

AGENDA 2000

Hoe Nederland onderhandelt met Europa

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking

en Beleidsevaluatie - IOB

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061 | 2500 EB | Den Haag

Achtergrondinformatie

Tijdens de Raad van Berlijn in 1999 bereikte de Europese Unie overeenstemming over financiering van de Unie voor de periode 2002-2006. Nederland bereikte met deze overeenstemming een vermindering van de Nederlandse bijdrage van meer dan 1,3 miljard gulden. In deze evaluatie wordt onderzocht welke strategie Nederland volgde en hoe deze heeft bijgedragen tot het succesvolle resultaat van Berlijn.

Hoofdbevindingen

1. De Nederlandse strategie was effectief: Nederland heeft een belangrijke rol gespeeld in de besluitvorming en daarmee een stempel gedrukt op het resultaat.

Wilde sprake zijn van een substantiële verbetering van de Nederlandse (en andere) netto-posities dan diende fors gekort te worden op de uitgaven van de Unie. De evaluatie bevestigt het beeld dat Nederlandse onderhandelaars in belangrijke mate verantwoordelijk zijn geweest voor vermindering van de netto-bijdrage met 1 miljard gulden. Uiteindelijk is een reductie van 1,5 miljard gulden bereikt. Nederland haalde circa 450 miljoen gulden extra vermindering binnen, door uitstel van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Deze bonus was te danken aan de opstelling van Duitsland en Frankrijk. Duitsland wilde als voorzitter de Europese Raad van Berlijn succesvol afsluiten en was daarom bereid water in de wijn te doen. Doordat Frankrijk een veto uitsprak werd uitstel van de hervorming van het GLB bereikt.

2. Succesfactoren in de Nederlandse onderhandelingsstrategie waren de sterke en hoge inzet, de coalitievorming en het zoeken naar oplossingen die ook voordeel voor andere lidstaten opleverden.

Belangrijk was dat alle departementen, de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel en de ministers unisono de Nederlandse boodschap uitdroegen. Het Nederlandse standpunt was rigide in het gewenste resultaat, maar flexibel op de inhoud, hetgeen ruimte liet voor compromissen. Met name het ministerie van Financiën heeft resultaat bereikt door bereid te zijn het hard te spelen. In de onderhandelingen toonde Financiën zich voorstander van het blokkeren van de besluitvorming indien Nederland zijn zin niet zou krijgen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en de PV in Brussel verzetten zich daartegen met als argument dat het de reputatie van Nederland kon schaden.

Nederland heeft succes geogst op onderhandelingskwesities waarvan het krachtenveld zich tijdens de onderhandelingen substantieel wijzigde en waarvan het eindresultaat niet reeds in de eerste onderhandelingsronde vaststond.

De onderhandelingen werden vormgegeven door drie coalities. Ten eerste de 'Bende van Vier' te weten Duitsland, Nederland, Oostenrijk en Zweden. Het was deze groep lidstaten – allen netto-betaler - die zich sterk maakte voor een beperking van de afdrachten. Daarnaast was er de 'Groep van Zeven', bestaande uit de 'Bende van Vier' plus Finland, Frankrijk en het VK. Deze lidstaten hadden als gemeenschappelijke noemer, dat zij een beperking van de uitgaven voorstonden. De 'Cohesielanden', een coalitie gevormd door Griekenland, Ierland, Spanje en Portugal en tegenspelers van de 'Bende van Vier' en de 'Groep van Zeven', trachtten zeker te stellen dat zij in de toekomst voldoende geld uit de fondsen zouden blijven ontvangen.

Achteraf stelden de Nederlandse onderhandelaars dat zij per onderhandelingskwesitie tot "wisselende coalities" waren overgegaan om zoveel mogelijk binnen te halen. Uit de evaluatie blijkt dat dit niet het geval was. Coalitievorming was een succesfactor, maar de coalities waren steeds dezelfde. "Wisselende" coalities bleken niet mogelijk.

Nederland poogde in het begin van de onderhandelingen andere lidstaten te overtuigen dat de positie van ons land als procentueel grootste netto-betaler onredelijk was. Deze opstelling maakte bij de andere lidstaten niet veel indruk. Nederland kreeg pas erkenning voor de problematiek van de netto-positie toen het de oplossing van dit probleem koppelde aan vermindering van de lasten voor de lidstaten. Pas op het moment dat Nederland met oplossingen kwam waar ook andere lidstaten hun voordeel mee konden doen was het succesvol in de onderhandelingen. Tot die tijd wekten de voorstellen tot herverdeling van lasten ten eigen bate, vooral irritatie.

3. Nederland heeft in de loop van 1998 meer steun weten te verwerven dan in 1999 tijdens de Europese Raad van Berlijn.

Nederland heeft steeds het standpunt gehuldigd: *"Nothing is agreed until everything is agreed"*. Dit wekt de indruk dat het succes pas werd bereikt op de Europese Raad van Berlijn. In werkelijkheid was daarvoor al veel binnengehaald. Uit berekeningen blijkt dat Nederland op zes van de tien onderhandelingskwesties het krachtenveld wist te wijzigen in de richting van het eigen standpunt.

4. Nederland zou efficiënter hebben onderhandeld, als minder energie was gestoken in kansloze coalities en niet te overtuigen lidstaten.

Vanaf het begin van de onderhandelingen is geprobeerd andere lidstaten zoals België en Luxemburg van het Nederlandse standpunt te overtuigen. De standpunten van de Benelux-partners waken onderling zo van elkaar af dat zo'n coalitie niet mogelijk was.

Veel aandacht is gegeven aan het overtuigen van lidstaten, die zich in het andere kamp bevonden. De besluitvorming werd uiteindelijk beslist op grond van de krachtsverhoudingen tussen coalities. Omdat geen uitruilen hebben plaatsgevonden was de tijd die werd besteed aan het overtuigen van leden van andere coalities niet efficiënt.

Aandachtspunten

1. Het verdient aandacht vooraf analytisch na te gaan welke kwesties essentieel zijn en welke inzet van de partijen kan worden verwacht.

Uit angst dat de twee voor Nederland belangrijke coalities het op een cruciaal moment zouden laten afweten intensiverde Nederland in de aanloop naar Berlijn de activiteiten om andere lidstaten van het Nederlandse standpunt te overtuigen. Het valt daarbij op dat weinig aandacht is gegeven aan het onderscheid tussen 'bouwen aan een coalitie', 'proberen andere lidstaten te overtuigen van het eigen standpunt' en 'het maken van uitruilen'. Het kan tot grote verwarring leiden wanneer partijen niet duidelijk voor ogen hebben met welk van deze facetten van de onderhandelingen zij bezig zijn.

Het verdient daarom aanbeveling het krachtenveld tussen de lidstaten op onderhandelingskwesties in kaart te brengen. Belangrijk is dat ook de intentie waarmee lidstaten standpunten innemen wordt ingeschat. Het verloop van de onderhandelingen en ook de mogelijke uitkomst worden zo beter voorspelbaar.

2. Er dient een keuze te worden gemaakt tussen een strategie die uitgaat van: "Nothing is agreed until everything is agreed" of een strategie "Anything that is agreed remains agreed."

Nederland is met de aanpak *"Nothing is agreed until everything is agreed"* succesvol geweest. Maar in een situatie waarin de steun voor het eigen standpunt langzaam afbrokkelt, kan dit er toe leiden dat uiteindelijk minder succes wordt geboekt dan mogelijk is. Wanneer het krachtenveld in onderhandelingen zich afbeweegt van het eigen standpunt en de kansen op succes afnemen, kan het voordelig zijn winst op onderdelen te verzilveren, onder de noemer: *"Anything that is agreed remains agreed."*

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB heeft als algemeen doel te voorzien in de behoefte aan evaluatie op alle onderdelen van het buitenlands beleid. De evaluatierapporten zijn openbaar en kunnen worden gebruikt om zowel het beleid als de beleidsuitvoering te verbeteren.

Deze informatie is ontleend aan:

IOB Evaluaties No. 290: Agenda 2000, Hoe Nederland onderhandelt met Europa

ISBN 90-5328-307-2, Bestelnummer BZDR6107/N

Meer informatie is te verkrijgen bij IOB telefoon (31) 70 - 348 5279. E-mail <iob@minbuza.nl>. Internet <www.euforic.org/iob>