkaar werden afgestemd.

## 4.2 Strategie

Op welke wijze trachtte Nederland concreet haar doelstellingen te verwezenlijken? Interessant is daarbij de vraag welke aspecten in deze strategie nieuw waren, vergeleken met vorige onderhandelingen.

1. Nederland toonde vanaf het begin van de onderhandelingen een hoge inzet. Men liet duidelijk blijken dat 'het menens' was. Deze houding was ongebruikelijk voor Nederland. Dit signaal buiten toe werd binnenlands ondersteund door de Tweede Kamer debatten waar de slechte nettopositie van Nederland aan de orde kwam en waar de fracties duidelijk stelling namen voor een verbetering hiervan. Ook was kenmerkend voor de opstelling van Nederland in Agenda 2000 dat er weliswaar prioriteiten werden gesteld, maar dat elk punt in de onderhandelingen tamelijk zwaar aangezet werd. Het meeste gewicht werd gegeven aan achtereenvolgens de afschaffing van de rebate van het VK – in het licht van de wens om te komen tot een evenwichtiger lastenverdeling – , een verlaging van de Financiële Perspectieven en een verlaging van de uitgaven voor landbouw en de structuurfondsen. Er waren niet veel lidstaten die in die mate over de hele linie van onderwerpen een hoge inzet toonden. Dit hing uiteraard samen met de doelstelling van Nederland de uitgaven te verlagen. Voor deze doelstelling kon in vrijwel elk dossier gevochten worden. Sommige deskundigen typeren deze strategie dan ook als 'schrappen'.
2. Reeds in een zeer vroeg stadium werd 'geïnternationaliseerd', met name door de mensen van Financiën. Hiermee wordt bedoeld dat vanaf het begin bij andere lidstaten steun gezocht werd voor het Nederlandse standpunt. Het eerst werd het contact geïntensiveerd met de andere leden van de groep van zware nettobetalers: Duitsland, Oostenrijk en Zweden. Wat betreft de financiële doelstellingen van Nederland waren dit uiteraard natuurlijke bondgenoten. Cruciaal voor Nederland was dat op deze wijze aansluiting tot stand kon worden gebracht met 'één van de grote drie': Duitsland. Een belangrijk aspect in de communicatie tussen deze vier landen vormde het inzicht in de betalingsstructuur van de lidstaten. Dit inzicht plus duidelijkheid in de causale relaties tussen de (uit te onderhandelen hoogte van de) parameters en de nettopositie van de lidstaten vormde op zichzelf argumentatie voor de door Nederland nagestreefde doelstellingen. Financiën had een econometrisch computermodel gemaakt waar deze causale relaties in verwerkt waren en waarmee 'online' de nettoposities van lidstaten af te leiden waren. Deze kennis werd tot op zekere hoogte gedeeld met de drie andere lidstaten. Naarmate de doelstelling van Nederland om de uitgaven te beperken helderder en sterker werd aangezet, werd ook het contact met landen buiten de 'bende van vier', die eveneens beoogden de uitgaven te beperken geïntensiveerd. Dit waren Frankrijk, het VK en Finland. Ook dit werd in eerste instantie door de medewerkers van Financiën geïnitieerd.
3. De boodschap van Nederland was helder en duidelijk. De nettopositie van Nederland diende verbeterd te worden. In de laatste fase van de onderhandelingen kreeg één van de instrumentele doelstellingen hiervoor – 'de uitgaven van de EU dienen beperkt te worden' – steeds meer accent. De reden voor deze accentverschuiving was dat deze doelstelling meer en meer steun kreeg. Een belangrijke rol speelde hierbij de invoering van de EMU die voor een gunstig klimaat zorgde voor een krappe begrotingspolitiek. Niet alleen de inhoud maar ook de opstelling van de Nederlandse

onderhandelaars was helder. Impliciet werd bedreigd met een veto als het resultaat voor Nederland, op het punt van de nettopositie niet acceptabel was. Afgezien van de vraag hoe serieus Europa deze vetodreiging nam, het regeerakkoord van Paars II sprak duidelijke taal. Hierin werd expliciet de doelstelling met betrekking tot de nettopositie uitgesproken, en wel in aantallen guldens.

Het effect hiervan is moeilijk in te schatten maar voor de onderhandelaars in Brussel was deze opname in het regeerakkoord buitengewoon belangrijk. Naar buiten toe kon helder gemaakt worden dat niet alleen de onderhandelaars aan dit streefgetal vast zaten maar ook de Nederlandse regering. Dit billijkte een harde opstelling. Ook de publieke discussie die in Nederland over het thema van de nettopositie gevoerd werd, was in dit verband belangrijk. Al deze elementen maakten dat de impliciete dreiging van Nederland geloofwaardiger en dus effectiever werd.

4. Alle departementen verkondigden dezelfde boodschap; in ieder geval sinds de aanvang van Paars II. Dit 'uno sono' was niet kenmerkend voor Nederland in het verleden.  
Met name in de gesprekken met de Commissie is het zeer belangrijk één lijn te trekken. Indien door tegengestelde belangen van verschillende ministeries de opstelling van Nederland naar buiten toe niet duidelijk is, kan niet verwacht worden dat er serieus rekening wordt gehouden met 'het' Nederlandse standpunt.
5. Doordat Nederland zich zo op het financiële aspect richtte, konden de onderhandelaars flexibel worden op de inhoud. Extreem geformuleerd: het maakte niet uit op welke manier, als het maar een gunstig effect had op de Nederlandse betalingspositie. Dit gaf ruimte aan andere lidstaten en de Commissie om voor Nederland aanvaardbare compromissen te bedenken.
6. De uiteindelijke publicatie van Tabel C in december 1998 in Wenen, die inzicht gaf in de nettobetalingproblematiek, kan ook beschouwd worden als een element van de Nederlandse strategie. Nederland had al lange tijd aangedrongen op openbaarmaking van dit overzicht. De Commissie had dit lange tijd geweigerd omdat de nettopositie als een oneigenlijk argument in de onderhandelingen werd beschouwd. Met de publicatie van Tabel C werd het Nederlandse argument in feite legitiem verklaard.



## 5 EXTERNE FACTOREN

Met externe factoren worden factoren bedoeld die het verloop van de onderhandelingen meebepaald hebben en die niet inherent aan het onderhandelingsproces zelf zijn. De onderzoekers hebben niet de pretentie met de volgende opsomming een volledig beeld te schetsen. Bovendien zal niet kunnen worden aangetoond *in welke mate* deze factoren het resultaat van de onderhandelingen meebepaald hebben. Wel kan geconstateerd worden, wanneer we de factoren confronteren met de trend die in het volgende hoofdstuk in kaart gebracht wordt, in hoeverre 'een effect' van een bepaalde externe factor plausibel is.

1. De invoering van de EMU. De strenge financiële toelatingscriteria voor de EMU dwongen de lidstaten scherp te begroten en tekorten en staatsschulden terug te brengen. Dit zorgde voor een financieel-economisch klimaat waarin een ruimhartige begrotingspolitiek van de EU niet goed (meer) paste. In dit klimaat wogen argumenten voor een krappe begrotingspolitiek zwaar. Dit gaf landen die de uitgaven wilden beperken, waaronder Nederland, meer 'leverage' in de onderhandelingen.
2. Het voorzitterschap van Duitsland tijdens de laatste ER in Berlijn. De EU had op dat moment een grote behoefte aan een succes. Aanleidingen hiervoor waren de oorlog in Bosnië en het terugtreden van de Commissie vlak voor de ER in Berlijn. De druk op Duitsland om de onderhandelingen tot een goed einde te brengen was groot. Deze setting zou er toe geleid kunnen hebben dat Duitsland veel concessies heeft gedaan teneinde de lidstaten bij elkaar te brengen.
3. De vetodreiging van Chirac. In zijn algemeenheid is strategie een onderdeel van het onderhandelingsproces en geen externe factor. De vetodreiging van Chirac was echter een dermate uitzonderlijke en persoonlijke zet, dat we hier welhaast van een externe factor kunnen spreken. Zeker is dat door deze vetodreiging de landbouwhervorming niet in die mate doorgezet is als de Commissie wenste.
4. Vlak voor Berlijn trad de Commissie terug. Het is denkbaar dat de voorstellen van de Commissie die op tafel lagen hierdoor minder leverage kregen.
5. De uitbreidingsplannen van de EU vergrooten de onzekerheid rond de financiële planning. Dit kan bijgedragen hebben tot een klimaat waarin een grotere voorzichtigheid werd betracht in de financiële planning van de EU.

Voor Nederland in het bijzonder hebben twee factoren een rol gespeeld die tot op zekere hoogte extern kunnen worden genoemd. In de eerste plaats was, doordat Nederland een zware nettobetaler was geworden, de Nederlandse politiek en publieke opinie gemobiliseerd, wat druk uitoefende op de Nederlandse onderhandelaars om met een goed resultaat thuis te komen. In de tweede plaats, zo werd ons verzekerd door de geïnterviewde deskundigen, heeft de hoge status die minister-president Kok in Europa geniet de onderhandelingen in voor Nederland gunstige zin beïnvloed.





## 6 TRENDANALYSE

### 6.1 Inleiding

De verzamelde data die in hoofdstuk drie zijn beschreven en zijn opgenomen bijlage I, vormen de input van de modelanalyse waarmee ontwikkelingen in kaart kunnen worden gebracht en prognoses kunnen worden gemaakt. Eerst is voor elk van de issues de ontwikkeling in het krachtenveld tijdens de onderhandelingsperiode van ongeveer 1,5 jaar gereconstrueerd. Vervolgens zijn er voor tussenliggende momenten prognoses gemaakt van de uitkomst van de besluitvorming, gegeven de standpunten en opstelling van de lidstaten onder elk voorzitterschap. Deze prognoses werden gemaakt met behulp van de besluitvormings-modellen en golden dus de verwachte uitkomst van de onderhandelingen. Door vervolgens de prognoses onder de vier voorzitterschappen te vergelijken met de aanvankelijke voorstellen van de Commissie en met het uiteindelijk onderhandelingsresultaat van de Europese top in Berlijn, wordt het verloop in de besluitvorming expliciet gemaakt. Aldus is een houvast gecreëerd voor het analyseren van de onderhandelingen: veranderingen in de trend kunnen afgezet worden tegen exogene factoren en de Nederlandse strategie.

De verwachte uitkomsten zijn met drie verschillende besluitvormingsmodellen berekend: het Compromismodel, het Ruilmodel en het Conflictmodel. Zie voor een beschrijving van de analyse met deze modellen hoofdstuk twee en bijlage II. Ter wille van de leesbaarheid geven we hier in het kort de essentie van de drie modellen weer. Met het Compromismodel wordt een rechttoe rechtaan compromis berekend, waarbij lidstaten die meer macht hebben en het betreffende issue een groot belang toekennen, een grotere rol wordt toegekend bij de bepaling van het compromis. In het Conflictmodel wordt de bepaling van het compromis voorafgegaan door een fase waarin gesimuleerd wordt dat lidstaten andere lidstaten trachten over te halen hun standpunt te wijzigen. Macht, belang en ook de positie die een lidstaat in het krachtenveld inneemt, spelen een belangrijke rol bij de keuze welke acties een lidstaat in deze fase onderneemt. Het model veronderstelt dat elke lidstaat een zo groot mogelijke coalitie tracht te bewerkstelligen rond een positie die zo dicht mogelijk in de buurt ligt van die van hemzelf en op die basis zijn invloedspogingen optimaliseert. Sommige lidstaten zullen, gegeven hun macht en plek in het krachtenveld de confrontatie aangaan, andere zullen passief blijven, in de wetenschap dat er voor hun geen beter resultaat te verkrijgen is. In deze context kunnen we het Conflictmodel ook een rationeel model noemen. Partijen zoeken de confrontatie, maar alleen bij die partijen waar een reële kans bestaat er beter van te worden (winst of een voordelig compromis). In het Ruilmodel wordt verondersteld dat bilaterale onderhandelingen een centrale rol spelen. Hierbij wordt aangenomen dat lidstaten wederzijds concessies doen op issues die minder belangrijk voor hun zijn, teneinde van de ander concessies te verkrijgen op issues die wel belangrijk worden gevonden. Een tweede karakteristiek van het Ruilmodel is de veronderstelling dat door alle partijen naar consensus gestreefd wordt: lidstaten worden verondersteld bereid te zijn tot concessies teneinde consensus te bereiken.

De geraadpleegde deskundigen waren de mening toegedaan dat deze onderhandelingen niet gekenmerkt kunnen worden als een proces, waarin lidstaten bilaterale afspraken maken. De volgende argumenten werden hiervoor gegeven:

1. Voor alle belangrijke lidstaten waren de meeste issues dermate belangrijk en principieel dat een proces van geven en nemen niet voor de hand lag. Ruilen ligt alleen dan voor de hand indien de lidstaten bij onderlinge vergelijking de verschillende issues een substantieel andere prioriteit geven. We zullen straks zien dat alle issues die qua onderhandelingsresultaat in de laatste fase nog een onverwachte wending kregen, voor alle grote lidstaten en de Commissie een min of meer even hoge prioriteit hadden (hoogte structuurfonds, hoogte landbouwwitgaven, hoogte van de interventieprijs voor zuivelproducten). Zie hiervoor het overzicht van de belangen op de issues in bijlage I.
2. Coalitievorming maakte een proces van bilateraal onderhandelen niet voor de hand liggend. In de aanloop naar Berlijn had zich een aantal sterke coalities gevormd op basis van 'natuurlijk bondgenootschap'. Op de drie issues die betrekking hadden op de afdrachten aan de Unie, trokken Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Nederland één lijn. Op alle issues over de uitgavenbeperking trok deze 'bende van vier' samen op met Frankrijk, het VK en Finland. Op veel issues stond deze coalitie van zeven lijnrecht tegenover de zogenaamde cohesielanden Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal. Deze laatste vier trokken op alle issues, uitgezonderd de interventieprijs en de rebate voor het VK, één lijn. De aanwezigheid van dergelijke coalities maakt het weliswaar niet onmogelijk maar wel zeer onwaarschijnlijk dat elke lidstaat zich open stelt voor het maken van bilaterale afspraken.

Kortom: het beeld van de onderhandelingen als een complex proces van voornamelijk bilaterale *ruilen* wordt door de experts als niet realistisch ervaren. Dit beeld wordt tot op zekere hoogte bevestigd door de resultaten van het Ruilmodel: de prognoses op basis van dit model zijn voor een aantal issues slechter dan die van de twee andere modellen.

De onderzoekers willen echter dit beeld enigszins nuanceren. Er kan niet gezegd worden dat 'ruil' geen enkele rol speelde bij deze onderhandelingen. Partijen kunnen spontaan naar elkaar toe schuiven in hun posities in het streven naar consensus, waarbij er uiteraard eerder concessies zullen worden gedaan op issues die de partij in kwestie als minder belangrijk ervaart. Op deze wijze is er sprake van impliciet ruilen. Hiermee willen de onderzoekers nog eens onderstrepen dat het onderhandelingsproces een optelsom is van verschillende onderhandelingsmechanismen.

## **6.2 Beschrijving van de trend**

In het navolgende deel van dit hoofdstuk wordt voor elk issue apart een trendanalyse gemaakt. De conclusies met betrekking tot elk issue afzonderlijk worden in hoofdstuk zeven in hun onderlinge relatie beschouwd.

De rapportage over elk issue wordt voorafgegaan door een box waarin de schaal van mogelijke posities, zoals weergegeven in paragraaf 3.1, herhaald wordt. Bovendien is hier ook de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen in opgenomen.

Bij de beschrijving van de trend maken we gebruik van een aantal grafieken. Deze zullen voor elk issue apart gegeven worden. We zullen deze voor het eerste issue uitvoerig toelichten.

## **Van BTW naar BNP**

In onderstaande box vinden we de formulering van het eerste issue, de verschuiving van BTW inkomsten naar een BNP gerelateerde inning. Daaronder staat de schaal van mogelijke standpunten, waarin een aantal ijkpunten is gedefinieerd. Elke lidstaat kan op grond van haar formele uitingen een positie op deze schaal toegekend worden. Deze positie/schaalwaarde kan in de loop van de onderhandelingen gaan schuiven.

Onderin de box is de feitelijke onderhandelingsuitslag gegeven.

### **Issue 1:**

**In hoeverre dient er een verschuiving te komen in de inkomstenbronnen van de Gemeenschap en wel van BTW inkomsten naar BNP middelen?**

#### **Schaal van mogelijke standpunten**

0: Niveau BTW afdracht blijft onveranderd

50: Substantiële verschuiving van BTW inkomsten naar BNP middelen

100: Alle BTW afdracht is geheel vervangen door een aan het BNP gerelateerde inning

**Feitelijke uitkomst:** 50 (substantiële verschuiving)

In Tabel 1 is een overzicht gegeven van de posities van de lidstaten op het issue en wel onder elk voorzitterschap. Sommige lidstaten houden vast aan hun oorspronkelijke positie zoals Duitsland (100) en Italië (0). Andere veranderen van positie gedurende de onderhandelingsperiode en sommige nemen pas later een standpunt in zoals Finland en Zweden. Werd geen standpunt ingenomen dan is geen cijfer in de cel opgenomen<sup>1</sup>.

De gegevens in Tabel 1 zijn een belangrijke component van het krachtenveld rond de besluitvorming over het onderhavige issue. Naast de vraag welke positie wordt ingenomen is uiteraard belangrijk *wie* deze positie inneemt. Dat Duitsland voor een volledige afschaffing van de BTW afdracht is, heeft aanmerkelijk meer gewicht dan wanneer Finland dit wenst.

Een derde component van het krachtenveld is de prioriteit of het belang dat door de afzonderlijke lidstaten (en de Commissie) aan het issue gegeven wordt: hoe belangrijk is het issue voor een lidstaat, welke inzet kan men van haar verwachten om voor haar standpunt steun te verwerven? Hoe minder belang een lidstaat aan een issue hecht, hoe flexibeler zal ze op dit punt zijn in de onderhandelingen.

Door de genoemde drie componenten te integreren (positie, gewicht van de lidstaat, belang) kunnen we onder elk voorzitterschap een beeld schetsen van het krachtenveld rond het issue. Lidstaten met veel gewicht en een hoog belang beïnvloeden dit krachtenveld sterker dan bijvoorbeeld kleinere lidstaten die weinig belang bij de uitkomst van de besluitvorming rond dit issue hebben.

---

<sup>1</sup> Soms kon van een lidstaat weliswaar geen eenduidige positie worden bepaald in termen van de schaalwaarden 0, 50 en 100 (zie paragraaf 4.1, issue 1), maar wel dat de positie schommelde tussen bijvoorbeeld 50 en 100. In dat geval is als positie het gemiddelde (75) toegekend. Deze methodiek is ook bij de andere issues gehanteerd.

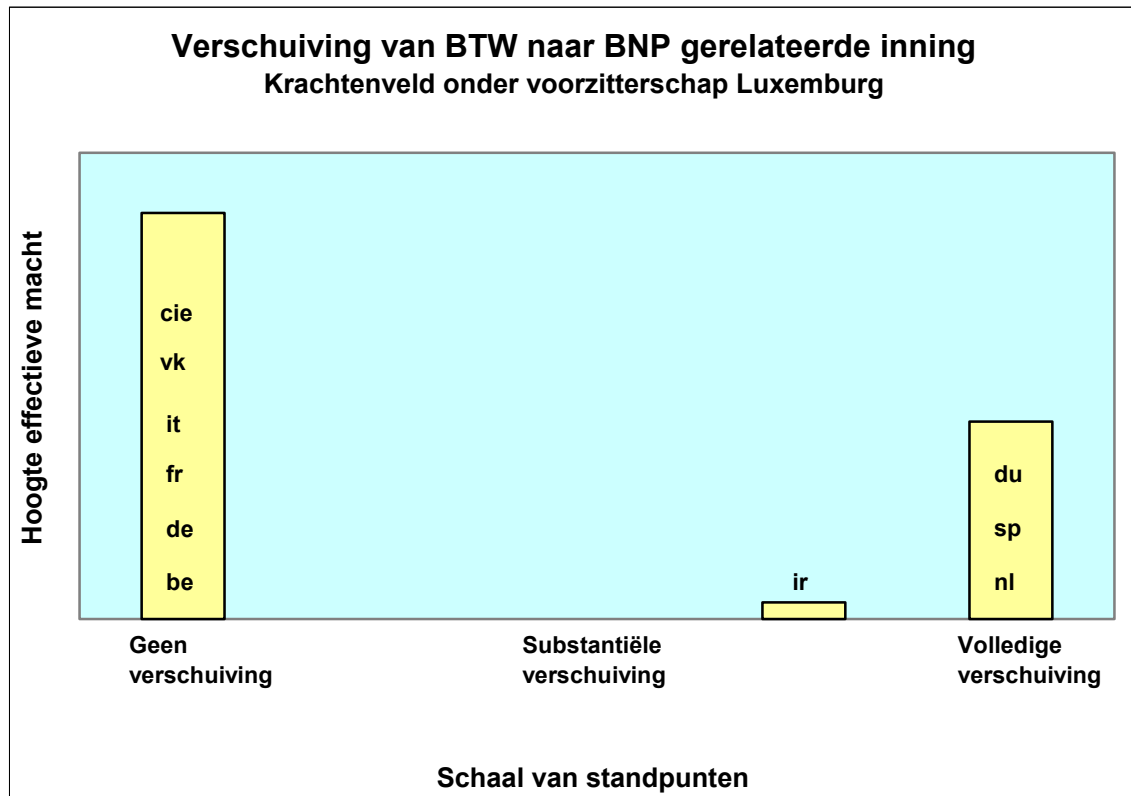
**Tabel 1: Verandering van posities voor het issue ‘Verschuiving BTW naar BNP’**

Lidstaten/Cie	Posities onder de voorzitterschappen van			
	Luxemburg	Ver. Koninkrijk	Oostenrijk	Duitsland
België	0	0	0	100
Denemarken	0	0	75	50
Duitsland	100	100	100	100
Finland				100
Frankrijk	0	0	50	50
Griekenland			100	100
Ierland	75	75	75	100
Italië	0	0	0	0
Luxemburg				50
Nederland	100	100	100	100
Oostenrijk				100
Polen				100
Spanje	100	100	100	100
Ver. Koninkrijk	0	0	0	0
Zweden				100
Commissie	0	0	0	0

De schattingen van het relatieve gewicht van de lidstaten in de besluitvorming en hun belang bij dit issue zijn te vinden in bijlage I. Een toelichting op deze cijfers is te vinden in paragraaf 3.2.

In Grafiek 1 is het krachtenveld afgebeeld zoals dit onder het voorzitterschap van Luxemburg bestond. Hierin is voor elke voorkomende positie de geaggregeerde politieke steun weergegeven. De afkortingen van de lidstaten staan in de kolom boven het standpunt dat zij op dat moment innamen. Zo waren Duitsland, Spanje en Nederland reeds onder het voorzitterschap van Luxemburg voorstander van een volledige vervanging van de BTW afdracht. Het gewicht van deze drie lidstaten in het krachtenveld (de hoogte van de rechterkolom in Grafiek 1) wordt berekend door hun macht te sommeren, gewogen met hun respectievelijke belang (ten aanzien van *dit* issue!). In het geval van Duitsland, Spanje en Nederland is dit  $(70 \times 26 + 70 \times 23 + 70 \times 12)$ . Deze som noemen we de **effectieve macht** van deze lidstaten op dit issue. De cijfers zijn terug te vinden in de bijlage I. Uiteraard is de absolute waarde van deze som niet interessant, het gaat om de onderlinge verhouding van de effectieve macht op de verschillende standpunten. Zo zien we in Grafiek 1 dat de effectieve macht op standpunt 0 (geen vervanging van de BTW) ruim twee keer zo groot was op dat moment. Dit standpunt werd gesteund door België, Denemarken, Frankrijk, Italië, het VK en de Commissie. Ierland nam een tussenpositie in maar neigde naar het standpunt van Duitsland, Nederland en Spanje. Finland, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Zweden hadden nog geen positie ingenomen.

**Grafiek 1: het krachtenveld onder Luxemburg voor issue 1.**

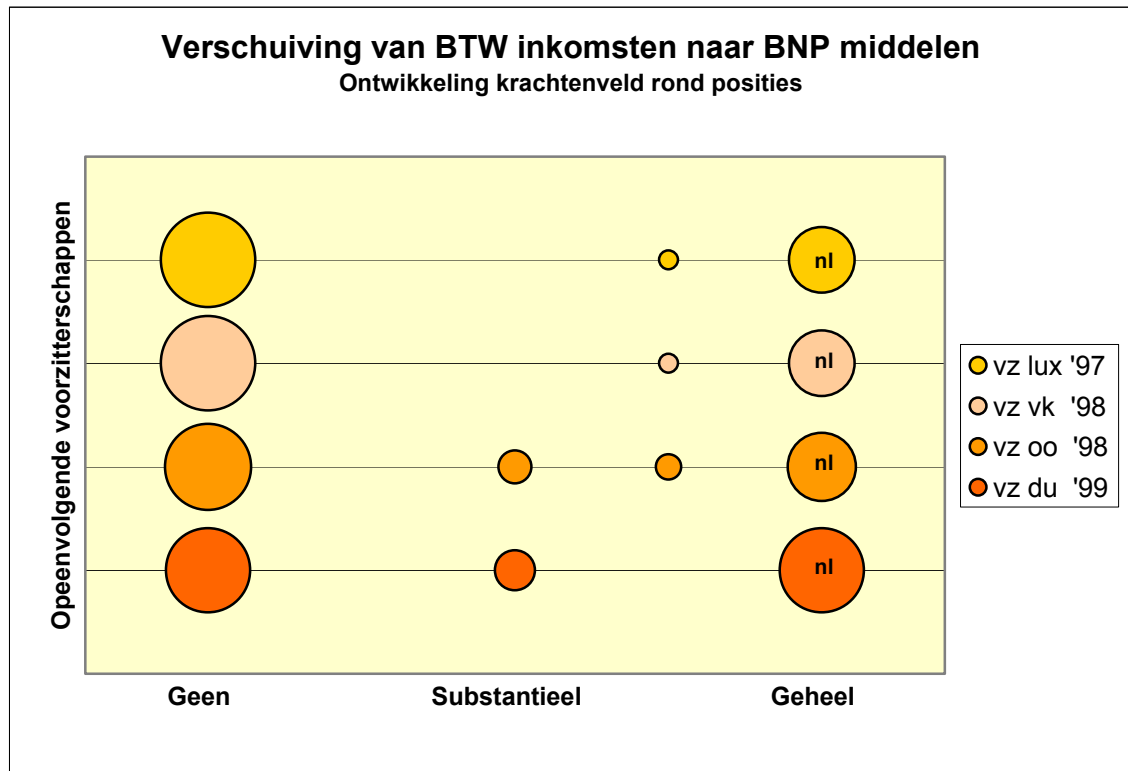


Voor elk voorzitterschap kunnen we voor dit issue een dergelijk krachtenveld maken. Veranderingen ontstaan doordat lidstaten hun posities wijzigen of doordat lidstaten die voorheen geen positie innamen, in een later stadium blijken geven van een duidelijke voorkeur. Teneinde een goed overzicht te krijgen van de ontwikkeling in het krachtenveld in de tijd, integreren we de grafieken voor de vier meetmomenten in één grafiek. Zie Grafiek 2. Hierin zijn de kolommen noodzakelijkerwijs vervangen door cirkels. De oppervlakte van de cirkels correspondeert met de hoogte van de kolommen: de oppervlakten van de cirkels verhouden zich als de hoogtes van de effectieve macht.

Onder elkaar is de steun voor de uiteenlopende standpunten weergegeven onder respectievelijk de voorzitterschappen van Luxemburg, het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Duitsland.

Hoe groter de cirkel hoe meer steun het betreffende standpunt kreeg. Zo geeft de cirkel rechtsboven de steun weer, ten tijde van het voorzitterschap van Luxemburg in 1997, voor het standpunt dat de BTW afdracht in zijn geheel vervangen dient te worden door een BNP gerelateerde inning. De lidstaten die dit standpunt innamen waren zoals gezegd Duitsland, Nederland en Spanje. In de grafiek is voor elk meetmoment met 'nl' weergegeven welk standpunt Nederland innam. Er is van af gezien *alle* lidstaten middels afkortingen in de grafiek op te nemen; nog afgezien van praktische problemen, zou dit het overzicht niet ten goede komen.

**Grafiek 2: ontwikkeling krachtenveld van issue 1**

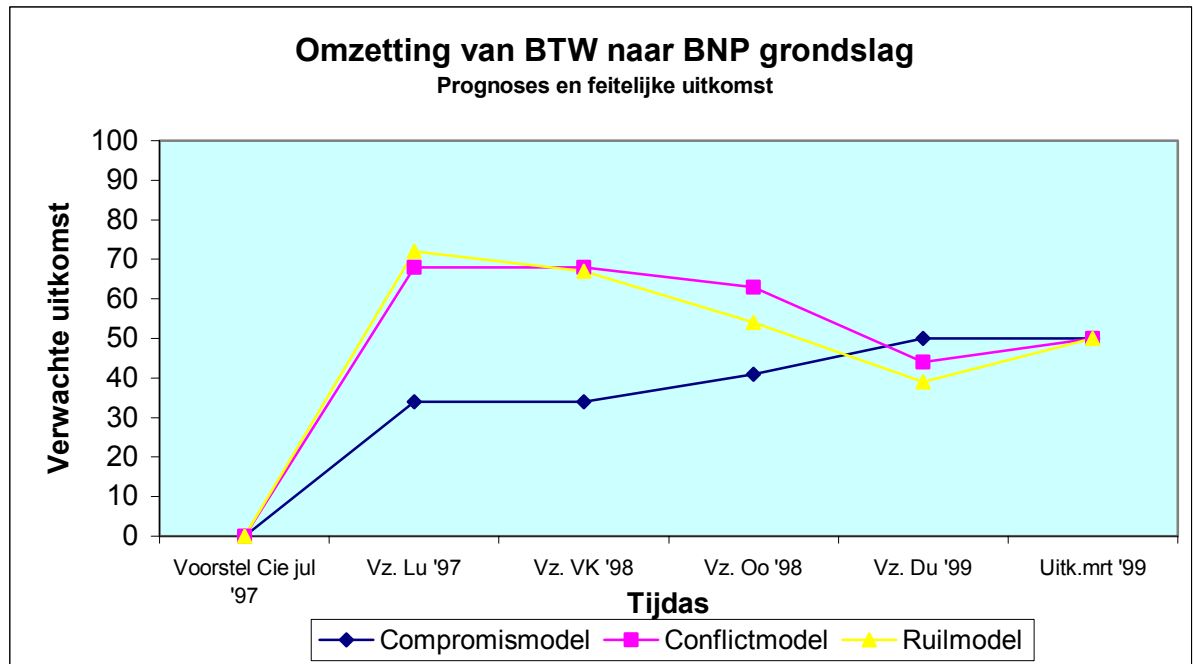


Vlak voor de top in Berlijn is de steun voor de vervanging van de BTW afdracht door een BNP gerelateerde inning aanmerkelijk gestegen: België, Duitsland, Finland, Griekenland, Ierland, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden zijn nu voor een volledige afschaffing van de BTW afdracht. De cirkel onder in het midden geeft weer dat ook de steun voor een tussenpositie groeide: Denemarken, Frankrijk en Luxemburg spraken zich in 1999 uit voor een substantiële maar niet gehele verschuiving van een BTW naar een BNP gerelateerde inning. De enige steun die de Commissie op dit issue nog had waren Italië en het VK. De cirkel linksonder geeft de effectieve macht van de laatste drie weer. Het grote gewicht dat de Commissie in de onderhandelingen heeft, maakt dat de steun voor deze positie nog als aanzienlijk beschouwd kan worden.

In Grafiek 3 worden de prognoses van de uitkomst van de onderhandelingen op dit issue vergeleken met ten eerste het voorstel van de Commissie en ten tweede de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen in Berlijn. De horizontale as geeft het tijdsverloop weer en de verticale as bevat de schaal van mogelijke uitkomsten voor het issue. Zie voor de betekenis van de schaalwaarden op de verticale as het tekstblok in het begin van deze paragraaf. Het meest linkse punt in de grafiek geeft de voorstellen van de Commissie van juli 1997 weer. Het meest rechtse punt geeft de feitelijke uitkomst weer: in Berlijn wordt een compromis bereikt dat een gedeeltelijke verschuiving inhoudt van BTW naar BNP. In Grafiek 3 is deze uiteindelijke uitkomst weergegeven als score 50 op de verticale schaal. *Voor de tussenliggende punten op de tijdas staan de prognoses die met behulp van de modellen zijn gemaakt op basis van de op dat moment ingenomen posities.* De lijn die de prognoses verbindt, kunnen we beschouwen als de trend waarin de onderhandelingen zich bewogen hebben.

Ten behoeve van de visuele vergelijking is deze lijn doorgetrokken naar links (de voorstellen van de Commissie) en naar rechts (de uitkomst van de onderhandelingen).

**Grafiek 3: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 1**



Zoals gezegd zijn er met drie modellen prognoses gemaakt. De prognose van elk model convergeert geleidelijk naar de feitelijke uitkomst. In feite was het compromis reeds in 1997 redelijk goed te voorspellen. Onverwachte wendingen hebben zich niet voorgedaan. Er is geen invloed zichtbaar van externe factoren.

Combineren we de informatie van Grafiek 2 en 3 dan is de essentie van het verloop van de onderhandelingen dat de steun voor de positie 'geheel vervangen van BTW afdracht door BNP inning' groeide en zich consolideerde. Hierdoor was er minimaal een compromis noodzakelijk op dit punt.

In die zin is het verloop van de onderhandelingen voor Nederland gunstig geweest. De steun voor haar positie op dit punt is in de loop van het onderhandelingsproces geconsolideerd en zelfs verbreed. Niettemin lag ook zonder deze groei reeds in 1997 een substantiële verschuiving van een BTW - naar een BNP gerelateerde inning in de rede.



## De rebate van het Verenigd Koninkrijk

### Issue 2:

Dient de correctie van de bijdrage van het Verenigd Koninkrijk te blijven bestaan?

### Mogelijke standpunten:

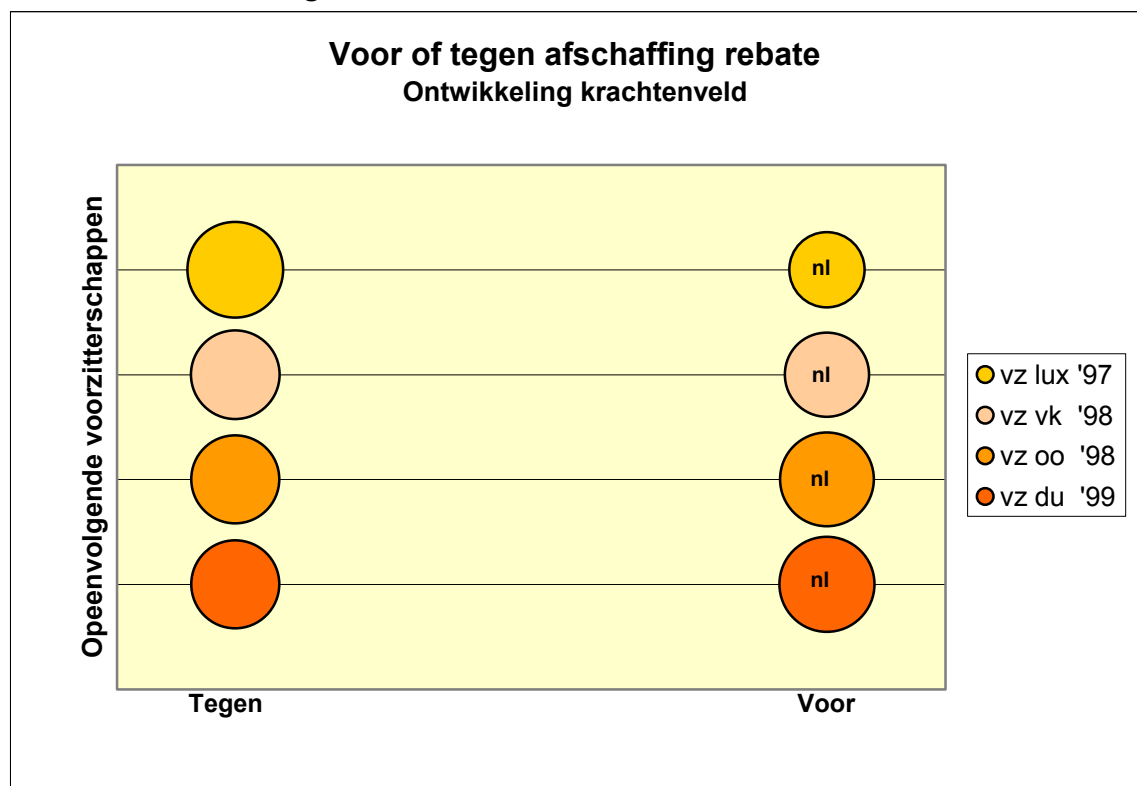
0: Handhaving van de correctieregeling voor het V.K.

100: Afschaffing hiervan

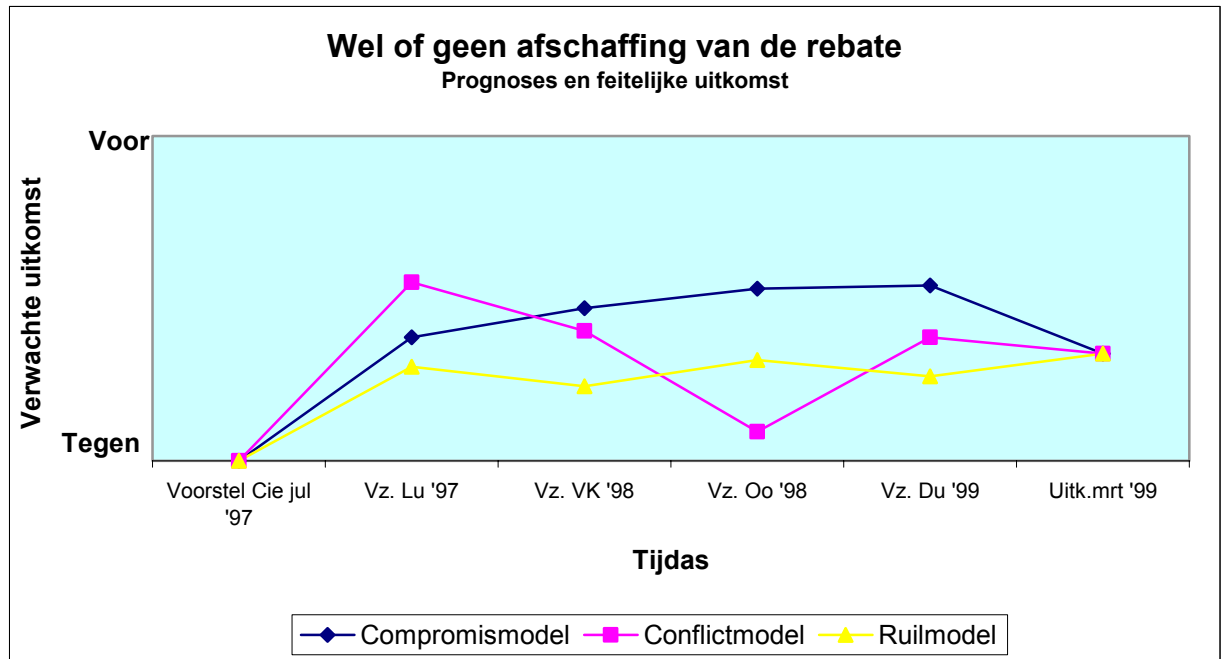
**Feitelijke uitkomst:** Handhaving van de rebate, echter in combinatie met wijziging van de financiering ervan. Aan dit compromis is een kunstmatige score van 33 gegeven.

In Grafiek 4 zien we dat de krachten voor afschaffing van de rebate langzamerhand relatief toenamen. Onder Luxemburg werd Nederland gesteund door de andere nettobetalers Duitsland, Oostenrijk en Zweden en verder door de overige Beneluxlanden en Frankrijk; daarbij moet worden opgemerkt dat de inzet van laatstgenoemden niet hoog was op dit punt. Vlak voor Berlijn genoot het VK, dat uiteraard fel tegen afschaffing was, eigenlijk alleen nog de steun van de Commissie. Hierbij moet overigens worden benadrukt dat in de onderhandelingen dit issue steeds verbonden was met de kritiek van Duitsland, Nederland, Zweden en Oostenrijk op het feit dat zij (te) zware nettobetalers waren. In die zin was het issue breder: het ging om de vraag of tot een evenwichtiger lastenverdeling moest worden besloten. De wens tot het afschaffen van de rebate van het VK was dan ook meer een hefboom dan een doel in zichzelf. Het was een drukmiddel om te komen tot een evenwichtiger lastenverdeling.

Grafiek 4: ontwikkeling krachtenveld rond issue 2



**Grafiek 5: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 2**



Hoewel de positie van Nederland steeds meer werd gedeeld door andere lidstaten, was de kans dat de rebat daadwerkelijk afgeschaft werd, nooit echt groot. Dit is te zien in Grafiek 5 waarin wederom de trend in de onderhandelingen weergegeven is. Zowel de prognoses van het Compromismodel, als die van het conflict – en het Ruilmodel komen nooit ver boven de 50 op de schaal. Het verschijnsel dat het Ruilmodel structureel wat lagere prognoses geeft, wijst op een zwak punt in de groep lidstaten die samen met Nederland een voorkeur had voor afschaffing van de rebat. Een flink aantal lidstaten/voorstanders van afschaffing vond dit niet een geweldig belangrijk punt en zouden bereid zijn geweest dit issue in te ruilen voor issues die voor hun belangrijker waren.

Het krachtenveld was echter wel dermate in balans dat ook hier uiteindelijk een compromis noodzakelijk was. Zoals bekend, luidde het compromisvoorstel van de Commissie dat de nettobetalers een substantiële korting kregen op de financiering van de rebat van het VK. Dus, de rebat bleef gehandhaafd doch de correctie hierop was van dien aard dat het financiële effect van de rebat op de lidstaten wezenlijk veranderde. Het gevolg was onder andere dat Frankrijk aanzienlijk meer ging bijdragen aan de financiering van de rebat.

Dit compromis hebben we menen te kunnen representeren als 33 op de schaal van 0 (voor handhaving) tot 100 (tegen handhaving).

Net als bij issue twee zien we ook bij dit issue dat de positie van Nederland gaandeweg de onderhandelingen substantieel meer steun kreeg, hoewel dit uiteindelijk niet leidde tot realisering van het Nederlandse standpunt. Bij dit laatste zal meegespeeld hebben dat niet alle voorstanders van afschaffing dit issue een hoge prioriteit gaven.

Aangenomen mag worden dat de samenwerking van de 'bende van vier' bij het tot stand komen van dit compromis een belangrijke rol heeft gespeeld. Eén van de doelstellingen van Nederland – het verlagen van de bijdrage aan de EU – is met het compromisvoorstel van de Commissie gehonoreerd.

### ***De nettobegrenzer***

**Issue 3:**

**Dient er een generieke compensatieregeling te komen (nettobegrenzer)?**

**Mogelijke standpunten:**

0: Tegen een generieke compensatieregeling

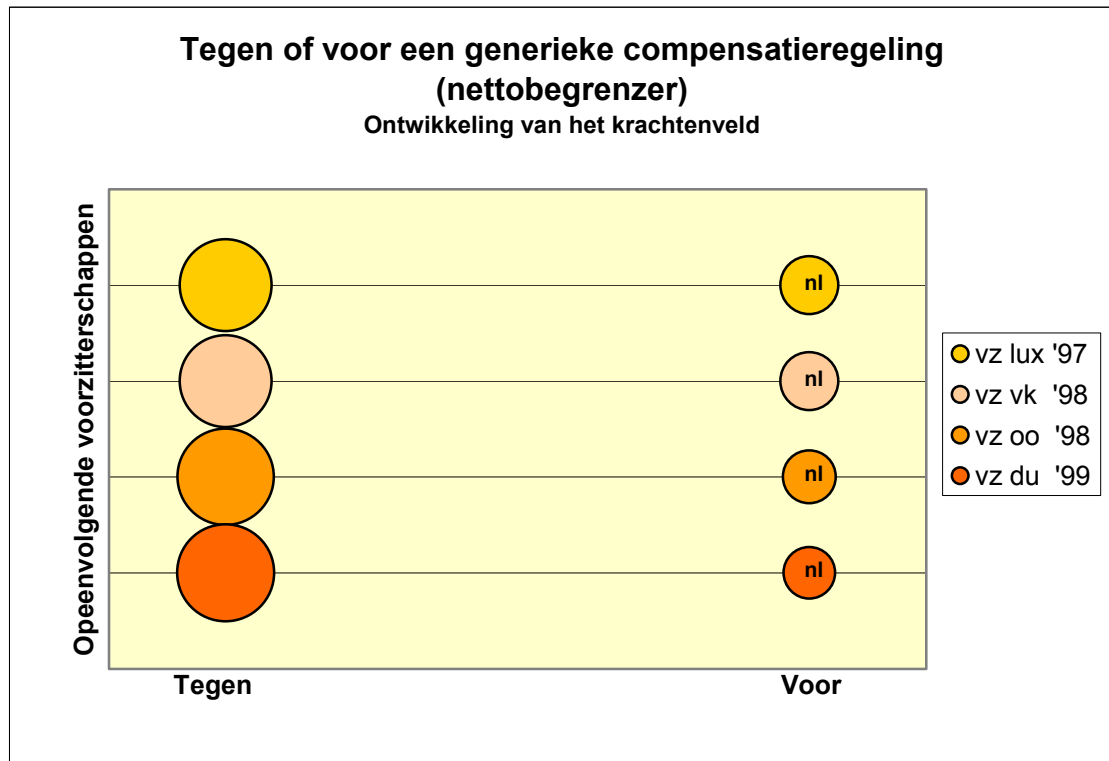
100: Voor een generieke compensatieregeling

**Feitelijke uitkomst:** 0, geen generieke compensatieregeling

Nederland heeft zich met name in het begin van de onderhandelingen sterk gemaakt voor de invoering van een generiek compensatiemechanisme, waarbij impliciet de rebate voor het VK zou worden afgeschaft. Veel handen heeft Nederland hier niet mee op elkaar weten te krijgen, blijkt uit Grafiek 6. In laatste instantie deelden alleen de groep nettobetalers, Duitsland, Nederland, Zweden en Oostenrijk en de andere Beneluxlanden dit standpunt. In het begin van de onderhandelingen steunden ook Italië en Portugal het idee.

Dit issue hangt uiteraard samen met de algemene discussie over de nettopositie. Het principe van de nettobegrenzer was voor Nederland één van de wegen waarlangs een verbetering van de nettopositie te bereiken was. Gaandeweg de onderhandelingen, toen bleek dat het idee weinig kans van slagen had, heeft Nederland er minder energie in gestoken. Kortom, we kunnen stellen dat op dit punt Nederland geen succes heeft geboekt.

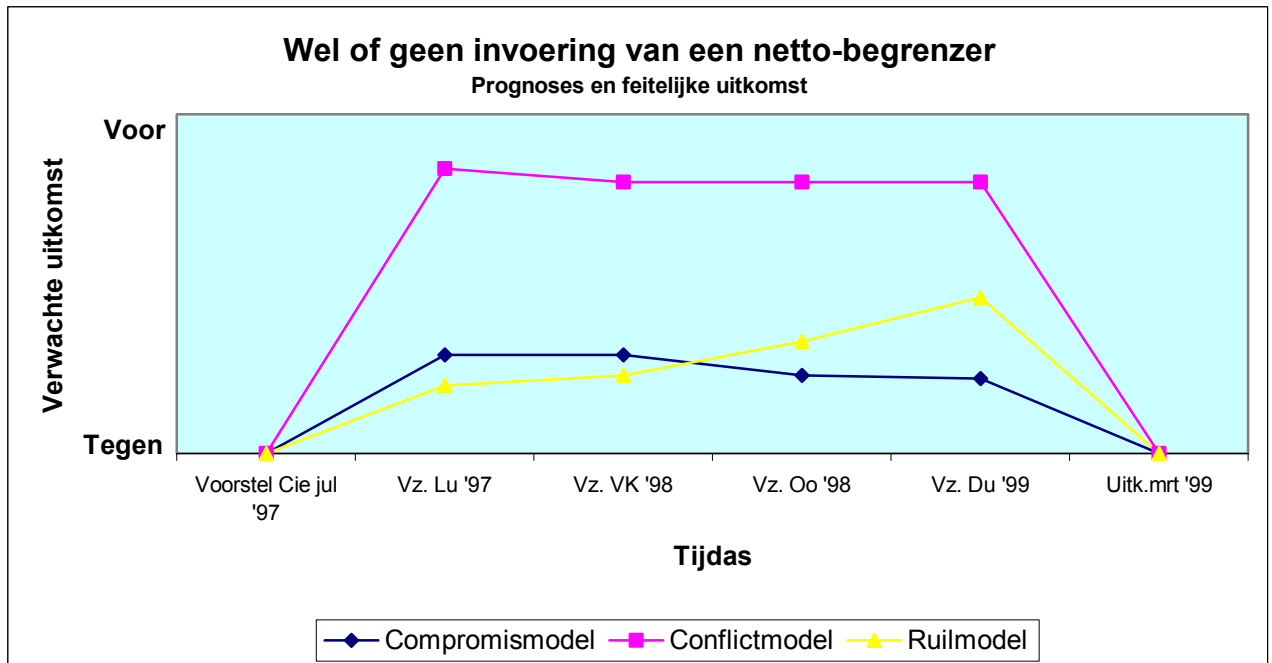
**Grafiek 6: ontwikkeling van het krachtenveld voor issue 3**



Niettemin kan het argument voor een generieke – ‘rechtvaardige’ – regeling ertoe hebben bijgedragen, dat de druk op de andere lidstaten en de Commissie, iets te doen aan de lastenverdeling, werd verhoogd.

In Grafiek 7 zien we dat de nettobegrenzer, althans volgens het Compromismodel en het Ruilmodel, er nooit echt in heeft gezeten. Volgens de analyses met het Conflictmodel daarentegen wel. Nu wordt er in dit model meer nadruk gelegd op de factor macht en de bereidheid deze in te zetten (belang). Het feit dat dit model een gunstiger verloop van de onderhandelingen verwachtte, althans voor Nederland, wijst erop dat er wellicht meer in had gezeten als de voorstanders van een generiek compensatiemechanisme een harde lijn zouden hebben gevolgd: met een harde opstelling van de nettobetalers zouden waarschijnlijk veel lidstaten alsnog om te krijgen zijn geweest.

**Grafiek 7: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 3**



De analyse op basis van het Conflictmodel moet op dit punt echter niet teveel gewicht worden toegekend. Frankrijk en het VK waren namelijk fel tegen invoering. Het is een bekend gegeven dat op belangrijke punten in ieder geval consensus tussen de grote drie noodzakelijk is. Uiteraard wordt op dit gegeven geanticipeerd door de lidstaten bij het innemen en uitdragen van posities. In de modellen is deze randvoorwaarde niet in de algoritmes opgenomen.

De prognoses van het Conflictmodel moeten daarom als volgt geïnterpreteerd worden: met de juiste inspanning zou er meer steun voor het idee van een nettobegrenzer zijn verkregen maar dit zou waarschijnlijk niet doorslaggevend zijn geweest.

In het verloop van het krachtenveld en de voorspellingen van het Ruilmodel en het Compromismodel zijn vanaf 1997 geen plotselinge wendingen opgetreden. Dat wil zeggen dat er geen indicatie is voor de invloed van externe factoren.

Al met al is de conclusie dat Nederland op dit punt niet in staat is geweest het krachtenveld om te buigen en daardoor haar zin niet heeft gekregen. Wel heeft de discussie wellicht bijgedragen tot de leverage van Nederland en de andere nettobetalers om het financieringssysteem te corrigeren.

## ***De Financiële Perspectieven***

### **Issue 4:**

**Op basis waarvan dient de hoogte van de financiële perspectieven voor de periode 2000-2006 vastgesteld te worden ?**

### **Mogelijke standpunten:**

- 0: Op basis van de begroting voor het jaar 1999, uitgaande van reële stabilisatie
- 50: Op basis van de begroting voor het jaar 1999
- 100: Op basis van de financiële perspectieven zoals vastgesteld voor het jaar 1999

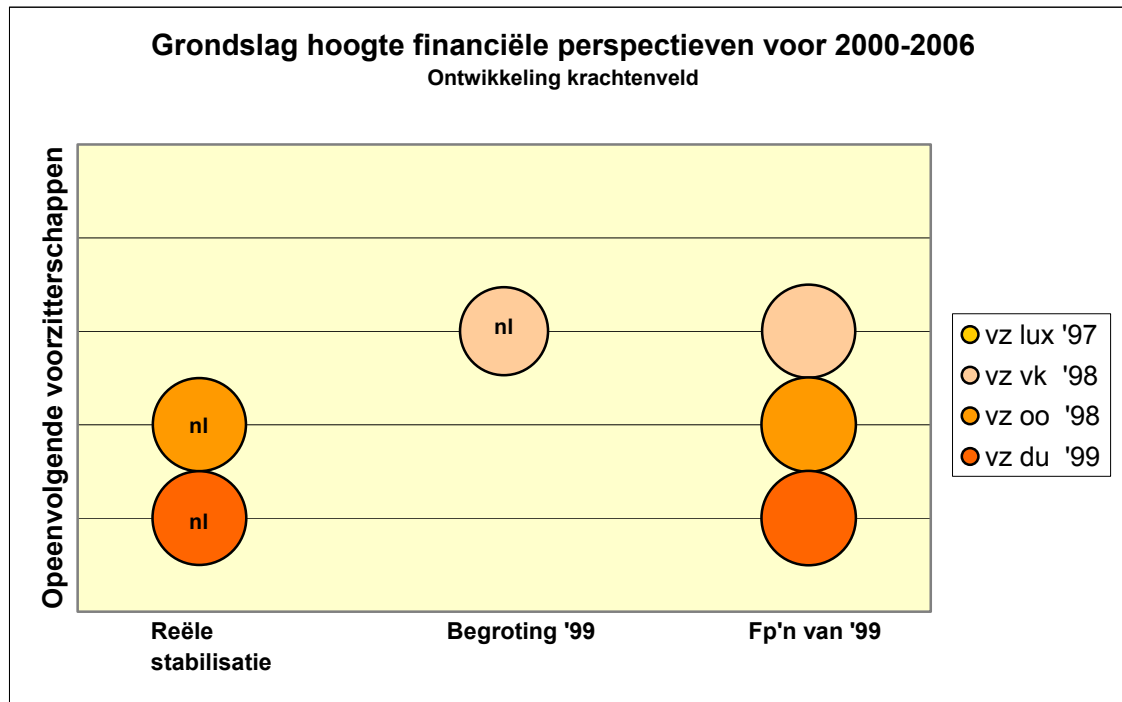
**Feitelijke uitkomst:** 50, vaststelling van de financiële perspectieven op basis van de begroting voor 1999.

Ten tijde van het voorzitterschap van Luxemburg stond de grondslag voor de hoogtebepaling van de Financiële Perspectieven nog niet ter discussie. Nederland was één van de landen die het voortouw nam om dit punt op de agenda te plaatsen en stelde in de eerste helft van 1998 dat de Financiële Perspectieven gebaseerd dienden te worden op de *begroting* van 1999, in plaats van de Financiële Perspectieven zoals die voor 1999 waren *vastgesteld*. Dit standpunt werd van aanvang aan gedeeld door Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Oostenrijk en het VK. Samen met Nederland was dit de zogenaamde groep van zeven (zie paragraaf 4.2) uitgezonderd Zweden die nog geen positie innam, plus Italië. Deze groep was voor een beperking van de uitgaven. In de tweede helft van 1998 verscherpte Nederland haar positie en koos voor *reële stabilisatie* op basis van de begroting van 1999. Dit standpunt verwierf zeer veel steun, zie Grafiek 8. Uiteindelijk steunden alleen de vier cohesielanden de Commissie die de Financiële Perspectieven voor 2000-2006 wilde baseren op die voor 1999 waren vastgesteld. Voor de Commissie was dit echter een zeer belangrijk punt, waardoor het krachtenveld perfect in balans kwam en sterk polariseerde. Uiteindelijk is voor het compromis 'op basis van de begroting van 1999, maar dan zonder reële stabilisatie' besloten.

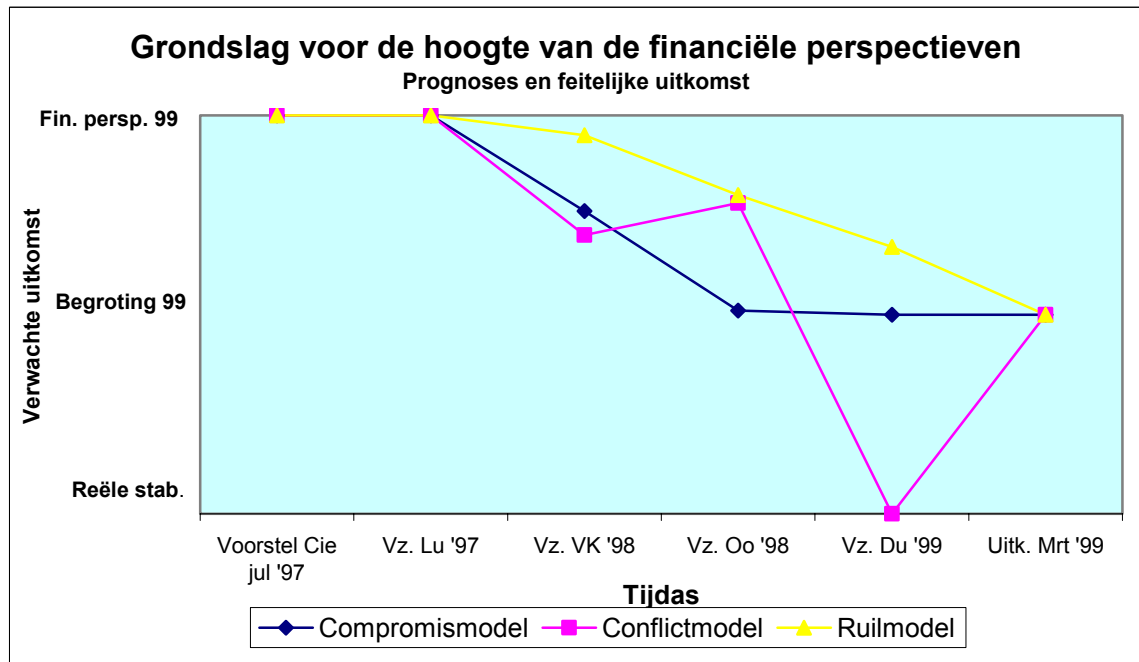
Het compromis wordt uitstekend voorspeld door het Compromismodel, zie Grafiek 9. In deze grafiek wordt echter ook duidelijk dat dit compromis in feite al onder het voorzitterschap van Oostenrijk voor de hand lag. De echte beweging van standpunten vond plaats onder het voorzitterschap van het VK en Oostenrijk. Daarna ontstond er een 'standstill' in de posities.

Vanaf het voorzitterschap van Oostenrijk zijn de prognoses van het Conflictmodel instabiel. Dit heeft alles te maken met de bijna perfecte polarisatie waardoor de uitkomst van de onderhandelingen – als beide coalities 'voor de winst gaan' – een dubbeltje op zijn kant wordt.

Grafiek 8: ontwikkeling van het krachtenveld voor issue 4



Grafiek 9: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 4



Dat de prognoses van het Ruilmodel, vergeleken met die van het Compromismodel, wat meer in de richting blijven gaan van het standpunt van de Commissie, komt doordat deze aan dit issue een relatief groot belang hechtte; in het Ruilmodel weegt

dit zwaar aangezien de Commissie een grote speler is.

De analyses van de drie modellen tezamen spiegelen de kernelementen in de onderhandelingsituatie rond dit issue: een sterk gepolariseerd krachtenveld rond een zeer gevoelig punt, waarbij er wellicht door een harde opstelling meer mogelijk zou zijn geweest voor de coalitie rond Nederland, echter, door het grote gewicht dat de Commissie op dit punt in de schaal legde, is besloten voor een 'redelijk' compromis.

De conclusie is dat Nederland veel succes heeft gehad met het verkrijgen van steun voor 'reële stabilisatie'. Ongetwijfeld speelde hierbij een rol de invoering van de EMU die bijdroeg tot een 'zuiniger' financieel klimaat. In de tweede plaats zal mee hebben gespeeld dat Nederland de andere nettobetalers inzicht gaf in de effecten van de verlaging van de uitgaven op hun nettopositie en dit tot een prominent punt maakte in het onderling overleg. De winst van Nederland is gerealiseerd onder de voorzitterschappen van het VK en Oostenrijk: in deze periode vindt de wending plaats; daarna consolideerden zich de posities. In de slotonderhandelingen in Berlijn is de steun voor het Nederlandse standpunt dus niet substantieel verder uitgebreid.

### ***De hoogte van de landbouwuitgaven***

#### **Issue 5:**

**Dienen de landbouwuitgaven in reële zin ten opzichte van 1999 te dalen, te stijgen of gestabiliseerd te worden?**

#### **Mogelijke standpunten:**

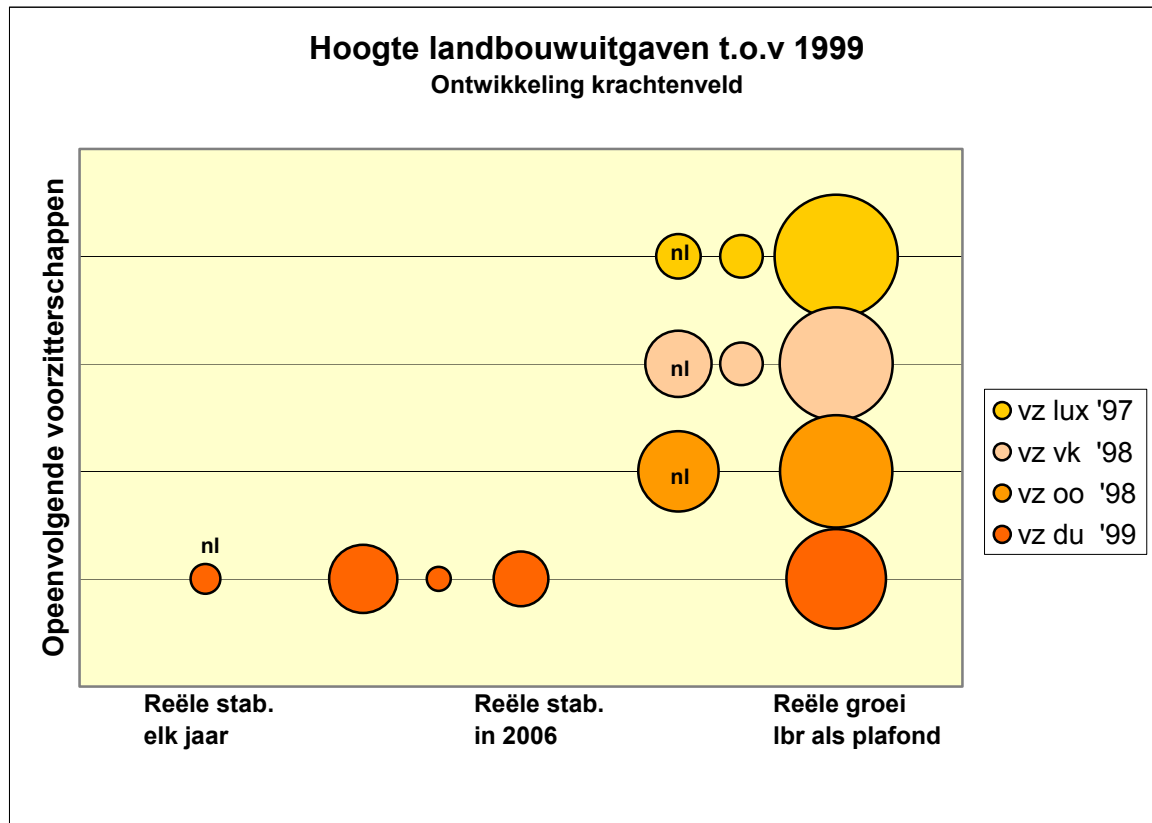
- 0: Reële stabilisatie voor elk jaar van de periode 2000-2006
- 25: Gemiddelde reële stabilisatie voor de periode 2000-2006
- 50: Reële stabilisatie, te bereiken in 2006
- 75: Reële groei uitgaven, met 1999 als basis voor het landbouwrichtsnoer (lbr)
- 100: Reële groei uitgaven, met het landbouwrichtsnoer (lbr) als plafond

**Feitelijke uitkomst:** 25, gemiddelde reële stabilisatie voor de periode 2000-2006; het Plattelandsfonds is hierin niet meegerekend.

Bij de discussie over de hoogte van de landbouwuitgaven zien we min of meer hetzelfde beeld als bij veel van de reeds besproken issues: Nederland neemt steeds een extreme positie in ten opzichte van de voorstellen van de Commissie. Let wel, het betreft steeds een extreme positie in *financieel* opzicht en niet een extreme positie wat betreft de inhoud van het beleid. Dit weerspiegelt helder de strategie van Nederland: het verbeteren van de nettopositie van Nederland, zowel op het punt van de afdrachten (BTW → BNP, rebate, nettobegrenzer) als de uitgaven (Financiële Perspectieven, Landbouwuitgaven en Structuurfondsen).



**Grafiek 10: ontwikkeling van het krachtenveld voor issue 5**



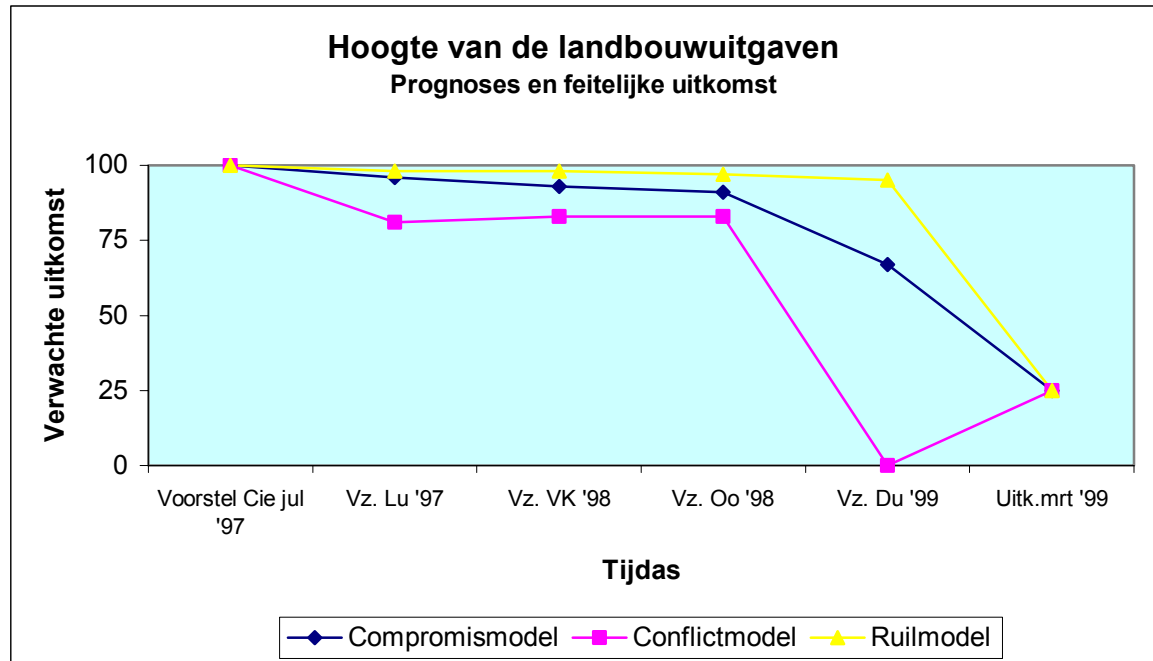
In Grafiek 10 zien we dat Nederland in de tweede helft van 1998 redelijk veel steun kreeg voor de keuze om 1999 als basis te nemen voor het landbouwrichtsnoer (lbr) (schaalwaarde 75, zie het tekstblok op de vorige pagina); de bende van vier, Italië en het VK deelden dit standpunt. In 1999 verscherpt Nederland haar positie en kiest voor reële stabilisatie en wel voor elk jaar in de periode 2000-2006. Dit gaat de overige lidstaten te ver. Wel schuift een aantal op: 'de groep van zeven', de andere Beneluxlanden en Italië kiezen ook voor reële stabilisatie maar onder een wat gematigder regime.

Kijken we naar de prognoses van het Compromismodel in Grafiek 11, dan constateren we dat, op basis van de situatie vlak voor Berlijn, niettegenstaande de groeiende steun voor beperking van de landbouwuitgaven, een compromis van 'Reële groei, met 99 als basis voor het landbouwrichtsnoer' (schaalwaarde 75) een voor de hand liggend compromis was geweest. De feitelijke uitkomst van 'reële stabilisatie, gemiddeld over 2000-2006' (schaalwaarde 25) komt dan ook onverwacht. De conclusie is dan ook dat ofwel de steun in de richting van het standpunt van Nederland verder uitgebouwd is, ofwel dat de onderhandelingen een plotselinge wending namen.

Een belangrijke externe factor in de laatste fase van de onderhandelingen vormde de vetdreiging van Chirac, die de landbouwhervormingen, met name op het gebied van de zuivel en het rundvlees, op deze wijze trachtte te stoppen. Het uitstel, respectievelijk de beperkingen van deze hervormingen ontlastte de landbouwuitgaven, althans op de kortere termijn. Hierdoor kon gemakkelijker voor een strenger begrotingsregime besloten worden.

De prognose van het Conflictmodel op basis van de situatie van begin 1999 geeft aan dat de voorstanders van het meer aan banden leggen van de landbouwbegroting in feite goede mogelijkheden hadden zich door te zetten. Een spijkerharde opstelling van de voorstanders van reële stabilisatie zou volgens dit model succes hebben gehad. Dat de prognose van het Ruilmodel precies de andere kant op wijst, komt ook hier doordat dit model het tegenwicht van de Commissie veel zwaarder weegt vanwege het relatief grote belang dat de Commissie ook aan dit issue hechtte.

**Grafiek 11: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 5**



We kunnen op basis van het voorgaande verschillende conclusies trekken. Daarbij moeten we onderscheid maken tussen de wending van de onderhandelingen vlak voor Berlijn, waarbij de steun in de richting van het Nederlandse standpunt aanmerkelijk verbeterde, en de wending in Berlijn zelf. De eerste wending kan zeker deels als een Nederlands succes worden beschouwd. De tweede, waardoor Nederland in nog verdergaande mate zijn zin kreeg, was in hoofdzaak het gevolg van de genoemde vetodreiging van Chirac. De als gevolg hiervan ontstane vertraging van de hervormingen zorgde voor besparingen op de kortere termijn, waardoor de pijn van een lagere begroting kleiner werd. Dit op zijn beurt maakte dat het issue van de *hoogte* van landbouwuitgaven voor de Commissie minder belangrijk werd. Kortom, de zet van Chirac, in combinatie met de toch al goede strategische mogelijkheden, blijktens het Conflictmodel, van de coalitie die een beperking van de landbouwuitgaven wenste, zorgde voor de voor Nederland gunstige uitkomst. Samenvattend: Nederland kan zeer tevreden zijn met het uiteindelijk compromis, gezien de verhouding in het krachtenveld vlak voor Berlijn. Het veto van Frankrijk kwam Nederland zeer goed uit. Dit zorgde indirect voor meer ruimte op de landbouwbegroting. Dat neemt niet weg dat het daadwerkelijk *beperken* van die ruimte, door de uitgaven reëel te stabiliseren, in ieder geval ten dele door Nederland zelf gerealiseerd is, met name door haar rol van voortrekker van de groep van vier en later van zeven in het voortraject naar Berlijn: de weg was reeds geplaveid.

Ook hier veronderstellen de onderzoekers dat de invoering van de EMU een katalysator was van dit succes. Het offer, het uitstel van de landbouwhervorming, vond Nederland niet zo erg, haar prioriteit lag duidelijk bij het financiële aspect.

### ***De interventieprijs voor graan***

#### **Issue 6:**

**In hoeverre dienen de prijzen in de graansector de wereldmarktprijs te benaderen?**

#### **Mogelijke standpunten:**

- 0: Momenteel geen verlaging van de interventieprijs
- 33: Minder dan het Cie-voorstel
- 66: Gelijk aan het Cie-voorstel
- 100: Meer dan het Cie-voorstel

**Feitelijke uitkomst: 50. Deze score is gebaseerd op twee keer 7,5% verlaging.**

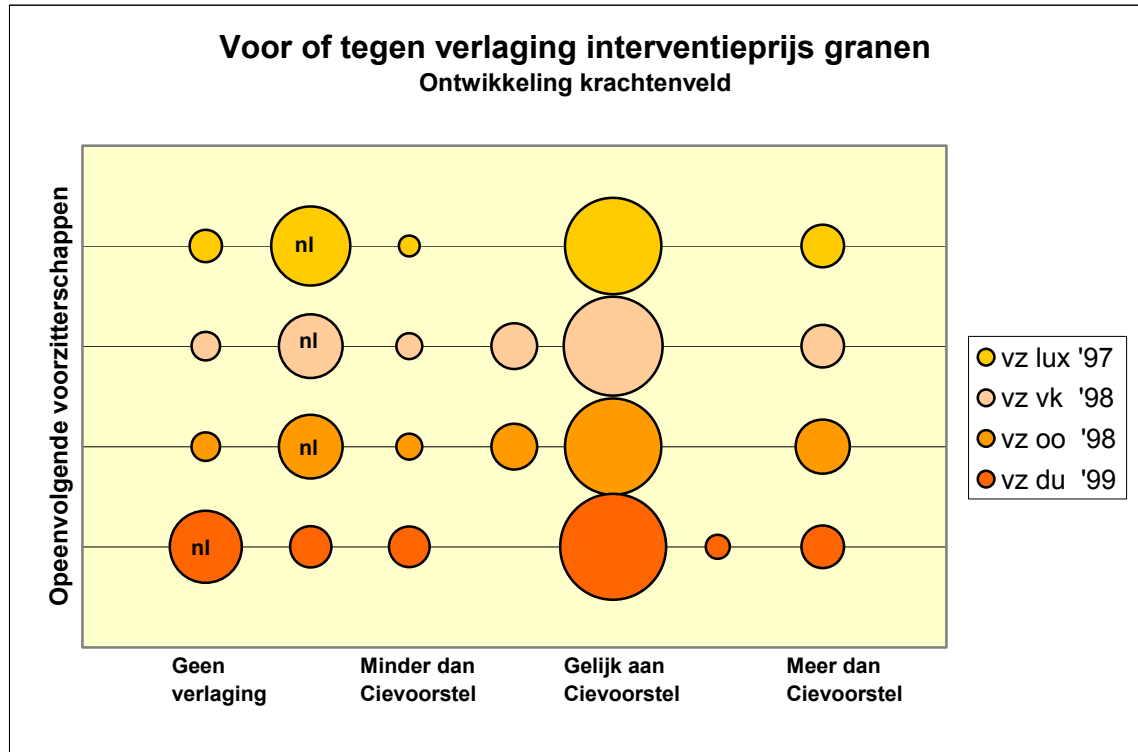
De vaststelling van de hoogte van de interventieprijzen had voor Nederland een iets lagere prioriteit. Er was ook geen sterke koppeling met de drie doelstellingen zoals geformuleerd in hoofdstuk vijf. Nederland was voor een wat gematigder verlaging van de interventieprijs dan de Commissie voorstelde. Uiteindelijk, vlak voor Berlijn schoof Nederland zelfs op naar 'geen verlaging'. Een echt 'hot issue' was dit niet omdat de interventieprijs de wereldmarktprijs reeds dicht genaderd was.

We zien in Grafiek 12 dat er geen substantiële verschuivingen in het krachtenveld optreden. Een beperkt aantal lidstaten schoof eveneens op en sprak zich uit tegen verdere verlaging van de interventieprijs (Finland, Frankrijk, Ierland en Spanje).

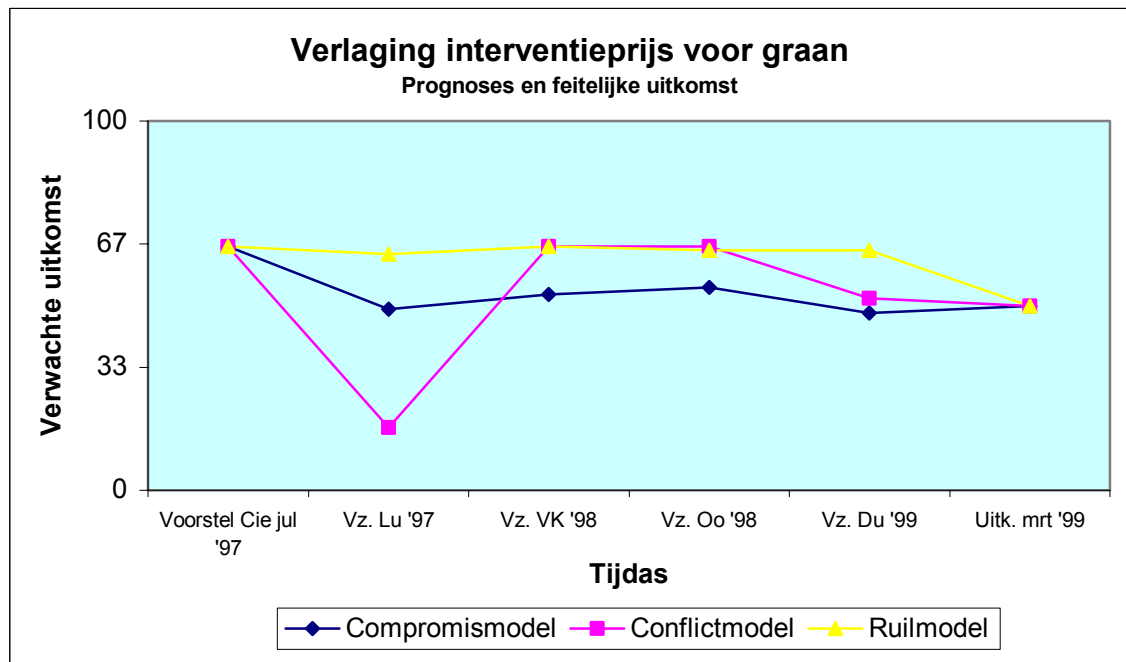
Het uiteindelijke compromis –'iets minder verlaging dan de Commissie voorstelde'– was een voor de hand liggend compromis, gegeven het krachtenveld, zie Grafiek 13. Dit compromis kon reeds op basis van de posities van de lidstaten in het voorjaar van 1998 voorzien worden.

In het verloop van de prognoses is geen plotselinge wending waar te nemen en is er ook geen indicatie van externe invloeden. De conclusie is dan dat Nederland, noch in de aanloop naar Berlijn, noch in Berlijn zelf, er niet in is geslaagd voldoende steun op te bouwen voor haar voorkeur de interventieprijs substantieel minder te verlagen. We zullen in het volgende hoofdstuk zien dat op het punt van de interventieprijzen 'de bende van vier' niet eensgezind was en dat daardoor de strategische positie van Nederland slechter was.

Grafiek 12: Ontwikkeling van het krachtenveld voor issue 6



Grafiek 13: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 6



## De interventieprijs voor zuivel

### Issue 7

In hoeverre dienen de prijzen in de zuivelsector de wereldmarktprijs te benaderen?

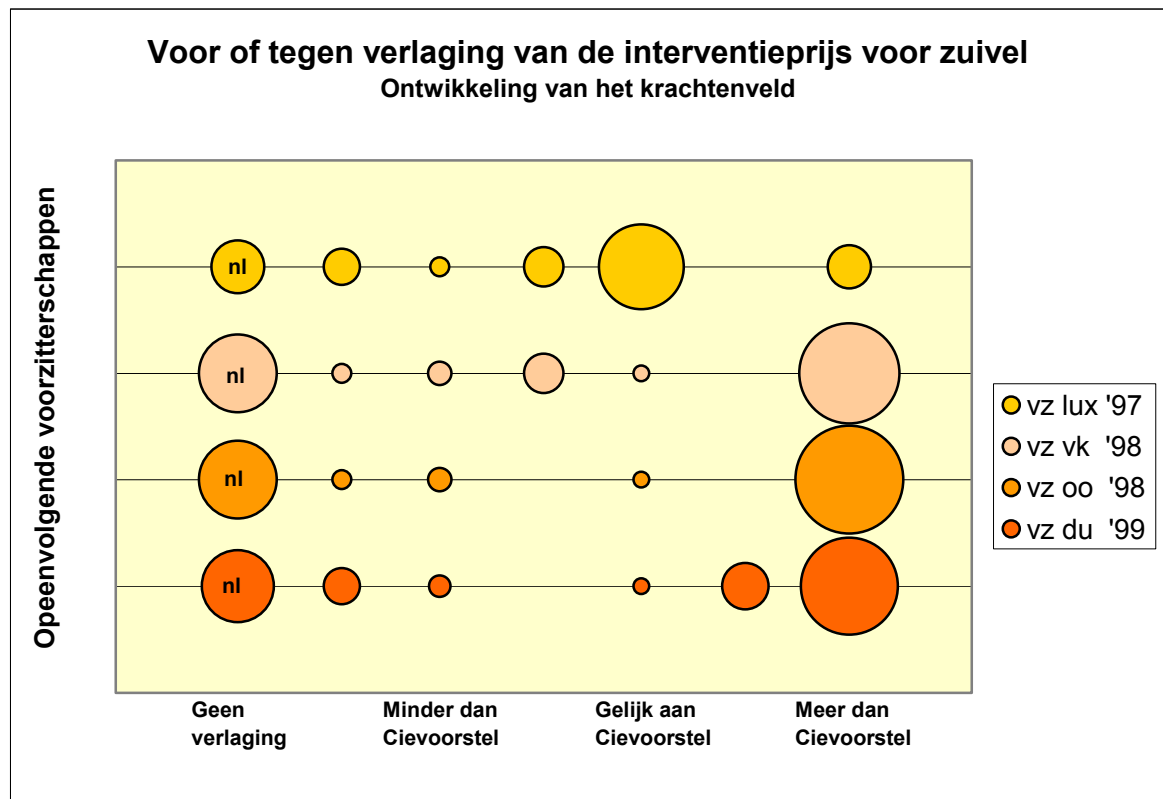
#### Mogelijke standpunten:

- 0: Momenteel geen verlaging van de interventieprijs
- 33: Minder dan het Cie-voorstel
- 67: Gelijk aan het Cie-voorstel
- 100: Meer dan het Cie-voorstel

**Feitelijke uitkomst:** 0, vooralsnog geen verlaging van de interventieprijs

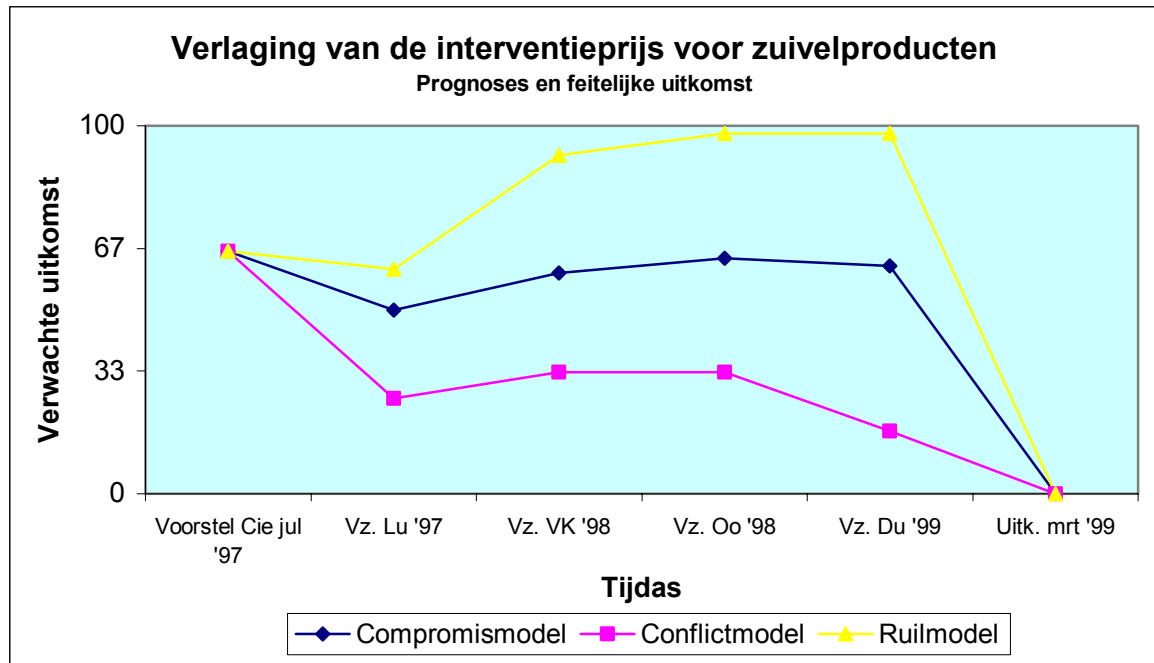
Het krachtenveld rond de vraag of de interventieprijs van zuivelproducten omlaag zou moeten was sterk gepolariseerd. Zie Grafiek 14. Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje waren alle tegen een verdere verlaging. De Commissie die voor een verlaging was, nam in 1998 nog een extremere positie in dan haar eigen voorstellen van juli 1997. Denemarken en het VK ondersteunden de Commissie op dit punt en ook Italië en Zweden zaten in de buurt van de positie van de Commissie. Hoewel er wel wat beweging in de standpunten was, veranderde de structuur van het krachtenveld nauwelijks. Op basis hiervan zou een compromis in de buurt van het oorspronkelijk voorstel van de Commissie voor de hand gelegen hebben, zie de prognoses van het Compromismodel in Grafiek 15.

**Grafiek 14: ontwikkeling van het krachtenveld voor issue 7**





**Grafiek 15: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 7**



Bij de prognoses van het Ruilmodel krijgt de Commissie haar zin. Dit is het gevolg van het eerder vermelde fenomeen dat de Commissie in de dynamiek van dit model zeer zwaar weegt indien het belang dat zij aan het issue hecht relatief groot is, wat ook bij dit issue het geval was: de Commissie hechtte sterk aan een verdergaande liberalisatie van de landbouwmarkt.

Het Conflictmodel daarentegen weegt de strategische *machtspositie* van het grote aantal lidstaten dat tegen verdere verlaging was zwaarder en schat de winstkansen van deze groep veel hoger in.

De reeds genoemde vetodreiging van Chirac gaf de doorslag: hij wenste vooralsnog geen landbouwhervorming in de zuivelsector, wat impliceerde dat het niveau van de interventieprijs gehandhaafd bleef. Hij kreeg zijn zin en besloten werd tot geen verdere verlaging, althans niet voor 2006. In 2006 zal er opnieuw een besluit moeten worden genomen.

Vanuit de prognoses van de drie modellen is te begrijpen dat alleen een dergelijke zeer harde opstelling van de tegenstanders van verlaging succes had kunnen hebben. Een redelijk compromis, zeker gezien het belang dat de Commissie aan dit issue hechtte, was ver verwijderd geweest van het uiteindelijk onderhandelingsresultaat.

Nederland heeft op dit punt meegelift. In het verloop van de prognoses zien we dat er tot aan Berlijn geen versterking van de Nederlandse positie plaatsvond. De wending kwam in Berlijn maar was geen Nederlandse verdienste.

## De interventieprijs voor rundvlees

### Issue 8:

In hoeverre dienen de prijzen in de rundvleessector de wereldmarktprijs te benaderen?

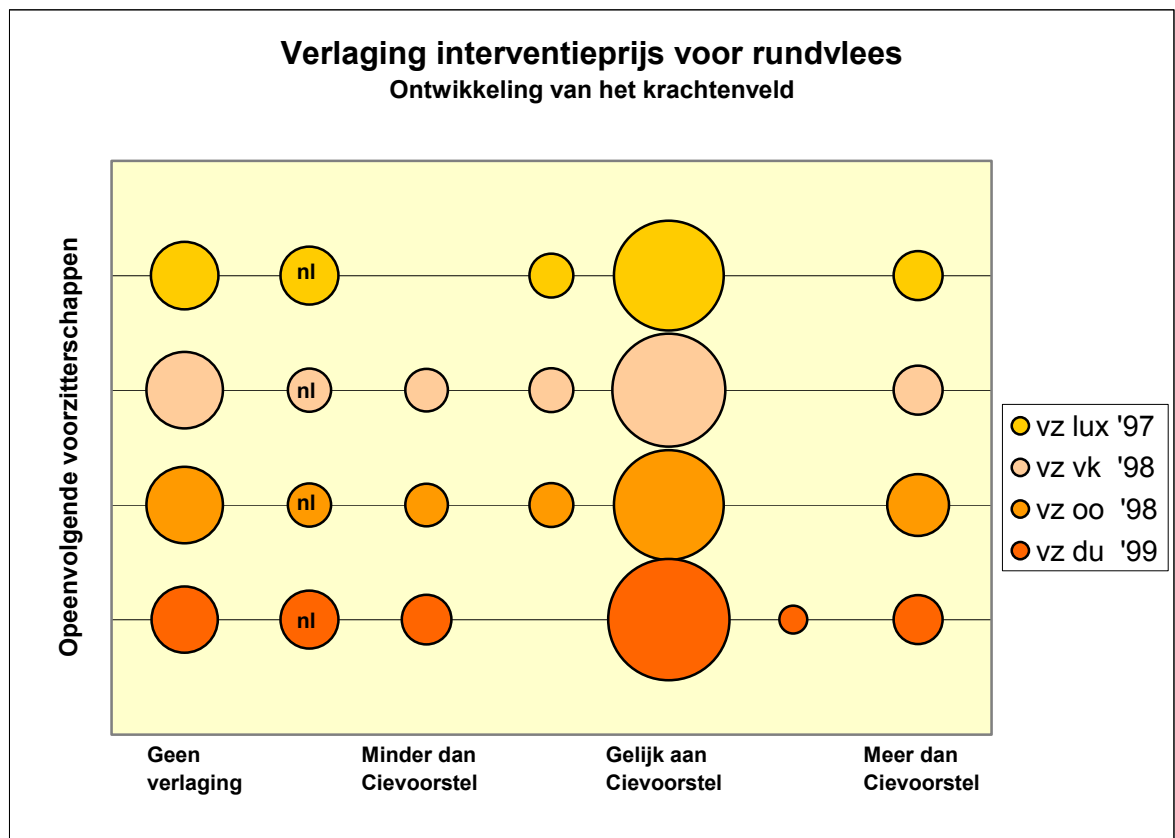
#### Mogelijke standpunten:

- 0: Momenteel geen verlaging van de interventieprijs
- 33: Minder dan het Cie-voorstel
- 67: Gelijk aan het Cie-voorstel
- 100: Meer dan het Cie-voorstel

**Feitelijke uitkomst:** 33, minder dan het Cie-voorstel

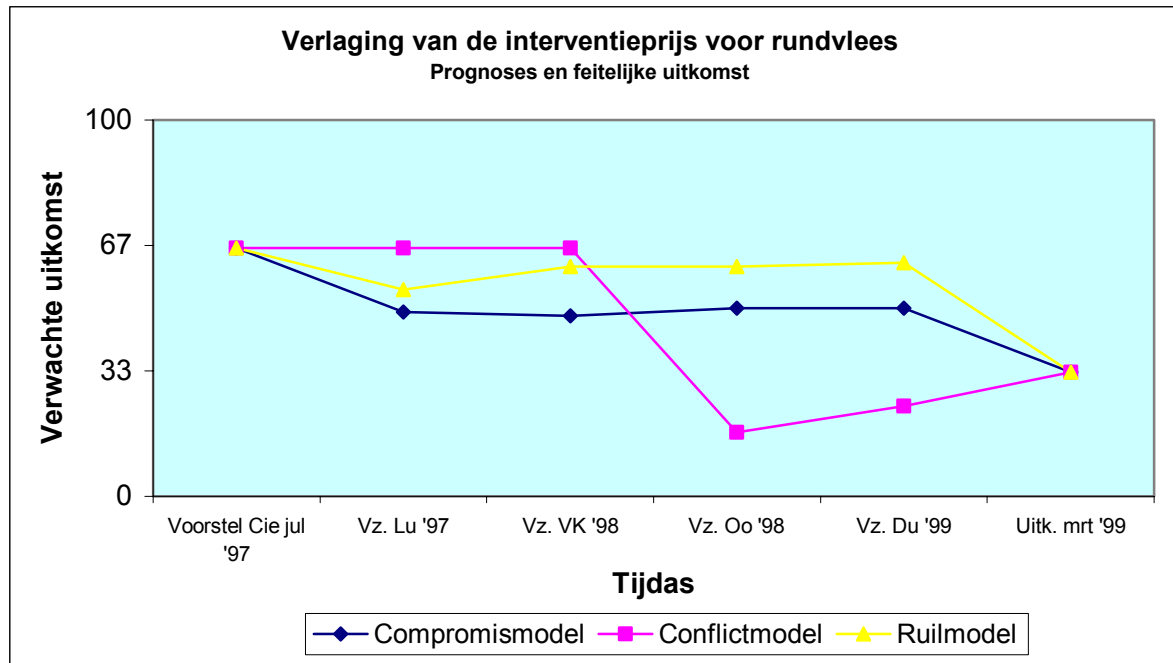
Het krachtenveld rond de interventieprijs van rundvlees was minder gepolariseerd, zie Grafiek 16. Hoewel er redelijk veel oppositie was tegen de mate waarin de Commissie deze prijs wilde verlagen, stond de Commissie nu sterker omdat er ook lidstaten waren die verder wilden gaan dan het Commissievoorstel (het VK en Zweden) waardoor de Commissie iets centraler in het spectrum van standpunten kwam te staan. We zien dat het krachtenveld in de loop van de onderhandelingsperiode weinig verandering onderging.

**Grafiek 16: Ontwikkeling van het krachtenveld voor issue 8**





**Grafiek 17: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 8**



Een compromis van 'net onder de voorgestelde verlaging' was een redelijk compromis geweest, blijkens de prognoses van het Compromismodel, zie Grafiek 17. Dit compromis kon reeds in 1997 voorzien worden.

De prognoses van de drie modellen in Grafiek 17 hebben onderling ongeveer dezelfde structuur als die van het vorige issue, de zuivelinterventieprijs, alleen zijn de onderlinge verschillen als het ware afgevlakt. Dit is een direct gevolg van de lagere polarisatie. Hierdoor is de kans kleiner dat de besluitvorming uitkomt op een extreme uitslag. Niettemin kunnen we onze opmerking over het vorige issue herhalen, namelijk dat alleen door een zeer harde opstelling in te nemen in de laatste fase van de onderhandelingen één of meer lidstaten een extreem resultaat zouden kunnen bewerkstelligen. Door de vetodreiging van Chirac vanwege zijn weerstand tegen de landbouwhervorming, is dit in feite ook tot op zekere hoogte gelukt, en viel het uiteindelijke besluit in verhouding meer in het voordeel uit van de lidstaten die tegen verlaging waren: besloten werd tot substantieel minder verlaging dan de Commissie voorstelde.

We kunnen onze conclusies met betrekking tot het vorige issue herhalen: het is Nederland niet gelukt in de aanloop naar Berlijn het krachtenveld te beïnvloeden ten faveure van haar positie: een marginale verlaging van de interventieprijs voor rundvlees. De – beperkte – omslag kwam in Berlijn, waarbij Nederland wat dit issue betreft kon meeliften met Frankrijk.

## De hoogte van de structuurfondsen

### Issue 9:

Dient het bestedingsplafond van de uitgaven voor de structuurfondsen (inclusief Cohesiefonds) in de komende periode in reële termen toe te nemen, te stabiliseren of af te nemen, vergeleken met de periode 1994-1999?

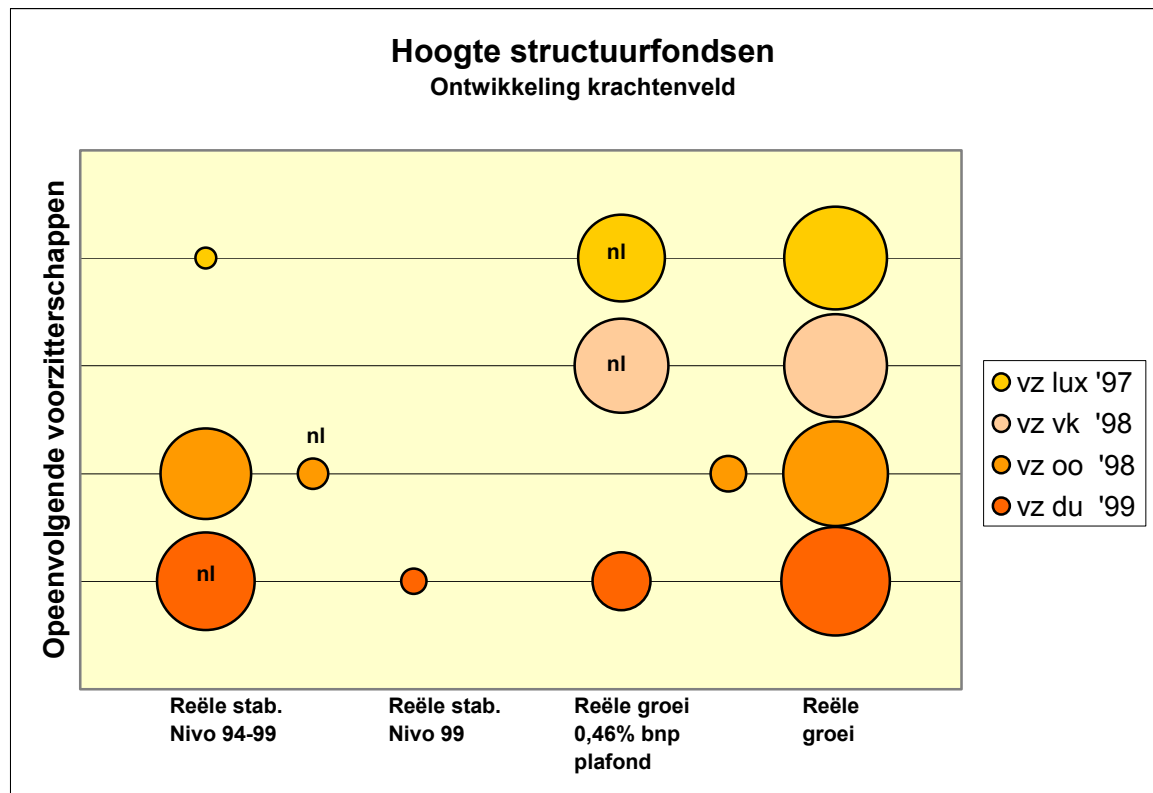
### Mogelijke standpunten:

- 0: Reële stabilisatie van de uitgaven op het niveau van het gemiddelde van 1994-1999: 193 miljard (dit bedrag is inclusief het cohesiefonds)
- 33: Reële stabilisatie op het niveau van 1999
- 67: Reële toename van de uitgaven onder 0,46% EU-BNP
- 100: Reële toename van de uitgaven gelijk aan of boven 0,46% EU-BNP

**Feitelijke uitkomst:** 21. Hierin is het Plattelandsfonds niet meegeteld; dit was ook niet opgenomen in de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie.

Nederland behoorde vanaf het begin tot een sterke groep landen die de structuurfondsen minder groei wilde toestaan dan de Commissie voorstelde. Zie Grafiek 18. In deze groep zaten Duitsland, Frankrijk, Nederland en het VK. Oostenrijk wilde zelfs toen al reële stabilisatie.

**Grafiek 18: ontwikkeling van het krachtenveld voor issue 9**

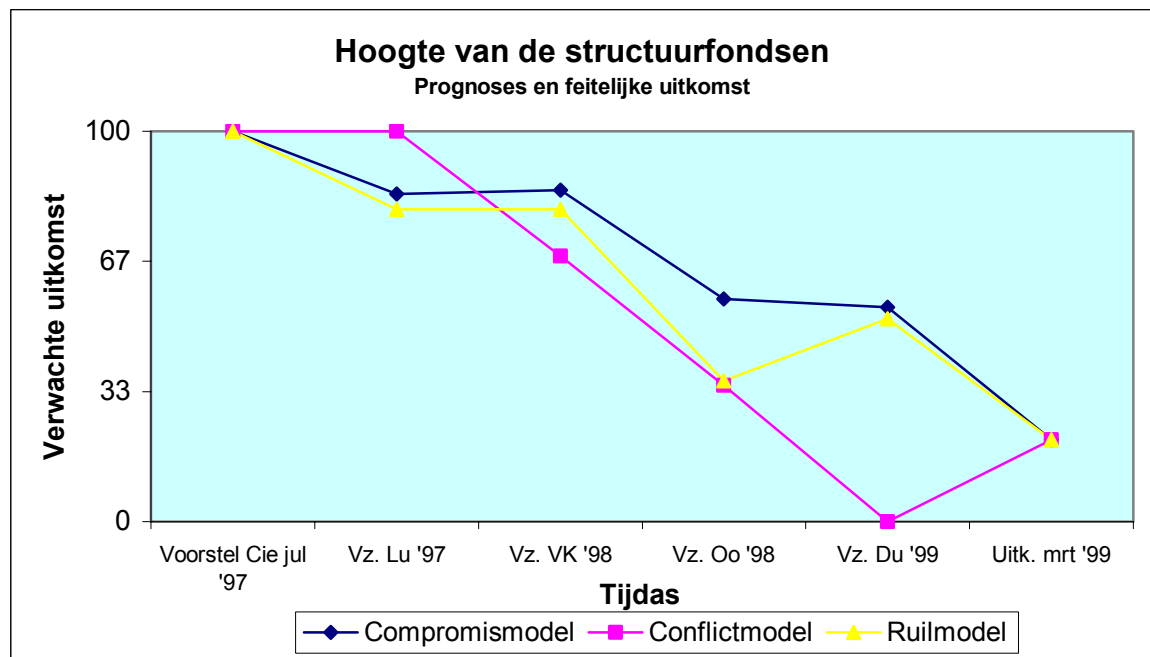


Onder het voorzitterschap van het VK kwam ook Zweden bij deze groep, waardoor de groep van zeven, met uitzondering van Finland, weer compleet was. Onder voorzitter Oostenrijk schoof de genoemde coalitie op naar reële stabilisatie, niveau 94-99, een standpunt dat ook Denemarken toen deelde. Nederland bleef daar aanvankelijk nog iets boven hangen. Onder Duitsland voegde zich Finland bij de groep. Aldus werd de polarisatie groter en groter. Aan de andere kant van het spectrum zaten de Commissie, Italië en de cohesielanden.

Bij dit issue is er dus sprake van een duidelijke verandering in het krachtenveld en wel onder het voorzitterschap van Oostenrijk. Onder Duitsland verandert dit krachtenveld niet meer substantieel.

We zien in Grafiek 19 dat de veranderingen in de prognoses van alle drie modellen de veranderingen in het krachtenveld weerspiegelen. Op basis van het Compromismodel en het Ruilmodel was uiteindelijk een compromis ergens halverwege te verwachten.

**Grafiek 19: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 9**



Het Conflictmodel beoordeelt de machtspositie van de groep van zeven plus Denemarken als zwaarder en voorspelt dat deze groep zich op dit punt zal doorzetten. Al is dit niet volledig uitgekomen, de voorspelling van het Conflictmodel verklaart hoe het mogelijk was dat de onderhandelingsuitkomst in Berlijn substantieel lager kon uitvallen dan de twee andere modellen voorspellen. We concluderen daarom dat er door de coalitie waarin Nederland zich bevond op dit issue 'tot het einde' toe een grote inzet is betoond.

Al met al zijn de onderhandelingen voor Nederland op dit punt succesvol verlopen, zowel in de aanloopfase naar Berlijn als in Berlijn zelf. Gezien de positie van Nederland in het krachtenveld en de veranderingen daarin en haar voortrekkersrol in de groep van zeven, is het plausibel dat de Nederlandse strategie effectief is geweest. Uiteraard was dit succes slechts mogelijk door de opstelling van de groep nettobetalers plus het VK en Frankrijk tegenover de voorstellen tot uitgavenbeperking.

Een opstelling die we wederom in de context kunnen plaatsen van de invoering van de EMU.

### Het Cohesiefonds

#### Issue 10:

**Dienen de bijdragen uit het Cohesiefonds voor die lidstaten die voorheen uit het Cohesiefonds kregen maar die inmiddels deelnemen aan de derde fase van de invoering van de EMU wel of niet beëindigd te worden?**

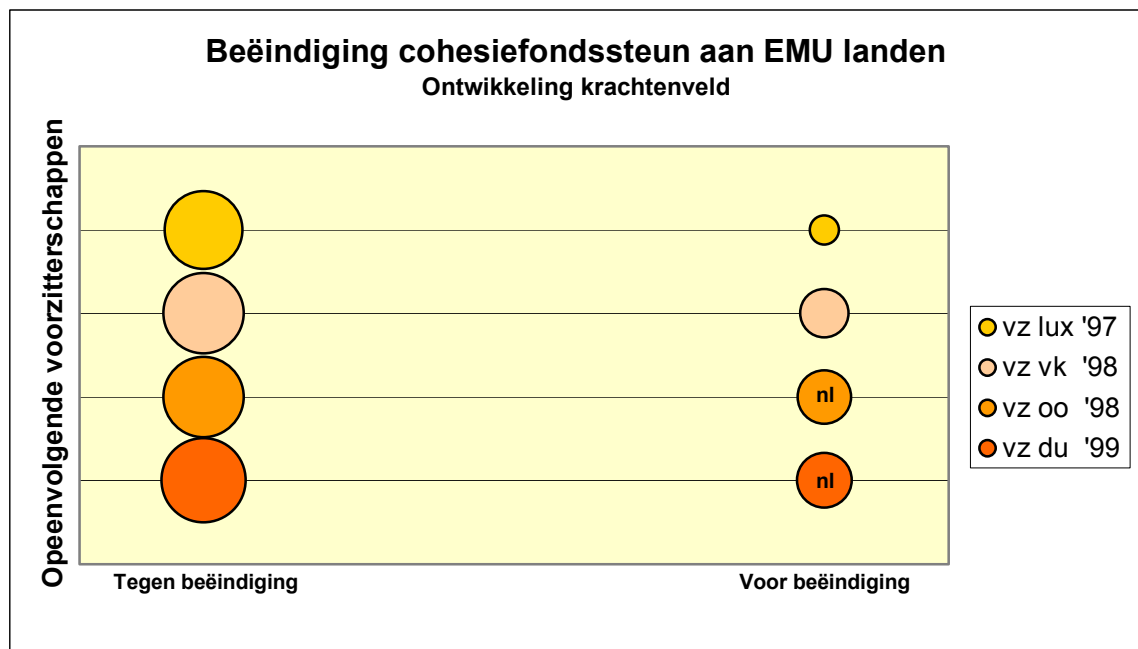
#### Mogelijke standpunten:

0: Tegen beëindiging  
100: Voor beëindiging

**Feitelijke uitkomst:** 0, bijdragen uit Cohesiefonds worden in stand gehouden

Over issue tien kunnen we kort zijn. In Grafiek 20 kunnen we zien dat Nederland te weinig steun had om haar positie – het afschaffen van bijdragen uit het cohesiefonds voor die landen die inmiddels deelnamen aan de derde fase van de invoering van de EMU – te realiseren. De oorzaak hiervan zat niet zozeer in het aantal medestanderlidstaten. Ook de grote drie waren het in principe met Nederland eens.

**Grafiek 20: ontwikkeling krachtenveld voor issue 10**

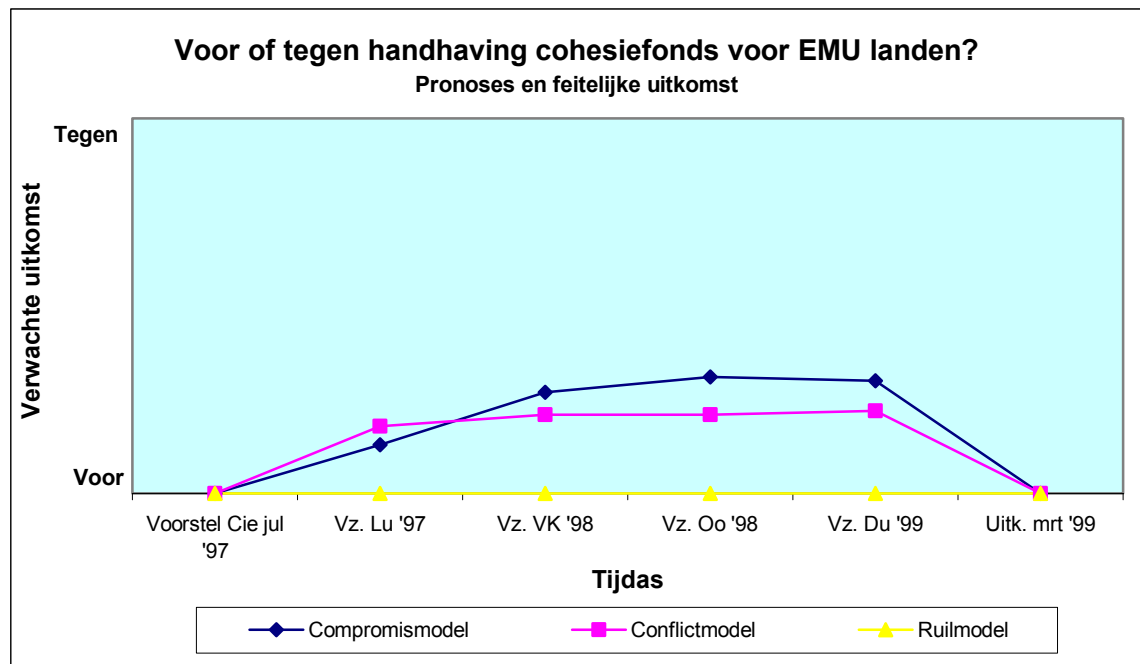


Het belang dat aan dit issue gegeven werd door de voorstanders van afschaffing was echter laag, veel lager althans dan het belang dat de hechte ook de Commissie, die spanningen wilde voorkomen met de Cohesielanden, een redelijk groot belang aan de status quo en koos de weg van de minste weerstand.

Dit verschil in prioriteiten maakte dat de balans van het krachtenveld steeds ruim in het voordeel van de Cohesielanden uitviel, zie Grafiek 21.

De conclusie is dat reeds in 1997 (verondersteld dat zich geen externe invloeden zouden voordoen) kon worden voorzien dat afschaffing van de bijdragen uit het Cohesiefonds geen reële optie was. Nederland is er niet in geslaagd dit perspectief te veranderen in de aanloop naar Berlijn, hoewel het aantal lidstaten dat zich voor beëindiging uitsprak, toenam. In Berlijn zelf maakte de afschaffing van de cohesiefondsbijdragen geen enkele kans, met name gezien de lage prioriteit van dit issue voor de medestanders van Nederland.

**Grafiek 21: prognoses van de uitkomst vergeleken met het voorstel van de Commissie en de feitelijke uitkomst van de onderhandelingen voor issue 10**



## 7 SAMENHANG EN CONCLUSIES

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van achtereenvolgens de structurering en het verloop van de onderhandelingen rond Agenda 2000. Daarbij is het verloop en het resultaat van elk onderhandelingsissue geëvalueerd tegen de achtergrond van de doelstellingen van Nederland en de rol die externe factoren eventueel gespeeld hebben. In dit laatste hoofdstuk willen we de evaluatie van het onderhandelingsresultaat voor Nederland verdiepen door meer aandacht te geven aan de samenhang en de waardering van de bereikte resultaten voor Nederland. Hierbij richten we ons op de vraag: hoe is het onderhandelingsresultaat gerelateerd aan het Nederlandse onderhandelings*gedrag*: de inzet en de strategie van Nederland. Hier is de *effectiviteit* van de Nederlandse strategie aan de orde: in welke mate heeft Nederland bijgedragen tot het bereiken van het (positieve) resultaat?

De Nederlandse strategie laat zich in een drietal concrete *gedragsrichtlijnen* samenvatten (zie paragraaf 4.2):

- het tonen van een hoge inzet over de hele linie van de onderhandelingsproblematiek, waarbij een vetodreiging op z'n minst impliciet aanwezig was,
- een snelle en actieve 'internationalisering': het zoeken en verwerven van steun voor het Nederlandse standpunt en haar argumentatie bij andere lidstaten. Het accent daarbij lag in eerste instantie bij de 'bende van vier' (Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden) en in tweede instantie bij 'de groep van zeven': lidstaten die de uitgaven van de Unie wilden beperken (dit is de 'bende van vier' plus het VK, Frankrijk en Finland),
- het naar buiten toe communiceren van een heldere en eenduidige doelstelling (verbetering nettopositie).

Vanzelfsprekend vormden de eerste en de derde richtlijn geen doel op zichzelf maar dienden als middel om de effectiviteit van de tweede – het verkrijgen van steun voor het Nederlandse standpunt – te verhogen. Blijkens de verkregen informatie heeft Nederland zich inderdaad niet alleen *sterk* ingezet maar heeft zij ook *hoog* ingezet; Nederland heeft in het spectrum van standpunten steeds een extreme positie ingenomen. Deze extreme posities volgden tamelijk rechtlijnig uit de eenduidige doelstelling die Nederland hanteerde: de verbetering van de nettopositie. In het kader van de internationalisering heeft Nederland getracht ook de inzet van bondgenoten te verhogen.

Hoe vanzelfsprekend de effectiviteit van deze strategie ook is geweest voor degenen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd, we kunnen eigenlijk alleen van effectiviteit spreken als de *causaliteit* tussen de Nederlandse strategie en het onderhandelingsresultaat bewezen kan worden. Harde causale relaties zijn echter vrijwel nooit aan te tonen, zelfs niet bij volledige informatie. Zo kunnen we de vraag *hoeveel* effect Nederland op de 'bende van vier' heeft gehad en vervolgens *hoeveel* effect deze coalitie op de onderhandelingen heeft gehad, niet exact beantwoorden. Wel kunnen we 'een effect' plausibel maken, nu we het verloop van de onderhandelingen in kaart hebben gebracht. We kunnen namelijk de veranderingsrichting van de onderhandelingen vergelijken met de streefrichting van Nederland. In het bijzonder kunnen we nagaan of de verandering het gevolg was van positieveranderingen die Nederland bij specifieke lidstaten, zoals de 'bende van vier' nastreefde. Omgekeerd kunnen we de vraag stellen welke veranderingen in het

krachtenveld plaatsvonden, *ondanks* het Nederlandse standpunt. Met andere woorden, op welke punten *verloor* Nederland steeds meer steun? Tenslotte is de vraag interessant of er thema's of issues waren waarvan de uitslag in 1997 al min of meer voorspelbaar was en welke verwachting daarna niet meer is veranderd. Het resultaat in 1999 op deze issues kunnen we in dat geval niet direct koppelen aan het effect van de Nederlandse strategie.

Aan de hand van de antwoorden op de genoemde vier vragen, kunnen we het positieve effect van de Nederlandse strategie plausibel maken.

De eerste vraag is dus: *in hoeverre is het verloop van de onderhandelingen gunstig geweest voor de posities die Nederland op de issues innam?* Is de Nederlandse strategie effectief geweest dan zal het krachtenveld in de onderhandelingen in het voordeel van Nederland veranderd zijn. Dit hoeft voor een specifiek issue niet te betekenen dat Nederland volledig haar zin heeft gekregen, maar wel dat de uitkomst van de onderhandelingen dichterbij de buurt ligt van het Nederlandse standpunt dan aanvankelijk te verwachten viel.

Als indicator voor het verloop van de onderhandelingen gebruiken we de voorspellingen van het Compromismodel. Dit registreert het meest rechtlijnig de veranderingen in het krachtenveld. Veranderingen in het krachtenveld ontstaan op hun beurt doordat lidstaten van positie veranderen of voor het eerst een positie innemen.

In Tabel 2 is weergegeven in hoeverre de onderhandelingen voor Nederland wel of niet gunstig verliepen, ten eerste gedurende de aanloopfase naar Berlijn en ten tweede gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn zelf. Voor elk issue is weergegeven of de steun voor het Nederlandse standpunt groeide of afnam in deze twee fases van de onderhandelingen.

Hiertoe wordt, voor de eerste fase, de eerste voorspelling van het Compromismodel (meetmoment 1997) vergeleken met de laatste voorspelling (meetmoment begin 1999, vóór de onderhandelingen in Berlijn). Voor de vergelijking tussen de situaties van voor en na de finale onderhandelingen in Berlijn wordt de laatste voorspelling van het Compromismodel, vlak voor Berlijn, vergeleken met de feitelijke uitkomst.<sup>1</sup>

In Tabel 2 heeft de eerste gekleurde rij betrekking op de aanloop naar Berlijn; de tweede op de onderhandelingen in Berlijn zelf. Een rode kleur betekent dat het krachtenveld in de betreffende periode in positieve zin is veranderd: Nederland kreeg meer steun voor haar positie op het betreffende issue. De kleur blauw impliceert het omgekeerde: de steun voor het Nederlandse standpunt brokkelde *in die fase* af. Een witte cel betekent dat het krachtenveld zich in die fase vrijwel niet wijzigde.

We zien bijvoorbeeld dat ten tijde van de vier voorzitterschappen in de aanloop naar Berlijn de steun voor het Nederlandse standpunt inzake de omzetting van de BTW afdracht is toegenomen. Deze situatie consolideerde zich in Berlijn, doch een verdere groei van de steun bleef uit.

Al met al is Nederland er 'in geslaagd' om uiteindelijk op zes van de tien issues het krachtenveld op een voor haar gunstige wijze te veranderen. Voor de issues met betrekking tot de nettobegrenzer en het cohesiefonds veranderde het krachtenveld op een voor Nederland ongunstige wijze en kreeg Nederland haar zin niet. Ook de rebate van het VK werd gehandhaafd, ondanks de wens van Nederland deze af te schaffen,

---

<sup>1</sup> Daar Nederland op elk issue een extreme positie innam op het spectrum van standpunten, is in beide periodes eenduidig te bepalen in hoeverre de steun voor deze positie toe – of af nam. Voorzover Nederland van standpunt veranderde, wat bij vier van de tien issues het geval was, deed zij dit in de richting weg van het midden.

maar, zoals we gezien hebben, was het bereikte compromis, inzake de financiering van de rebate, gunstig voor Nederland, wat het issue tot een wat apart geval maakt. De correctie op de rebate had een substantieel positief effect op de Nederlandse nettopositie, zodat in dat opzicht ook de afwikkeling van dit issue een succes voor Nederland genoemd kan worden, wat de positieve score op zeven tegen twee brengt.

**Tabel 2: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per issue voor Nederland, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.** De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Nederland, in de vorm van toenemende steun, gunstig verliepen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent een verbetering noch een verslechtering.

Gedurende:	BTW	Reba te	Netto begr.	FP	Landb uitg.	Gra- nen	Zui- vel	Rund- vlees	Struct. -fonds	Cohe- sief.
De aanloop naar Berlijn										
De onderhan- delingen in Berlijn										

Voor vier van de zes issues, waarvan het krachtenveld voor Nederland in gunstige zin veranderde, was dit proces reeds in de aanloop naar Berlijn in gang gezet. Voor twee andere issues kwam de wending pas in Berlijn; dit betrof de interventieprijzen van de zuivel – en rundvleesproducten. Zoals we gezien hebben was dit in hoofdzaak het gevolg van de opstelling van Frankrijk. Het belangrijkste succes voor Nederland in *Berlijn* betrof de beperking van de uitgaven van de landbouw en het structuurfonds. Op deze twee issues was het resultaat voor Nederland aanmerkelijk beter dan voor Berlijn verwacht kon worden.

Het is interessant om eens te kijken naar soortgelijke tabellen voor een aantal andere lidstaten. In de tabellen drie tot en met vijf betreft dit de winst en verlies per issue voor Frankrijk, Duitsland en Spanje.

**Tabel 3: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per issue voor Frankrijk, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.** De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Frankrijk, in de vorm van toenemende steun, gunstig verliepen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent een verbetering noch een verslechtering.

Gedurende:	BTW	Reba te	Netto begr.	FP	Landb Uitg.	Gra- nen	Zui- vel	Rund- vlees	Struct. -fonds	Cohe- sief.
De aanloop naar Berlijn										
De onderhan- delingen in Berlijn										



In Tabel 3 zien we dat Frankrijk vooral in Berlijn op zeer veel issues winst heeft geboekt, althans op basis van de posities die Frankrijk vlak voor Berlijn innam. We herhalen dat dit niet betekent dat Frankrijk op al deze punten haar zin heeft gekregen maar dat zij het krachtenveld tijdens de finale onderhandelingen in haar richting heeft weten om te buigen.

In de aanlooperperiode naar Berlijn veranderde Frankrijk op vijf issues van positie, in drie gevallen in de richting van de uiteindelijke uitkomst. Zo is het verlies aan steun in de aanlooperperiode naar Berlijn op de issues 'BTW' en 'Landbouwigaven' geheel geneutraliseerd doordat Frankrijk op deze issues in deze periode zelf is opgeschoven; zie bijlage I met de basisgegevens.

**Tabel 4: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per issue voor Duitsland, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.** De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Duitsland, in de vorm van toenemende steun, gunstig verliepen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent een verbetering noch een verslechtering.

Gedurende:	BTW	Reba te	Netto begr.	FP	Landb Uitg.	Gra-nen	Zui-vel	Rund-vlees	Struct.-fonds	Cohe-sief.
De aanloop naar Berlijn	Red	Red	Blauw	Red	Blauw	Geen kleur	Red	Geen kleur	Red	Red
De onderhandelingen in Berlijn	Geen kleur	Blauw	Blauw	Geen kleur	Red	Geen kleur	Blauw	Blauw	Red	Blauw

In vergelijking met Frankrijk lijkt Duitsland er *in Berlijn* minder goed in geslaagd te zijn de onderhandelingen naar hand hand te zetten. Duitsland heeft daar alleen op twee uitgavenissues succes geboekt, samen met Frankrijk en Nederland. Het lijkt er sterk op dat de rol van Duitsland als voorzitter van de onderhandelingen haar in Berlijn parten heeft gespeeld. Zie hoofdstuk 5. In de aanloop naar Berlijn verliep het onderhandelingsproces gunstiger voor Duitsland.

**Tabel 5: Verbetering en verslechtering van de verwachte uitkomst van de onderhandelingen per issue voor Spanje, gedurende de aanloop naar Berlijn en gedurende de finale onderhandelingen in Berlijn.** De kleur rood betekent dat de onderhandelingen voor Spanje, in de vorm van toenemende steun, gunstig verliepen; 'blauw' betekent een verslechtering in dezelfde termen; 'geen kleur' betekent een verbetering noch een verslechtering.

Gedurende:	BTW	Reba te	Netto begr.	FP	Landb Uitg.	Gra-nen	Zui-vel	Rund-vlees	Struct.-fonds	Cohe-sief.
De aanloop naar Berlijn	Red	Red	Red	Blauw	Blauw	Geen kleur	Blauw	Geen kleur	Blauw	Blauw
De onderhandelingen in Berlijn	Geen kleur	Blauw	Red	Geen kleur	Blauw	Geen kleur	Red	Geen kleur	Blauw	Red

Tabel 5 laat zien dat Spanje in Berlijn succes had op het punt van de nettobegrenzer waar zij op tegen was, de interventieprijs voor zuivelproducten die vooralsnog niet verlaagd werd en het handhaven van de bijdragen uit het Cohesiefonds. In de

aanlooperperiode naar Berlijn had Spanje weinig succes bij het uitdragen van haar positie. Alleen op de eerste drie issues, waarvan er twee waren die Spanje überhaupt niet kon verliezen (de rebat en de nettobegrenzer), wist zij het krachtenveld in haar voordeel te beïnvloeden.<sup>1</sup> Kortom, Spanje lijkt er minder goed in geslaagd te zijn het krachtenveld te beïnvloeden.

In Tabel 2 hebben we gezien dat op de meeste issues het krachtenveld op een voor Nederland gunstige wijze veranderde. De tweede vraag is nu: *is met name de steun van die landen waar Nederland zich in haar strategie in het bijzonder op richtte, toegenomen?* Als de Nederlandse strategie van internationale coalitievorming effectief is geweest dan mogen we verwachten dat er met name van die landen steun kwam voor de Nederlandse positie, die door Nederland intensief werden benaderd. Dit was in eerste instantie de bende van vier: Duitsland, Oostenrijk en Zweden, waar in tweede instantie Frankrijk, het VK en Finland bijkwamen. Samen met Nederland werden deze lidstaten wel 'de groep van zeven' genoemd. Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de steun van deze lidstaten voor het Nederlandse standpunt *gedurende de vier achtereenvolgende voorzitterschappen* tot aan Berlijn, is Tabel 6 geconstrueerd. Deze tabel laat voor elk van de zes genoemde lidstaten zien onder welk voorzitterschap zij openlijk het Nederlandse standpunt steunden. De tabel bevat vier onder elkaar staande blokken, corresponderend met de vier opeenvolgende voorzitterschappen. Elk blok geeft voor elk van de zes lidstaten, en wel voor elk issue, weer of zij het Nederlandse standpunt op dat moment steunde. Steun is weergegeven met de kleur oranje; een lege cel wil zeggen dat de betreffende lidstaat ofwel een ander standpunt dan het Nederlandse innam ofwel geen standpunt had. We zien dat de blokken van boven naar beneden steeds meer oranje kleuren, wat inhoudt dat Nederland over de hele linie steeds meer steun ontving van deze groep lidstaten.

Een zeer belangrijk gegeven bij Tabel 6 is het feit dat op zes van de tien issues de positie van Nederland stabiel bleef en dat zij op alle issues een extreem standpunt innam in het spectrum van standpunten. Op de issues 'Financiële Perspectieven', 'structuurfondsen', 'landbouwuitgaven' en 'granen' verandert Nederland weliswaar van positie maar neemt dan een nog extremer standpunt in, weg van het centrum. Deze eenduidige opstelling van Nederland maakt dat Tabel 6 helder weergeeft in welke mate de lidstaten naar het Nederlandse standpunt toe bewogen.

De solidariteit in de groep is het sterkst bij de 'uitgavenissues'. We zien dat wat betreft de Financiële Perspectieven en de hoogte van de structuurfondsen deze solidariteit in aanleg reeds in de eerste helft van 1998 aanwezig was. In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat Nederland haar positie op de uitgavenissues in een latere fase nog verscherpte. Tabel 6 laat zien dat alle andere lidstaten met Nederland meebewogen.<sup>2</sup>

---

1 Noot: in Luxemburg koos Spanje nog voor handhaving van de rebat; snel daarna koos zij voor afschaffing. Dit laatste standpunt is als uitgangspunt genomen in tabel 5.

2 In de laatste fase, onder het voorzitterschap van Duitsland, deelde niet de hele groep het Nederlandse standpunt tav de landbouwuitgaven. Nederland nam toen als enige de extreme positie 0 in, Duitsland en Frankrijk 25, Zweden 37, Finland, Oostenrijk en het VK 50. Het Commissievoorstel was 100. Belangrijk is echter dat alle zes in die laatste fase mee opschoven in de richting van het (extreme) Nederlandse standpunt. Een half jaar daarvoor namen Nederland, Duitsland, Zweden, Oostenrijk en het VK nog positie 75 in; Frankrijk en Finland zelfs 100.

**Tabel 6: de steun voor het Nederlandse standpunt tijdens de opeenvolgende voorzitterschappen van de overige leden van de groep van zeven: Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Frankrijk, het VK en Finland.**

Voorz. -schap		BTW	Reba te	Netto begr.	FP <sup>1</sup>	Landb uitg.	Gra- nen	Zui- vel	Rund -vlees	Struct. -fonds	Cohe- sief.	
Luxem- burg (1997)	du				--							
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											
VK (1998)	du											
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											
Oosten- rijk (1998)	du											
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											
Duits- land (1999)	du											
	zw											
	oo											
	fr											
	vk											
	fi											

Ook het standpunt van Nederland ten aanzien van de uitgaven van het Cohesiefonds werd vlak voor Berlijn door vrijwel alle zes lidstaten gedeeld. We hebben in het vorige hoofdstuk echter gezien dat de inzet van de andere lidstaten relatief laag was, waardoor de coalitie op dit punt weinig effect sorteerde. Aan de afdrachtenkant ('BTW', 'Rebate' en 'Nettobegrenzer') was uiteindelijk de 'bende van vier' homogeen in haar opstelling; van de overige drie kwam nauwelijks steun, iets wat van het VK uiteraard ook niet te verwachten was.

Het meest verdeeld was 'de groep van zeven' op het punt van de liberalisatie van de

1 Tijdens het voorzitterschap van Luxemburg speelde dit issue nog niet; vandaar dat voor die periode geen standpunten zijn gespecificeerd.

landbouw: de interventieprijzen van de graan-, zuivel-, en rundvleesproducten. Ook de 'bende van vier' trok niet één lijn. Op dit punt liepen de nationale belangen kennelijk niet parallel; deze issues hadden dan ook geen directe relatie met de noemer waaronder de groep van zeven zich verenigde: het terugdringen van de uitgaven. Op basis van Tabel 6 kunnen we concluderen dat op veel issues (afdrachten en uitgaven) het standpunt van Nederland, dat extreem was ten opzichte van de voorstellen van de Commissie, in toenemende mate gedeeld werd door leden van de groep van zeven. Op het punt van de afdrachten trok de 'bende van vier' in toenemende mate één lijn, op het punt van de beperking van de uitgaven vormde de hele groep van zeven uiteindelijk een coalitie.

De relatie met Tabel 2 is ook duidelijk: Nederland heeft succes geboekt op die issues waarop de groep van zeven vrijwel homogeen was, uitgezonderd het Cohesiefonds. Daar waar alleen de 'bende van vier' één lijn trok, had Nederland een wisselend succes: ze kreeg gedeeltelijk haar zin op het BTW issue; de rebate bleef gehandhaafd maar er kwam wel een tegemoetkoming bij de kosten voor de bendeleden; er kwam geen nettobegrenzer. Voorzover de commissievoorstellen op het punt van de interventieprijzen op de zware orderingsproducten omgebogen werden in de richting van het Nederlandse standpunt (zuivel en rundvlees), stond dit los van de coalitievorming en had Nederland dit aan Frankrijk te danken. Combineren we het bovenstaande met de strategie van Nederland om zich in eerste instantie voor steun op de twee genoemde groepen lidstaten te richten, dan lijkt de effectiviteit van deze strategie plausibel, ook al zal wat betreft de uitgavenissues, het klimaat in Europa vanwege de invoering van de EMU meegewerkt hebben.

Een derde belangrijke vraag waarvan het antwoord medebepalend is voor het beoordelen van de effectiviteit van de Nederlandse strategie is: *welke veranderingen vonden in het krachtenveld plaats, ondanks het Nederlandse standpunt. Met andere woorden, op welke punten verloor het Nederlandse standpunt steeds meer steun?* Het antwoord op deze vraag is met Tabel 2 reeds impliciet gegeven: Nederland verloor in de aanloopfase naar Berlijn steun op het punt van de nettobegrenzer en de interventieprijs van zuivelproducten; dit laatste verkeerde later ten gunste van het Nederlandse standpunt. In Berlijn zelf liep het uiteindelijk onderhandelingsresultaat verder weg van het Nederlandse standpunt op de issues 'afschaffing van de rebate', de 'nettobegrenzer' en het 'cohesiefonds'. Zoals we gezien hebben, kunnen we de afwikkeling van het 'rebate' issue geen volledige nederlaag noemen. Uiteindelijk heeft Nederland alleen steun *verloren* op de andere twee principiële keuze-issues, de 'nettobegrenzer' en het 'cohesiefonds', waarvan zeker in de loop van 1998 reeds duidelijk was dat de Nederlandse voorkeur niet haalbaar was.

Achteraf bekeken heeft Nederland met het slechte resultaat op deze issues dus niets verloren, immers haar posities op beide issues waren vrijwel zeker toch niet haalbaar geweest. We kunnen de inzet van Nederland op deze twee issues in strategische zin zelfs effectief noemen, immers het loont in het algemeen om in onderhandelingen concessies te doen op punten die toch niet haalbaar zijn. Het is echter de vraag of de overige lidstaten de inzet van Nederland (en de overige leden van de 'bende van vier') op deze issues wel dermate geloofwaardig achtten, dat ze bereid waren het Nederlandse standpunt met concessies op andere issues af te kopen.

De conclusie die we op basis van het antwoord op de gestelde vraag kunnen trekken, is, dat Nederland slechts op twee issues steun verloor maar dat dit naar alle waarschijnlijkheid het onderhandelingsresultaat niet beïnvloed heeft.

De vierde vraag heeft betrekking op *de mate waarin* het krachtenveld in de richting van het Nederlandse standpunt omgebogen is: *in hoeverre was het eindresultaat van Berlijn reeds in 1997 min of meer voorspelbaar en dus niet het gevolg van een doorslaggevende inzet tijdens de onderhandelingsperiode van Nederland (of andere lidstaten)?*

Onder het Luxemburgse voorzitterschap was voor vier issues het eindresultaat in Berlijn een logische consequentie van het in eerste aanleg aanwezige krachtenveld: de 'rebate', de 'nettobegrenzer', de 'interventieprijis voor granen' en het 'cohesiefonds'. Voor twee andere issues gold dit in iets mindere mate: de 'BTW' en de 'interventieprijis voor rundvlees'. In hoge mate onwaarschijnlijk waren alleen de eindresultaten op de 'Financiële Perspectieven', de hoogte van de 'landbouwuitgaven' en het 'structuurfonds' en de 'interventieprijis voor zuivel'.

De issues waarvan de uiteindelijke uitkomst in 1997 niet of in mindere mate te verwachten was, zijn exact dezelfde als die waarop Nederland de steun voor haar positie heeft kunnen uitbouwen. Enkele onverwachte uitkomsten zijn het gevolg geweest van de vetodreiging van Chirac maar er kan, in het licht van het antwoord op de vorige drie vragen, zeker geconcludeerd worden dat de coalitievorming, waarbij Nederland een belangrijke rol speelde, het krachtenveld doorslaggevend heeft veranderd.

Het succes van Nederland zit 'm dus niet in de issues waarvan reeds onder Luxemburg het eindresultaat voorspeld kon worden, behalve dan de verkregen korting op de rebate. Een succes in enigerlei vorm op dit laatste punt leek in 1997 reeds haalbaar: er *moest* iets gedaan worden aan de verdeling van lasten.

### **Samenvattende conclusies**

1. Op de meeste centrale onderhandelingsissues heeft Nederland uiteindelijk veel steun verkregen voor haar posities die, het gehele spectrum van standpunten van de lidstaten in oenschouw nemende, steeds tamelijk extreem waren.
2. Veel van de steun die Nederland vergaarde, kwam van die lidstaten waar Nederland zich in het kader van haar strategie met name op richtte en waar zij coalities mee trachtte te sluiten.
3. Slechts op twee issues verloor Nederland iets van de steun die zij aanvankelijk voor haar standpunt kreeg. Voor deze issues was het in de loop van 1998 echter al duidelijk dat de kans op realisering van dit standpunt zeer laag was.
4. Van de issues met een voor Nederland gunstig verloop, lag de uitkomst zeker niet in het verschiet bij de aanvang van de onderhandelingen; een doorslaggevende verandering van het krachtenveld is hiervoor noodzakelijk geweest.
5. Het grootste deel van het Nederlandse succes in Berlijn was reeds in het eind van 1998, vóór deze finale onderhandelingen, te voorzien. Voor de onverwachte wending in Berlijn op het gebied van de landbouwhervorming, een financiële meevaller voor Nederland, was Frankrijk verantwoordelijk. De coalitie waartoe Nederland behoorde, behaalde in Berlijn met name succes op het gebied van de (beperking van de) structuurfondsen en de landbouwuitgaven. Echter, de richting waarin de onderhandelingen op deze issues in Berlijn verliepen, was duidelijk reeds in 1998 ingezet.
6. Op basis van de voorgaande conclusies kan de door Nederland gevoerde strategie effectief en succesvol genoemd worden: de relatie tussen de Nederlandse strategie en het voor Nederland gunstige

onderhandelingsresultaat is voldoende plausibel. We denken dan met name aan de voortrekkersrol die Nederland heeft gespeeld in de groep van zeven en het feit dat het vooral Nederland is geweest die er in is geslaagd de nettopositie tot een legitiem discussie-item te maken; daarbij heeft Nederland hoog en sterk ingezet, met name na het aantreden van het Paars II kabinet.

Het betreft hier dan de strategie die in de periode vóór de onderhandelingen van Berlijn is gevolgd. De omslag in de onderhandelingen vond reeds in de loop van 1998 plaats. In plaats van het succes *in* Berlijn kunnen we daarom beter spreken van het succes *vóór* Berlijn.



## BIJLAGE I: VERZAMELDE GEGEVENS

Zie voor een toelichting op de variabelen paragraaf 2.3. Zie voor de betekenis van de posities van de lidstaten paragraaf 3.1.

Een ↑ achter de score betekent dat de inzet op dit issue door de betreffende lidstaat hoger werd gaandeweg de onderhandelingen; een ↓ betekent het omgekeerde.

**Indicaties van de relatieve *belangen* van lidstaten bij de issues:**

Lidstaten:	Issues			
	1 BTW->BNP	2 Rebate VK	3 Netto- begrenzer	4 Fin. Pers- pectieven
België	40	60	70	60
Denemarken	40	60	70	60
Duitsland	70	80	80	85
Finland	40	60	70	60
Frankrijk	40	60	95	85
Griekenland	60	55	70	85
Ierland	60	50	70	85
Italië	70	50	70	60
Luxemburg	60	55	80	60
Nederland	70	95↑	80↓	85
Oostenrijk	60	70	80	85
Portugal	50	50	70	75
Spanje	70	70	70	85
VK	50	100	95	85
Zweden	70	80↑	80	85
Commissie	40	60	70	80



Indicaties van de relatieve *belangen* van lidstaten bij de issues

Lidstaten:	Issues			
	5 Landbouw- uitgaven	6 Graan- prijzen	7 Zuivel- prijzen	8 Rundvlees- prijzen
België	60	50	60	70
Denemarken	60	60	80	60
Duitsland	80	60	60	60
Finland	50	50	50	50
Frankrijk	80	70	70	80
Griekenland	80	50	50	50
Ierland	80	50	70	90
Italië	60	60	80	60
Luxemburg	60	70	75	70
Nederland	90	65	65	65
Oostenrijk	65	70	70	70
Portugal	75	50	60	50
Spanje	80	60	60	70
VK	80	60	80	60
Zweden	80	60	80	60
Commissie	80	80	80	80

Indicaties van de relatieve *belangen* van lidstaten bij de issues

Lidstaten:	ISSUES		Onderlinge machtsverhouding
	9	10	
	Uitgaven structuurf.	Cohesiefonds	
België	60	30	9
Denemarken	60	30	8
Duitsland	85	60	26
Finland	60	30	6
Frankrijk	90	50	28
Griekenland	85	90	6
Ierland	85	80	6
Italië	60	30	23
Luxemburg	60	30	3
Nederland	85	70↓	12
Oostenrijk	80	30	6
Portugal	85	95	9
Spanje	85	95	23
VK	85	40	28
Zweden	85	40	9
Commissie	75	70	100

De cijfers in de volgende vier tabellen geven de posities weer die de lidstaten onder elk opvolgend voorzitterschap tot op dat moment innamen. In de vijfde tabel staat de uitkomst van de onderhandelingen; het resultaat van de ER in Berlijn. Zie voor de betekenis van de cijfers paragraaf 3.1 waar voor elk issue een schaal van mogelijke standpunten is gedefinieerd.

Bij het interpreteren van de cijfers dient met het volgende rekening gehouden te worden:

1. Het gaat hier om formele posities waarvan uit de stukken is gebleken.
2. Indien een lidstaat nog geen formeel standpunt (ook niet onder een vorig voorzitterschap) heeft ingenomen is de cel leeg.
3. Soms uitte een lidstaat zich niet ondubbelzinnig op een issue en kon haar twee elkaar grenzende posities toegekend worden. In dat geval is het gemiddelde van de schaalwaarden van deze twee posities toegekend.

<b>POSITIES ONDER HET EERSTE VOORZITTERSCHAP: LUXEMBURG</b>											
<b>Issue</b>	<b>BTW</b>	<b>Rebate</b>	<b>Netto begr.</b>	<b>FP</b>	<b>Landb. uitg.</b>	<b>Granen</b>	<b>Zuivel</b>	<b>Rundvlees</b>	<b>Struct. fonds</b>	<b>Cohesie fonds</b>	
<b>België</b>	0	100	0	Nog niet op agenda	100	0			100	0	
<b>Denemarken</b>	0		0		100						
<b>Duitsland</b>	100	100	100		100	17	17	17	66		
<b>Finland</b>					100	0	0	0			
<b>Frankrijk</b>	0	100	0		85	17	0	0	66	100	
<b>Griekenland</b>			0		100	66	66	66	100	0	
<b>Ierland</b>	75		0		100						0
<b>Italië</b>	0		100		75	17	50	50			
<b>Luxemburg</b>		100	0		100	0	0	0			
<b>Nederland</b>	100	100	100		75	17	0	17	66		
<b>Oostenrijk</b>		100	100		100	33	33	0	0	0	100
<b>Portugal</b>		0	100		100					100	
<b>Spanje</b>	100	0	0		100					100	0
<b>VK</b>	0	0	0		100	100	100	100	66		
<b>Zweden</b>		100	100		100						
<b>Commissie</b>	0	0	0	100	66	66	66	100	100	0	

**POSITIES ONDER HET TWEEDE VOORZITTERSCHAP: VERENIGD KONINKRIJK**

ISSUE	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb. uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct. fonds	Cohesie fonds
<b>België</b>	0	100	100		100	0	0	33	100	0
<b>Denemarken</b>	0		0	100	100	66	100	66		
<b>Duitsland</b>	100	100	100	50	100	17	0	0	66	100
<b>Finland</b>				50	100	0	0	0		
<b>Frankrijk</b>	0	100	0	50	85	50	0	0	66	100
<b>Griekenland</b>			0	100	100	66	66	66	100	0
<b>Ierland</b>	75		0	100	100		17	17		0
<b>Italië</b>	0		100	50	75	17	50	50		
<b>Luxemburg</b>		100	0		100	33	33	33		
<b>Nederland</b>	100	100	100	50	75	17	0	17	66	
<b>Oostenrijk</b>		100	100	50	100	33	33	33	66	100
<b>Portugal</b>		0	0		100		0		100	0
<b>Spanje</b>	100	100	0	100	100		0		100	0
<b>VK</b>	0	0	0	50	75	100	100	100	66	100
<b>Zweden</b>		100	100		75		100		66	
<b>Commissie</b>	0	0	0	100	100	66	100	66	100	0

<b>POSITIES ONDER HET DERDE VOORZITTERSCHAP: OOSTENRIJK</b>										
<b>ISSUE</b>	<b>BTW</b>	<b>Rebate</b>	<b>Netto begr.</b>	<b>FP</b>	<b>Landb uitg.</b>	<b>Granen</b>	<b>Zuivel</b>	<b>Rund- vlees</b>	<b>Struct. fonds</b>	<b>Cohesie fonds</b>
<b>België</b>	0	100	100		100	0	0	33	100	0
<b>Denemarken</b>	75	100	0	0	100	100	100	100	0	
<b>Duitsland</b>	100	100	100	0	75	17	0	0	0	100
<b>Finland</b>			0	0	100	0	0	0	100	
<b>Frankrijk</b>	50	100	0	0	100	50	0	0	0	100
<b>Griekenland</b>	100	0	0	100	100	66	66	66	100	0
<b>Ierland</b>	75		100	100	100		17	17		0
<b>Italië</b>	0	100	0	0	75	17	100	50	83	
<b>Luxemburg</b>		100	0		100	33	33	33		
<b>Nederland</b>	100	100	100	0	75	17	0	17	17	100
<b>Oostenrijk</b>		100	100	0	75	33	33	33	0	100
<b>Portugal</b>		100	0	100	100		0		100	0
<b>Spanje</b>	100	100	0	100	100		0		100	0
<b>VK</b>	0	0	0	0	75	100	100	100	0	100
<b>Zweden</b>		100	100	0	75	100	100	100	0	
<b>Commissie</b>	0	0	0	100	100	66	100	66	100	0

**POSITIES ONDER HET VIERDE VOORZITTERSCHAP: DUITSLAND**

ISSUE	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb. uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct. fonds	Cohesie fonds
België	100	100	100		50	33	33	33	33	0
Denemarken	50	100	0	0	100	66	100	66	0	0
Duitsland	100	100	100	0	25	17	17	17	0	100
Finland	100	100	0	0	50	0	0	0	0	100
Frankrijk	50	100	0	0	25	0	0	0	0	100
Griekenland	100	0	0	100	100	66	66	66	100	0
Ierland	100		0	100	100	0	0	0	100	0
Italië	0	100	0	0	25	66	83	66	100	0
Luxemburg	50	100	100	0	50	33	0	33	33	0
Nederland	100	100	100	0	0	0	0	17	0	100
Oostenrijk	100	100	100	0	50	33	0	33	0	100
Portugal	100	100	0	100	100	33	0	33	100	0
Spanje	100	100	0	100	100	0	0		100	0
VK	0	0	0	0	50	100	100	100	0	100
Zweden	100	100	100	0	37	83	83	83	0	
Commissie	0	0	0	100	100	66	100	66	100	0

**UITKOMST VAN DE ONDERHANDELINGEN: DE EUROPESE RAAD IN BERLIJN**

ISSUE	BTW	Rebate	Netto begr.	FP	Landb. uitg.	Granen	Zuivel	Rundvlees	Struct. fonds	Cohesie fonds
RESULTAAT	50	33	0	50	25	50	0	33	21	0



## BIJLAGE II: TOELICHTING OP DE TOEGEPASTE SIMULATIEMODELLEN<sup>1</sup>

### ***Macht en de bepaling van collectieve uitkomsten***

Wanneer wij kennis nemen van de literatuur en publieke discussies over macht en invloed, dan bekruipt ons het gevoel dat deze concepten eerder verduisteren dan verhelderen. Mauk Mulder geeft dit treffend weer in zijn eerste zinnen van zijn inspirerende boek "Het spel om macht":

"Over het begrip 'macht' hebben leken, politici, sociale wetenschappers, ondernemers, vakbondsleiders, kerkleiders, filosofen, wij allen samen een zo grote onduidelijkheid en verwarring teweeggebracht dat dit niet toevallig kan zijn." (Mulder, 1972, 9)

Eén van de belangrijkste oorzaken voor de verwarring ligt in het gebruik van het woord macht zonder nadere specificatie. Het is zinloos over macht te discussiëren wanneer niet expliciet wordt gemaakt *over wie* en *met betrekking tot wat* macht wordt of kan worden uitgeoefend (zie onder meer Mokken en Stokman, 1976). Deze twee elementen worden wel aangeduid als het domein en de 'scope' van macht. Tenzij wij praten over macht op het laagste aggregatieniveau, macht van het ene individu over het andere, is 'over wie' meestal niet een ander individu, maar een sociaal systeem, waarbinnen macht wordt of kan worden uitgeoefend. In toenemende mate van complexiteit kunnen als voorbeelden van sociale systemen gegeven worden het gezin, een vereniging of organisatie, een gemeente, een staat en de internationale gemeenschap. Naarmate sociale systemen complexer worden, treden individuen niet primair voor zich zelf op maar als representanten van groepen of organisaties, die zelf als actoren binnen een dergelijk systeem te beschouwen zijn. In die gevallen richt zich de machtsvraag dan ook meer op die organisaties en groepen dan op de individuen die hen representeren. Wij zullen daarom in het verdere betoog uitsluitend nog spreken over macht van actoren.

De specificatie van de 'wat' component heeft betrekking op de inhoudelijke afbakening van macht. Macht wordt pas interessant wanneer het gaat om macht over dingen die van belang zijn voor actoren binnen een sociaal systeem. Macht kan dan ook niet geïsoleerd worden beschouwd, los van belangen die actoren hebben en los van instrumentele doeleinden die actoren proberen te realiseren. Vanuit dit perspectief gezien, komt de machtsvraag neer op de vraag in welke mate actoren *collectieve uitkomsten*, dat wil zeggen, voor deze actoren bindende besluiten, binnen een sociaal systeem mede bepalen of mede kunnen bepalen. Wij hebben daarmee de machtsvraag essentieel verbonden met de transformatie van individuele doeleinden van actoren naar uitkomsten op het collectieve niveau. Deze uitkomsten bepalen de handelingsruimte van de actoren binnen sociale systemen en kunnen worden beschouwd als randvoorwaarden waarbinnen actoren binnen een sociaal systeem kunnen handelen. *Macht zou ik dan ook willen omschrijven als het vermogen om waardevolle collectieve uitkomsten binnen een sociaal systeem mede te bepalen. De waarde van de collectieve uitkomsten wordt op haar beurt bepaald door het belang dat machtige actoren binnen het sociaal systeem aan die uitkomsten hechten.*

---

<sup>1</sup> Deze bijlage is een bewerking van een artikel van Prof. dr. Frans Stokman, opgenomen in het boek "Methoden van invloedsanalyse", onder redactie van L.W.J.C. Huberts en J. Kleinnijenhuis, Boom, Amsterdam Meppel, 1994.



Hoewel deze omschrijving circulair lijkt, is hij analytisch oplosbaar. Ik volg hiermee een omschrijving van macht zoals die door Coleman (1990) is gegeven. Coleman ontwikkelde deze machtsdefinitie binnen een ruiltheorie van macht, maar ik plaats deze omschrijving uitdrukkelijk in een breder perspectief van alle machtsprocessen. Hoewel ik dit vooral zal uitwerken op een hoog aggregatieniveau – dat van de staat –, is de uitwerking zeker niet daartoe beperkt en is zij toepasbaar op processen binnen kleinere verbanden als gezin en organisaties, ja zelfs voor dyadische relaties tussen twee personen.

Wanneer macht wordt gedefinieerd in termen van de medebepaling van collectieve uitkomsten binnen sociale systemen, dan vereist inzicht in machtsposities en machtsprocessen inzicht in de totstandkoming van collectieve uitkomsten. Collectieve uitkomsten zijn slechts te begrijpen indien het menselijk keuzegedrag als essentieel element in die verklaring is opgenomen. In navolging van Adam Smith, stelt Lindenberg (1990) ter verklaring van het menselijk keuzegedrag twee algemene doeleinden die voor alle mensen gelijk zijn, namelijk fysiek welbevinden en sociale waardering. Mensen verschillen echter fundamenteel in de wijze waarop zij fysiek welbevinden en sociale waardering produceren: wat voor de één fysiek welbevinden of sociale waardering produceert, doet dat voor de ander juist niet. Dit komt omdat de gedragsalternatieven en de kosten en baten van die alternatieven afhankelijk zijn van de maatschappelijke context waarbinnen een individu opereert. Daarom streven verschillende mensen ook verschillende instrumentele doeleinden na en kan een collectieve uitkomst voor de een fysiek welbevinden en/of sociale waardering produceren en voor de ander juist niet. Collectieve uitkomsten ontstaan dan ook onder invloed van gelijktijdig handelende, deels op elkaar reagerende actoren die op basis van herhaaldelijke evaluaties hun gedrag optimaliseren en op basis daarvan al dan niet hun gedrag aanpassen. Dit betekent dan ook dat een dergelijk proces kan leiden tot collectieve uitkomsten die voor alle actoren slechter zijn dan theoretisch mogelijk zou zijn geweest. Dit centrale vraagstuk binnen de economie en de sociale wetenschappen staat bekend als het vraagstuk van Pareto-optimale versus Pareto-suboptimale oplossingen. Daarom is het niet gewenst in machtsdefinities expliciet op te nemen dat het gaat om *gewilde* effecten, zoals Max Weber in zijn definitie deed.

Essentiële machtsposities zijn vooral verbonden aan *expliciete besluitvorming* waarmee de *randcondities* voor collectieve uitkomsten worden bepaald. Daarop zal onze aandacht zich verder richten. Actoren hebben daarbij verschillende instrumentele doeleinden. Iedere actor ordent de mogelijke uitkomsten van expliciete, toekomstige besluitvorming over een issue in termen van de bijdrage die zij leveren aan de realisering van zijn of haar uiteindelijke doeleinden. Binnen zo'n collectieve besluitvormingssituatie resulteren verschillen in instrumentele doeleinden tussen actoren in twee typen relaties tussen de actoren en de beslissingen. Ten eerste, wat een uitermate belangrijke beslissing voor de realisering van de uiteindelijke doeleinden van de ene actor is, kan zeer wel volstrekt irrelevant voor een andere actor zijn. Ten tweede, leiden de verschillen in instrumentele doeleinden tot verschillende politieke standpunten van actoren met betrekking tot de beslissing. De mate waarin de beslissing gerelateerd is aan de realisering van de uiteindelijke doeleinden van een actor wordt aangeduid met de term *belang* van de beslissing voor de actor (in het Engels ook wel aangeduid als de 'salience' van de beslissing voor de actor of de 'interest' van de actor in de beslissing). Het politieke standpunt van de actor op de beslissing wordt aangeduid met de term *beleidspositie* van de actor op de beslissing (in het Engels de 'policy position' van de actor). De beleidspositie is de door de actor

meest geprefereerde uitkomst van de beslissing. Meer formeel, in een systeem van  $N$  actoren ( $i, j, k = 1, \dots, N$ ) en  $M$  beslissingen ( $d, e = 1, \dots, M$ ), duiden wij het belang van actor  $i$  in beslissing  $d$  aan met  $s_{di}$  en de beleidspositie van actor  $i$  in beslissing  $d$  met  $x_{di}$ .

Belang en beleidspositie worden gecombineerd in een nutsfunctie voor iedere actor die het nut van elk alternatief voor de actor specificieert. De beleidspositie is dan het punt op het continuüm dat het hoogste nut heeft voor de actor. Het nut van de andere alternatieven is monotoon dalende functie van hun afstand tot de meest geprefereerde positie, rekening houdend met het belang dat de actor aan de beslissing hecht. Dit is kenmerkend voor zgn. ééntoppige nutsfuncties. Wanneer wij de verwachte uitkomst van een mogelijke beslissing  $d$  aanduiden met  $O_d$  ( $O$  staat voor 'outcome'), dan kan het verwachte nut van die uitkomst voor actor  $i$  ('the expected utility',  $EU$ ) worden gespecificeerd als:

$$EU^i(O_d) = -s_{di}|O_d - x_{di}|^q \quad (1)$$

In bovenstaande formule is  $q$  de exponent waartoe de absolute afstand tussen de verwachte uitkomst en de eigen geprefereerde positie wordt verheven. Als  $q=1$  dan hebben wij een lineair afnemende verliesfunctie. Naarmate  $q$  groter wordt gekozen, des te sterker de afname van nut bij grotere afstanden. Het nut wordt dan vooral bepaald door het issue waarbij de afstand tussen uitkomst en geprefereerde positie het grootst is. In sommige modellen, zoals het hierna te bespreken model van Bueno de Mesquita, is  $q$  niet voor alle actoren gelijk. Actoren met een  $q$  waarde kleiner dan 1 zijn 'risk-taking', terwijl actoren met een  $q$  waarde groter dan 1 'risk-averse' zijn.

### ***Macht, belang en beleidspositie***

In een sociaal systeem van enige complexiteit is collectieve besluitvorming noodzakelijkerwijs verbonden met formele besluitvormingsregels en -procedures, waarmee een bepaalde besluitgang wordt voorgeschreven en waarmee veelal een beperkt aantal actoren de bevoegdheid krijgt om bepaalde besluiten te nemen, uit te voeren en desnoods af te dwingen. Stabiliteit binnen een sociaal systeem en brede acceptatie van de collectieve besluiten vereisen besluitvormers en besluitgang die als legitiem ervaren wordt. Werd de legitimiteit in theocratische politieke systemen verkregen vanuit de aanwijzing van God, in onze democratische politieke systemen wordt de legitimiteit verkregen vanuit het vertegenwoordigend karakter van de uiteindelijke besluitvormers en vanuit de (niet absolute) scheiding tussen wetgeving, uitvoering en rechtspraak. Op grond daarvan werd door sommigen democratie identiek gesteld aan democratisch genomen besluiten. Anderen daarentegen stellen terecht dat democratische besluitvorming meer is dan een formele besluitgang en dat naast de procedure de inhoud of de kwaliteit van het besluit een essentieel onderdeel is voor de evaluatie van het democratisch gehalte van een besluit. In deze gedachtegang dient een besluit gebaseerd te zijn op een 'evenwichtige' afweging van diverse belangen binnen het sociale of politieke systeem. Om een dergelijke belangenafweging te kunnen maken dienen binnen een democratie actoren de gelegenheid te krijgen zich te organiseren en te manifesteren en dienen zij bij de besluitvorming te worden betrokken (of tenminste te worden gehoord). Met name binnen dit normatieve kader mogen wij dan ook verwachten dat publieke actoren sociale waardering verwerven wanneer zij besluiten nemen waarin zo goed mogelijk belangen van diverse actoren zijn afgewogen op grond van de intensiteit van die

belangen en de macht die die actoren binnen het systeem bezitten. Een verkeerde afweging, en zeker langdurig verkeerde afwegingen, leiden anders tot grote maatschappelijke weerstanden en/of onuitvoerbaarheid van besluiten met alle gevolgen voor de herkiesbaarheid van de publieke actoren zelf. Macht van actoren in een politiek systeem wordt daarom niet alleen bepaald door de (uiteindelijke) beslismacht, maar ook door het vermogen om belangen mee te laten wegen in de besluitvorming. Dit laatste duiden wij aan met de term *invloed* en wordt sterk bepaald door de toegangsmogelijkheden tot besluitvormers en de machtsbronnen die actoren daarbij in stelling kunnen brengen. Hiermee hebben wij bij politieke besluitvorming de essentiële machtselementen te pakken, namelijk:

1. Beslismacht ofwel het gewicht van een actor in de formele besluitvormingsprocedure.
2. Toegang tot besluitvormingscentra op momenten waarin nog ruimte voor belangenafwegingen is. Toegang is een relatie tussen actoren onderling. Toegangsrelaties vormen samen dan ook een netwerk tussen actoren. Omdat toegang van actor *i* tot actor *j* nog niet hoeft te impliceren dat *j* ook toegang heeft tot *i*, is er sprake van een zogenaamd gericht netwerk tussen actoren.
3. Hulpbronnen ('resources' in het Engels) die kunnen worden ingezet om de eigen voorkeuren mee te laten wegen. Deze hulpbronnen kunnen van zeer verschillende aard zijn. Informatie, m.n. hoog gespecialiseerde informatie, is van belang. Daarnaast spelen getalsmatige hulpbronnen een grote rol, zoals het aantal actoren dat een actor vertegenwoordigt, en economische hulpbronnen, met name indien deze onmisbaar zijn voor een goede uitvoering.

De verwarring over machtsvraagstukken ontstaat onder andere omdat de hierboven genoemde drie machtselementen zo verschillend van karakter zijn. Afhankelijk van het perspectief wordt nu eens het accent gelegd op het één, dan weer op het ander. Een voorbeeld hiervan is een artikel in de Elsevier van 11 januari 1992 waarin juist die toegang centraal wordt gesteld en waar gesproken wordt over de anonieme Derde Kamer. Kenmerkend voor de journalistieke benadering is dan weer dat in de uitwerking het accent meer bij de personen komt te liggen dan bij de organisaties die zij representeren. Maar ook in wetenschappelijke discussies over macht worden felle debatten gehouden over de juiste meting van macht. Legt de positionele methode het accent op toegang tot besluitvorming, de besluitvormingsmethode accentueert de feitelijke participatie in de besluitvorming bij concrete beslissingen. Hier speelt ook het onderscheid tussen potentiële macht en feitelijke machtsuitoefening een rol.

*Beslismacht, toegang en hulpbronnen* bepalen de *potentiële* macht van actoren bij het besluitvormingsproces, de vraag of zij *daadwerkelijk* zullen *participeren* wordt bepaald door drie andere elementen, namelijk *of zij voldoende belang hebben bij het besluit, of zij verwachten dat de uitkomst van de besluitvorming fundamenteel zal afwijken van hun eigen beleidspositie en of zij verwachten dat hun inzet op korte of langere termijn een positief effect zal hebben*. Hiermee komen wij op een ander essentieel element, namelijk dat macht slechts zichtbaar wordt bij machtsconflicten, m.a.w. wanneer actoren verschillende beleidsposities innemen en wanneer het gaat om voor hen belangrijke beslissingen.

Eén van de lastigste vraagstukken bij de bestudering van macht ligt in de beoordeling van situaties waarin geen expliciete besluitvorming plaats vindt. Dit komt door de speciale positie die de status quo inneemt. Actoren die gebaat zijn bij de handhaving

van de status quo, zullen hun machtspositie aanwenden om besluitvorming te voorkomen. Zolang zij daarin slagen en andere actoren deze positie niet uitdagen, bijvoorbeeld omdat zij te zwak zijn, blijft de machtspositie van actoren die bij de status quo gebaat zijn verborgen. De macht van deze actoren wordt nog versterkt doordat verandering van de status quo het nemen van een groot aantal politieke barrières vereist, terwijl de handhaving van de status quo verzekerd is indien slechts een van deze barrières onoverkomelijk is. De meest bekende barrières die in de literatuur genoemd worden zijn: de omzetting van behoeften in eisen aan de gezagsdragers (hierbij spelen normen en anticipatie een belangrijke belemmerende rol), de plaatsing van de eis op de politieke agenda, de uiteindelijke besluitvorming over de eis en de implementatie van het besluit. Machtige actoren zullen met een grotere waarschijnlijkheid bij de status quo gebaat zijn dan minder machtige en zij zullen daarom hun inspanningen vooral richten op een zo vroeg mogelijke interventie om besluitvorming te voorkomen.

### ***Modellering van invloed op politieke besluitvorming***

In de volgende paragrafen zullen wij de politieke besluitvorming en invloedsprocessen daarbinnen op twee verschillende wijzen modelleren. In het eerste model wordt het besluitvormingsproces gemodelleerd als een proces waarin actoren elkaars positie uitdagen waardoor sommige actoren zich genoodzaakt zien een minder geprefereerde positie in te nemen. Deze modellering van politieke besluitvorming sluit nauw aan bij de visie waarin politiek primair wordt opgevat als een *conflict* tussen individuen en groepen. Dit model sluit niet uit dat de actor met de meest extreme standpunten volledig zijn zin krijgt.

In het tweede model wordt het besluitvormingsproces gemodelleerd als een *ruilproces*, waarbij actoren proberen wederzijds voordeel te behalen door elkaars positie te steunen bij verschillende issues. In deze modellering van politieke besluitvorming wordt het economisch proces als model genomen. De kern van het economische proces is de ruil op de markt, waarbij elke ruil slechts tot stand kan komen door de samenwerking van koper en verkoper. Evenmin als het Conflictmodel sluit dit ruilmodel uit dat op elk afzonderlijk issue de actor met de meest extreme standpunten zijn zin krijgt, maar het ruilmodel sluit wel uit dat één en dezelfde actor *op alle issues* volledig zijn zin krijgt.

Hoewel de twee modellen dus fundamenteel verschillen met betrekking tot de assumpties ten aanzien van het onderliggende besluitvormingsproces, is het bijzondere van de hierna te geven modellering dat zij alle uitgaan van dezelfde basisvariabelen: voor elke politieke beslissing moeten wij voor elke actor een inschatting hebben van zijn *macht, belang en beleidspositie*. Doordat de basisvariabelen voor de twee modellen identiek zijn, zijn de resultaten van de modellen direct vergelijkbaar. Dit is een belangrijk voordeel boven eerdere modelleringen van politieke processen.

De kracht van een modelmatige benadering zal het meest tot uiting komen als deze wordt toegepast op gegevens die valide en betrouwbaar zijn volgens waarnemers die een besluitvormingsproces van haver tot gort kennen. Bij de datavergaring ten aanzien van macht, belang, beleidspositie, toegang en stemmacht kan daarom veelal niet worden volstaan met bestudering van schriftelijke stukken, maar zullen bij voorkeur 'experts' bereid moeten worden gevonden om hun schattingen terzake te geven.

In de nu te behandelen modellen zullen de drie machtscomponenten – hulpbronnen, toegang en beslis macht – niet meer onderscheiden worden. Naast belang en

beleidspositie, wordt alleen het totale gewicht van elke actor over elke beslissing als basisvariabele meegenomen. Een alternatief zou zijn om de macht van een actor over een beslissing eenvoudig gelijk te stellen aan de stemmacht van actoren. Dit laatste is alleen zinvol indien wij de modellen toepassen binnen een formele besluitvormings-situatie, maar dan nog is het de vraag of wij de informele machtselementen buiten beschouwing kunnen laten. In de praktijk wordt de machtscomponent echter vaak ingeschat door experts zonder explicitering van de elementen waaruit hij is opgebouwd. Deze schattingen worden vooral gebaseerd op de formele beslistmacht en de hulpbronnen van de actoren tezamen. In veel besluitvormingsprocessen op hoog politiek niveau hebben in principe alle actoren toegang tot elkaar.

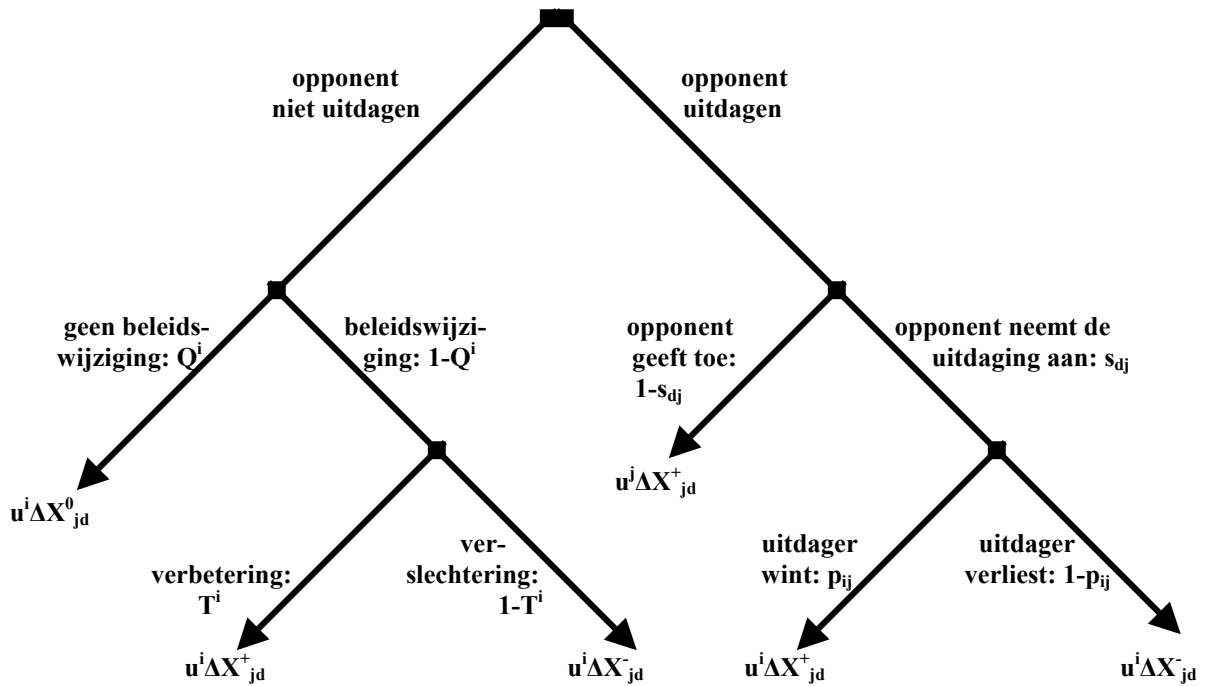
### ***Het expected utility model van Bueno de Mesquita***

De op conflict gebaseerde visie op politieke besluitvorming wordt aangehangen door o.a. Bueno de Mesquita (Bueno de Mesquita e.a., 1985, Bueno de Mesquita en Lalman, 1986; Bueno de Mesquita, 1994). Hij heeft een zeer krachtig model ontwikkeld op basis waarvan reeds een groot aantal politieke beslissingen op het internationale en nationale vlak is voorspeld. Hierbij worden enkele vereenvoudigende assumpties aangenomen. De belangrijkste zijn de veronderstelling dat het om beslissingen gaat die als één dimensie kunnen worden gerepresenteerd en dat alle actoren een zgn. ééntoppige preferentiefunctie hebben: d.w.z. een actor hecht de hoogste waarde aan zijn eigen beleidspositie, naarmate een positie verder daarvan afligt, des te lager wordt die positie door de actor gewaardeerd. Figuur 1 geeft de keuzen aan waarvoor een actor zich tegenover andere actoren gesteld ziet in een besluitvormingssituatie. Hij kan een andere actor uitdagen of hij kan dat niet doen. Doet hij dat wel, dan kan zijn opponent de uitdaging al dan niet aannemen. Neemt de opponent de uitdaging niet aan, dan geeft de opponent toe en accepteert de beleidspositie van de uitdager. Neemt de opponent de uitdaging wel aan, dan zijn er weer twee mogelijkheden: de uitdager wint of de opponent wint. De andere mogelijkheid (gegeven in de linker tak in de figuur) houdt in dat de actor de andere actor niet uitdaagt. In dat geval kan de status quo gehandhaafd blijven of deze kan zich door handelingen van andere actoren wijzigen. In dat laatste geval kan dat zowel voor- als nadelig voor de actor uitpakken. Elke actor maakt een inschatting van het nut van elk van deze uitkomsten en de kans op realisatie van die uitkomsten. Hierbij maakt hij ook een inschatting van deze twee componenten voor zijn opponent, een inschatting die niet overeen hoeft te komen met de inschatting die de opponent zelf daadwerkelijk maakt. Deze inschattingen gebeuren op een zodanige wijze dat de actor ook rekening houdt met de steun van de andere actoren voor zijn positie of die van de opponent.

Het verwachte nut voor actor  $i$  om actor  $j$  uit te dagen kan nu als volgt berekend worden. De kans dat actor  $j$  een uitdaging van actor  $i$  aanneemt kan worden geschat met het belang dat actor  $j$  hecht aan issue  $d$ . De kans dat actor  $j$  de uitdaging aanneemt, stellen wij gelijk aan  $s_{dj}$ . De kans dat actor  $j$  zonder tegenstand toegeeft aan de druk van actor  $i$  is dan gelijk aan  $(1-s_{dj})$ . In dat geval geeft actor  $j$  zich over en neemt de beleidspositie van actor  $i$  in. Het nut voor actor  $i$  van deze verschuiving van actor  $j$  in de richting van actor  $i$  geven wij aan met  $u^i \Delta x^+_{jd}$ .

Als actor  $j$  de uitdaging aanneemt, dan kan actor  $i$  winnen of verliezen. In het eerste geval verschuift weer de positie van actor  $j$  naar die van actor  $i$  met het daaraan voor

actor  $i$  verbonden nut van  $u^i \Delta x_{jd}^+$ . Verliest actor  $i$ , dan is actor  $i$  gedwongen de positie van actor  $j$  in te nemen.



**Figuur 1: Verwacht nut voor actor  $i$  om actor  $j$  uit te dagen (Bron: Bueno de Mesquita e.a., 1985)**

Het (negatieve) nut voor actor  $i$  daarvan geven wij aan met  $u^i \Delta x_{jd}^-$ <sup>1</sup>. De kans op winst of verlies voor actor  $i$  in zo'n dispuut wordt bepaald door de krachtenverhouding tussen actor  $i$  en actor  $j$ . Deze krachtenverhouding duiden wij aan met  $p_{ij}$  en wordt bepaald door de inzet van beide actoren (gebaseerd op hun macht vermenigvuldigd met hun belang) en de steun die elk krijgt van de andere actoren. Op grond hiervan is het verwachte nut voor actor  $i$  om actor  $j$  uit te dagen gelijk aan:

$$E^i u^i \Delta x_{jd} | Challenge = s_{dj} \{ p_{ij} [u^i \Delta x_{jd}^+] + (1-p_{ij}) [u^i \Delta x_{jd}^-] \} + (1-s_{dj}) [u^i \Delta x_{jd}^+] \quad (2)$$

Op soortgelijke manier kunnen wij het verwachte nut voor actor  $i$  berekenen om actor  $j$  niet uit te dagen. In dat geval blijft de positie van actor  $j$  met een zekere kans  $Q^i$  onveranderd. Het daaraan verbonden nut voor actor  $i$  geven we aan met  $u^i \Delta x_{jd}^0$ <sup>2</sup>.

1  $u^i \Delta x_{jd}^+$  wordt bepaald door het voor actor  $i$  positieve effect van een verschuiving van beleidspositie van actor  $j$  op de verwachte uitkomst van de beslissing (zie formule 1).  $u^i \Delta x_{jd}^-$  wordt bepaald door het effect van de verschuiving van actor  $i$ 's positie op de verwachte uitkomst van de beslissing.

2 Dit is gelijk aan het actor  $i$ 's nut van de verwachte uitkomst wanneer geen verschuiving van actor  $j$ 's beleidspositie plaats vindt.

Verandert de positie van actor  $j$  toch door andere uitdagingen, dan kan dit wederom een verschuiving in de richting van de beleidspositie van actor  $i$  zijn of juist een tegengestelde verschuiving. Als we de kans op een positieve verschuiving gelijk stellen aan  $T^i$ , dan is het verwachte nut voor actor  $i$  om actor  $j$  uit te dagen gelijk aan:

$$E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{No Challenge} = Q^j [u^j \Delta x_{jd}^o] + (1-Q^j) \{ T^i [u^j \Delta x_{jd}^+] + (1-T^i) [u^j \Delta x_{jd}^-] \} \quad (3)$$

Veronderstellen wij geen autonome verschuivingen, dan vereenvoudigt de vergelijking in (3) tot:

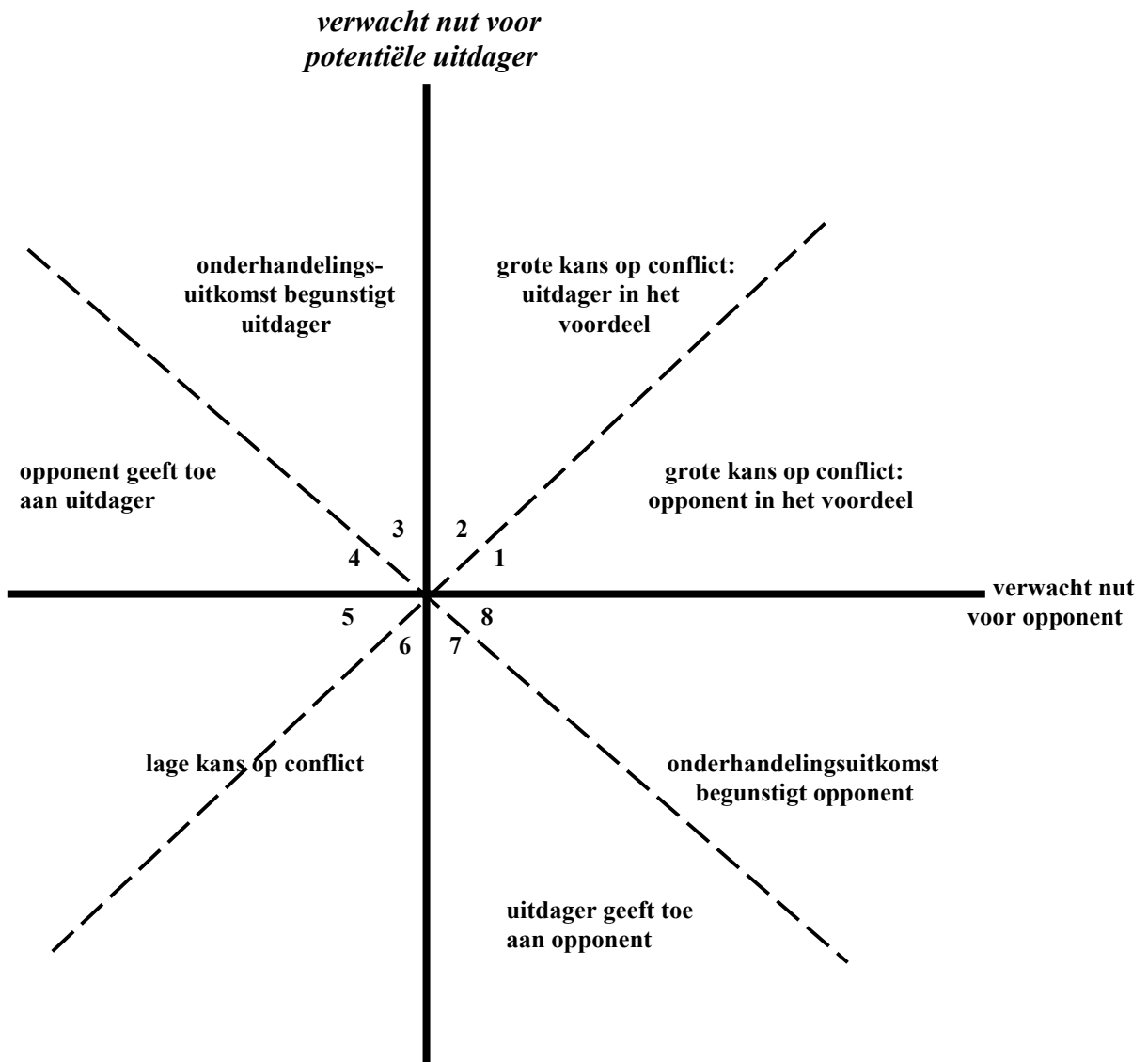
$$E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{No Challenge} = u^j \Delta x_{jd}^o \quad (3a)$$

Het totale verwachte nut voor actor  $i$  met betrekking actor  $j$  is gelijk aan<sup>1</sup>:

$$E^i u^i \Delta x_{jd} = E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{Challenge} - E^i u^i \Delta x_{jd} | \text{No Challenge} \quad (4)$$

---

1 Het verwachte nut van actoren wordt verder nog aangepast aan de bereidheid van actoren om risico's te aanvaarden (de exponent  $q$  in formule 1). Dit wordt endogeen bepaald. In het algemeen worden actoren met extreme posities en laag belang als meer risico acceptierend gemodelleerd dan actoren met meer centrale posities en groter belang. Doordat andere actoren met deze factor geen rekening houden, ontstaan er soms verkeerde inschattingen van de situatie bij de verschillende actoren.



**Figure 2: De politieke dynamiek van het politieke proces (Bron: Bueno de Mesquita e.a., 1985)**

In het model van Bueno de Mesquita staat nu de politieke dynamiek van het politieke proces centraal zoals die in Figuur 2 is gegeven. Op de verticale as staat het verwachte nut dat de uitdager denkt te verkrijgen door de opponent uit te dagen. Op de horizontale as staat de inschatting van de actor-uitdager van het nut dat de opponent denkt te krijgen als deze de uitdaging aanneemt. Een actor zal een andere actor alleen dan uitdagen wanneer hij denkt meer nut te verkrijgen dan zijn opponent (de vlakken 2, 3 en 4 in Figuur 2). De opponent reageert dan volgens zijn eigen inschatting, die, het zij nogmaals gezegd, niet overeen hoeft te komen met die van de uitdager. Op basis van deze combinatie wordt voorspeld of een actor een andere actor zal uitdagen, of deze de uitdaging al dan niet zal aannemen en wat het effect daarvan zal zijn.



Voor elke actor wordt aldus voorspeld wat, onder de gehanteerde vooronderstellingen, zijn meest waarschijnlijke gedrag zal zijn. Nadat de hieruit resulterende veranderingen in positie zijn verwerkt, wordt het proces herhaald. Verondersteld wordt dat elke actor in staat is een overzicht te verkrijgen van de nieuwe posities van de actoren, voorzover deze in een 'ronde' veranderd zijn. Het simulatieproces wordt in totaal ongeveer 4 rondes herhaald.

Met dit model zijn bijzonder interessante resultaten bereikt. Zijn model is door onafhankelijk onderzoek geëvalueerd over een totaal van 1000 voorspellingen. De experts, die de gegevens leverden voor zijn model, kwamen in ongeveer de helft van de gevallen tot dezelfde voorspelling als zijn model. Bij geen overeenstemming voorspelt zijn model in 80 percent van de gevallen goed tegenover de experts 20 percent. Een andere indicatie van het succes van zijn model komt voort uit een onderzoek naar 133 Europese conflicten tussen 1816 en 1970 waarin tenminste een der grootmachten in Europa betrokken was (Bueno de Mesquita en Lalman, 1986). Van de conflicten die in het eerste kwadrant van figuur 2 geplaatst konden worden (de vlakken 1 en 2) resulteerde 90% in een oorlog. Van de conflicten die in het onderhandelingsdeel van de figuur vielen (de vlakken 3 en 8) eindigden 38% in een oorlog. In de vlakken 4 en 7 (de opponent geeft in aan de uitdager) eindigde slechts 12% in een oorlog, terwijl 0% van alle conflicten in het derde kwadrant (de vlakken 5 en 6) in een oorlog eindigden. Uit deze benadering blijkt ook dat er twee punten aan te geven zijn waarin het relatieve voordeel van de ene actor omslaat in dat van de andere, nl. op de 45° lijn in het eerste kwadrant en op de 225° lijn in het derde kwadrant. Dit betekent ook dat er naast zeer conflictueuze machtsverschuivingen, vreedzame machtsverschuivingen kunnen plaatsvinden. Dit laatste is door veel historici over het hoofd gezien.

### *Het ruilmodel van Stokman en Van Oosten*

Politieke processen hebben niet alleen een conflictkarakter, maar ook vaak het karakter van een ruilproces. Evidente voorbeelden zijn de 'package deals' bij kabinetsformaties, besluitvorming over de politieke en monetaire unie in Maastricht en GATT-onderhandelingen over vrijhandel. Coleman heeft in het begin van de jaren '70 als eerste zulke ruilprocessen gemodelleerd (Coleman, 1972). Toepassing van dit model veronderstelt ten aanzien van meerdere issues gegevens over de controle van actoren op beslissingen alsmede over hun belang bij verschillende beslissingen. Als nu de verdeling van controle niet aansluit bij die van hun belang bij beslissingen, kunnen actoren controle ten aanzien van het ene issue uitwisselen tegen controle ten aanzien van een ander issue om zo een optimale controle te verkrijgen over voor hen belangrijke beslissingen. Dit ruilmodel ligt mijns inziens ook ten grondslag aan de zogenaamde machtsreductiehypothese van Mulder (1972). Managers en andere leidinggevende functionarissen hebben zeggenschap over beslissingen in organisaties, maar zijn afhankelijk van de inzet van hun medewerkers om hun doeleinden te bereiken. Omgekeerd hebben medewerkers belang bij een zo groot mogelijke zeggenschap over hun werksituatie. Managers staan nu een stukje controle af aan medewerkers in ruil voor extra inzet van de medewerkers.

Door Van Oosten en Stokman (1994) is een ruilmodel uitgewerkt waarin dezelfde drie elementen centraal staan als in het model van Bueno de Mesquita, namelijk macht, belang en beleidsposities. In dit model zijn actoren bereid bij de ene beslissing met

een andere actor mee te stemmen in ruil voor een soortgelijke verschuiving van de andere actor bij een andere beslissing. Stokman en Van Oosten beperken zich daarbij tot die tweetallen actoren die op beide beslissingen aan weerszijden van de verwachte uitkomst zitten. Deze paren actoren hebben namelijk geen andere mogelijkheden dan de ruil tot hun beschikking om er samen beter op te worden, terwijl actoren die aan één kant van de verwachte uitkomst zitten via strategisch gedrag hun beider positie kunnen verbeteren (bijvoorbeeld door een extremere positie in te nemen).

Om de condities voor ruil na te gaan, kijken wij naar twee actoren  $i$  en  $j$  en twee beslissingen  $d$  en  $e$ . Wij veronderstellen dat beslissing  $d$  *relatief* belangrijker is voor  $i$  dan voor  $j$ , met andere woorden,  $d$  is het vraagissue voor actor  $i$  en derhalve het aanbodissue voor actor  $j$ . Voor beslissing  $e$  geldt juist het omgekeerde: die is vraagissue voor actor  $i$  en aanbodissue voor actor  $j$ . Dit houdt in dat actor  $i$  aan actor  $j$  vraagt een voor  $i$  gunstiger standpunt op beslissing  $d$  in te nemen dan actor  $j$ 's beleidspositie. In ruil daarvoor is actor  $i$  bereid hetzelfde te doen op beslissing  $e$ . We noemen een dergelijke nieuwe positie van een actor zijn *stempositie*. De volgende condities moeten nu gelden om een voor beide actoren gunstige ruil te kunnen krijgen:

1. Een verandering van stempositie van een actor op zijn aanbodissue moet resulteren in een positieve verandering van de verwachte uitkomst van de beslissing.
2. Beide actoren moeten een positief belang hebben op hun vraagissue.
3. Het belang van actor  $i$  bij zijn vraagissue  $d$  moet (in verhouding tot het belang van actor  $j$  bij  $d$ ) groter zijn dan het belang van actor  $i$  bij het aanbodissue  $e$  (in verhouding tot het belang van  $j$  bij  $e$ ). Merk op dat ook als  $i$  zowel issue  $d$  als issue  $e$  onbelangrijker acht dan  $j$ , maar  $i$  issue  $d$  *relatief* wel belangrijker acht dan issue  $e$ , toch aan deze voorwaarde voldaan is. Uiteraard is ook 'ruil' mogelijk als het belang van actor  $j$  bij zijn aanbodissue (beslissing  $d$ ) verwaarloosbaar klein is.

$$s_{jd} = 0 \quad \text{of} \quad \frac{s_{id}}{s_{jd}} > \frac{s_{ie}}{s_{je}} \quad (\text{als } s_{jd} > 0) \quad (5)$$

Hiermee zijn tevens de condities genoemd waaronder politiek het karakter van ruil zou kunnen krijgen. Als niet aan deze drie voorwaarden voldaan is, kan een oplossing slechts via confrontatie van macht en belangen worden verkregen.

Stokman en Van Oosten werken met een ruilvoet vanuit de veronderstelling dat de twee actoren een gelijke nutswinst willen behalen. Deze ruilvoet is gelijk aan:

$$\Delta O_{jd} = \frac{s_{ie} + s_{je}}{s_{id} + s_{jd}} \Delta O_{ie} \quad (6)$$

Hierbij zijn  $\Delta O_{jd}$  en  $\Delta O_{je}$  de verschuivingen in de verwachte uitkomst van de onderhandelingen die optreden als gevolg van de verandering in de posities van actoren  $i$  en  $j$  op respectievelijk de issues  $e$  en  $d$ , als gevolg van hun ruil.

Indien wij de beslisfunctie en de gewichten van de actoren daarin kennen, kunnen wij uitrekenen hoeveel de stempositie van actor  $i$  en actor  $j$  dient te verschuiven om een dergelijke verschuiving in de verwachte uitkomst te realiseren. Daarbij wordt nog

verondersteld dat geen van de actoren bereid is een extremere positie in te nemen dan de andere actor.

In het model van Stokman en Van Oosten worden nu alle potentiële ruilen tussen alle paren actoren berekend. Verondersteld wordt nu dat de ruilen die de meeste nutswinst opleveren het eerst plaats vinden. Omdat een actor niet twee keer zijn stempositie mag weggeven, verdwijnt meestal een groot aantal potentiële ruilen bij elke gerealiseerde ruil. Omdat verder elke ruil een effect heeft voor alle actoren en niet alleen voor het tweetal ruilende actoren, kan de uiteindelijk gerealiseerde nutswinst van alle ruilen drastisch anders uitvallen dan de ruilende actoren verwachten. Hierdoor kan zelfs een voor alle actoren suboptimale oplossing worden verkregen.

Nadat alle actoren de mogelijkheid is gegeven met andere te ruilen, worden de hieruit resulterende veranderingen in posities in de data verwerkt. Net als bij het Conflictmodel wordt aangenomen dat actoren kennis kunnen nemen van alle veranderingen alvorens opnieuw te gaan onderhandelen. Dit proces wordt zolang herhaald tot er nagenoeg geen positieveranderingen meer plaatsvinden; met andere woorden, als er geen ruilmogelijkheden meer zijn waaraan beide actoren winst aan ontlennen.

Naast andere voordelen boven het Coleman model, heeft dit ruilmodel het voordeel dat zijn voorspellingen direct vergeleken kunnen worden met Bueno de Mesquita's Conflictmodel<sup>1</sup>.

---

1 Over een zestiental beslissingen binnen de Europese Ministerraad leidt het Ruilmodel tot even goede voorspellingen als het Conflictmodel van Bueno de Mesquita: beide voorspellingen correleren ruim 0.70 met de feitelijke uitkomsten (zie Bueno de Mesquita en Stokman, 1994). Dit betekent dat het Conflictmodel en het Ruilmodel tot niet-fundamenteel verschillende voorspellingen komen (hoewel de fouten tussen de voorspellingen niet gecorreleerd zijn). Wellicht ligt hier een van de oorzaken waarom de twee scholen niet nader tot elkaar komen: uitkomsten zijn, zonder nadere informatie over het proces, uit zowel het conflict als het Ruilmodel te verklaren

## LITERATUUR

- Assen, Marcel van, Frans N. Stokman. Conflict Measures in Cooperative Exchange Models of Collective Decision Making. In *Rationality and Society*, 15, 2003.
- Baarda, C. *Politieke besluiten en boerenbeslissingen. Het draagvlak van het Mestbeleid tot 2000*. Amsterdam: Thesis, 1999.
- Berveling, J. *Het stempel op de besluitvorming. Macht, invloed en besluitvorming op twee Amsterdamse beleidsterreinen*. Amsterdam: Thesis, 1994
- Bos, J.M.M. van den. *Dutch EC Policy Making. A Model-Guided Approach to Coordination and Negotiation*. Amsterdam: Thesis, 1991.
- Bueno de Mesquita, B., D. Newman en A. Rabushka, *Forecasting Political Events. The Future of Hong Kong*. New Haven etc.: Yale Univ. Press, 1985.
- Bueno de Mesquita, B. en D. Lalman. *Reason and War*. *American Political Science Review*. 80, 1113-1129, 1986.
- Bueno de Mesquita, B. en F.N. Stokman (eds). *Twelve into One: Models of Policy Making in the European Community*. New Haven: Yale Univ Press, 1994.
- Bueno de Mesquita, B. *Principles of International Politics*. Washington: CQ Press, 2000.
- Coleman, James S. Systems of Social Exchange. In *Journal of Mathematical Sociology* 2:145-163, 1972.
- Coleman, J.S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of the Harvard Univ. Press, 1990.
- DECIDE, 7. Potentiële problemen bij de besluitvorming binnen samenwerkingsverbanden in het kader van het voorgenomen WSNS beleid*. Een onderzoek in opdracht van het Projectmanagement Primair Onderwijs ten behoeve van de Tweede Kamer. 1997.
- Hoede, C. and R.R. Bakker. A Theory of Decisional Power. In *Journal of Mathematical Sociology*, 8:309-322, 1982.
- Knoop, J. van der. *Toepassing van dynamische besluitvormingsanalyse ter ondersteuning van transitie management*. *DECIDE* rapport, uitgevoerd in opdracht van de directie van RIVM, 2002.
- Laumann, Edward O., David Knoke, and Yong-Hak Kim. Event Outcomes. In *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, 343-373. Madison, WI.: University of Wisconsin Press, 1987.
- Mokken, R.J. and F.N. Stokman, . Power and Influence as Political Phenomena. In *Power and Political Theory. Some European Perspectives*, pp. 33-54. Edited by B. Barry. London: John Wiley. 1976.
- Mulder, M. *Het spel om macht. Over verkleining en vergroting van machtsongelijkheid*. Meppel: Boom, 1972.
- Rojer, M. *CAO onderhandelingen, een voorspelbaar, logisch en rationeel proces?* Amsterdam: Thesis. 1996.
- Rood, G.A., J.J. van Wijk, J. van der Knoop. Zonder actoren geen transitie, Een denkraam: vegetarisch voedsel als voorbeeld. In: *ArenA/Het dossier*, nummer 4, 2002.
- Schelling, Th. *Micromotives and Macrobehavior*. New York: Norton, 1978.
- Stokman, F.N. en J.M.M. van den Bos. A Two-Stage Model of Policy Making. With an Empirical Test in the US Energy Policy Domain. In: *The Political Consequences of Social Networks*. Volume 4 of Research and Society, edited by Gwen Moore en J. Allen Whitt, Greenwich Conn.: JAI Press, 219-258, 1992.
- Stokman, F.N. en R. Van Oosten. The Exchange of Voting Positions: An Object-Oriented Model of Policy Networks. In: *Bueno de Mesquita, B. en F.N. Stokman (eds)*,

*Twelve into One: Models of Policy Making in the European Community*. New Haven: Yale Univ Press, 105-127, 1994.

Stokman, F.N. *Besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken*. *Methoden van invloedsanalyse*. L.W.J.C. Huberts en J. Kleinnijenhuis (eds), , Amsterdam Meppel: Boom, 165-187., 1994

Stokman, F.N. Modeling Conflict and Exchange in Collective Decision Making. In: *Bulletin de Méthodologie Sociologique*, No 49 (December 1995), 7-22, 1995.

Stokman, F.N., M.A.L.M. van Assen, J. van der Knoop, R.C.H. van Oosten. Strategic Decision Making. In: *Advances in Group Processes*, Volume 17, 131-153, 2000.

Thomson, Robert René Torenvlied and Frans N. Stokman (eds). Models of Collective decision Making. In: Special Issue of *Rationality and Society*, 15, 2003

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

ISSN 15166-3000

ORDERCODE: BZDR6186/N



Ministerie van  
**Buitenlandse Zaken**



B Z D R 6 1 8 6 / N