Ministerie van Buitenlandse Zaken

# IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 14 07

# Strategie bij benadering

## Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)



Om de Nederlandse belangen zo goed mogelijk te behartigen binnen de besluitvorming van de Europese Unie (EU) gaat Nederland coalities aan met andere lidstaten en wordt geïnvesteerd in de bilaterale relaties met hen (de zogenaamde 'multi-bi benadering'). Nederland toonde zich de afgelopen jaren een actieve lidstaat in het proces van coalitievorming, waarbij coalities meestal als vanzelfsprekend tot stand kwamen met gelijkgestemde lidstaten. Soms koos Nederland op basis van tactische overwegingen juist voor andere partners. Coalitievorming leverde Nederland vooral invloed op als de aard van het vraagstuk ruimte bood om andere lidstaten te overtuigen. De opstelling van Duitsland bleek voor het Nederlandse onderhandelingssucces vaak cruciaal. De afstemming met de Benelux-partners is geïntensiveerd. Dit bood Nederland verschillende voordelen in het onderhandelingsproces, zonder dat dit echter de invloed op het eindresultaat duidelijk vergrootte. De ambassades in de EU-hoofdsteden werden steeds gerichter ingezet en speelden een relevante rol in de multi-bi benadering. Wel vraagt een meer strategische positionering van Nederland om een verdere uitwerking van de multi-bi benadering. Deze en andere conclusies trekt IOB in het rapport *Strategie bij benadering; Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012).*

# Achtergrond

Het vermogen van Nederland om invloed uit te oefenen op de besluitvorming van de Europese Unie (EU) is de afgelopen tien jaar door een aantal samenhangende ontwikkelingen onder druk komen te staan. Door de toetreding van twaalf nieuwe lidstaten nam het relatieve gewicht van Nederland af en werden de onderhandelingen complexer. Er zijn meer lidstaten waarmee Nederland coalities kan aangaan, maar tegelijk is Nederland voor hen 'een van de vele' geworden. Doordat er geen tijd meer is voor uitgebreide onderhandelingen aan de vergadertafel, is het accent van de besluitvorming verschoven naar het ambtelijke voortraject en worden besluiten steeds vaker informeel 'voorgekookt' tussen de hoofdsteden. Bovendien zoeken de grote lidstaten elkaar bij belangrijke besluiten op. Duitsland is meer centraal in de Unie komen te liggen en heeft veel oog voor de belangen van de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Nederland moet zich daardoor harder inspannen om in Berlijn gehoord te worden.

De rol van de Europese Raad (staatshoofden en regeringsleiders) is versterkt door het Verdrag van Lissabon en de financiële en economische crisis. Steeds meer onderwerpen worden tot *Chefsache* verheven, waarmee de contacten tussen de hoofdsteden op het hoogste politieke niveau aan belang hebben gewonnen. De crisis heeft ook geleid tot inkrimping van de Nederlandse ambassades en beleidsafdelingen in Den Haag die belast zijn met de Nederlandse belangenbehartiging in Europa. Ten slotte maakte de meer kritische opstelling van Nederland in Europa en de beeldvorming over Nederland het soms uitdagender om begrip te kweken voor de Nederlandse standpunten.

# Beleid

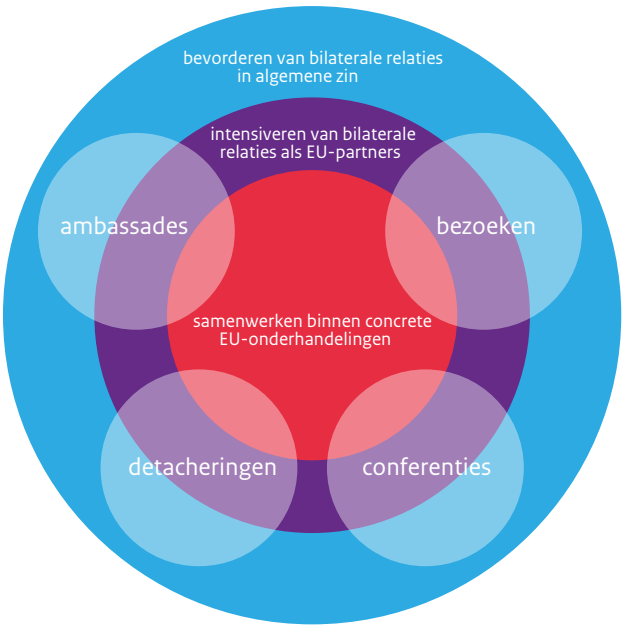
Nederland hanteerde als uitgangspunt het aangaan van per dossier wisselende coalities in de Raad van de Europese Unie op basis van samenvallende standpunten. Ook werd gebruik gemaakt van bestaande, op gedeelde belangen gebaseerde, coalities. Bovendien wilde Nederland waar mogelijk gezamenlijk optrekken met de Benelux-partners (dit wordt de Benelux Politieke Samenwerking genoemd).

In reactie op de forse uitbreiding van het aantal lidstaten streefde de regering een versterkte Nederlandse positie in de Unie na door de bilaterale betrekkingen met de andere lidstaten te intensiveren. Dit gebeurde met name door de inzet van de volgende bilaterale instrumenten: de Nederlandse ambassades in de EU-hoofdsteden, het afleggen en ontvangen van bezoeken door politici en ambtenaren, het organiseren van jaarlijkse conferenties met enkele specifieke lidstaten en het detacheren van diplomaten bij ministeries in andere lidstaten. Het idee om de bilaterale relaties meer in functie te stellen van de multilaterale samenwerking (onder andere op EU-niveau) wordt de 'multi-bi benadering' genoemd. Hoewel veel Nederlandse EU-diplomaten de term 'multi-bi' als notie herkenden en onderschreven, waren de praktische betekenis en de reikwijdte van dit begrip niet geheel duidelijk.

IOB onderscheidt drie dimensies van de multi-bi benadering:
1) het onderhouden en bevorderen van goede relaties met alle lidstaten als basis voor het vormen van wisselende coalities;
2) het intensiveren van de bilaterale relaties met een aantal grote lidstaten en kleinere gelijkgezinde lidstaten, met het oog op de EU-samenwerking; en
3) het steeds meer via de hoofdsteden beïnvloeden van concrete besluitvormingsprocessen.

De genoemde bilaterale instrumenten dragen bij aan alle drie de dimensies (zie figuur 1).

**Figuur 1** *Bilaterale instrumenten en de dimensies van de multi-bi benadering*




# Bevindingen

IOB stelt vast dat Nederland actief was als het ging om het vormen, mobiliseren en benutten van coalities. De coalities kwamen vaak met een zeker automatisme tot stand tussen lidstaten die overeenkomstige standpunten hadden. Per beleidsthema ging het vaak om globaal dezelfde partners.

Of de coalitievorming Nederland meer invloed verschafte hing af van de situatie. Deze invloed was het grootst wanneer Nederland steun zocht voor een eigen voorstel en als de aard van het vraagstuk ruimte bood om andere lidstaten op basis van argumenten te overtuigen. Wanneer de standpunten waren ingegeven door harde belangen, waren het krachtenveld en de samenhang binnen de coalitie doorslaggevend. In de onderzochte gevallen vielen de coalities waarbij Nederland met andere lidstaten een blokkerende minderheid vormde uiteindelijk uit elkaar, doordat aan individuele

leden werd tegemoetgekomen of doordat er een compromis tot stand kwam. De opstelling van Duitsland, in relatie tot die van Frankrijk, was voor Nederland vaak cruciaal voor het al dan niet behalen van onderhandelingssucces.

De afstemming tussen onderhandelaars van de Benelux-landen is vanaf 2008 geïntensiveerd, maar bleef wel beperkt tot de beleidsterreinen Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Justitie en Binnenlandse Zaken. Dankzij de uitwisseling van standpunten, informatie en kennis hadden de Benelux-landen meer begrip voor elkaars standpunten en steunden zij elkaar vaker in Europese vergaderingen. Soms namen de Benelux-landen gezamenlijke standpunten in en zo'n twee keer per jaar stelden zij een Benelux-paper of memorandum op. Mede geholpen door de pro-Europese reputatie van de Benelux, omarmden andere lidstaten de Benelux-standpunten gemakkelijker dan nationale standpunten. Zij drukten echter geen duidelijk stempel op de onderhandelingsuitkomst. De verwachting dat Benelux-standpunten model zouden kunnen staan voor bredere Europese compromissen werd in de praktijk niet waargemaakt.

Nederland investeerde het meest in de bilaterale relaties met Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Polen en België. Dit waren niet *per se* de meest gelijkgezinde lidstaten, maar wel lidstaten die Nederland een belangrijke rol toedichtte in de EU-besluitvorming. Met de kleinere, vaak gelijkgezinde lidstaten Zweden, Denemarken en Finland was de afstemming in het kader van de EU-besluitvorming al zo intensief dat verdere investeringen in de bilaterale relaties niet nodig waren. Ten aanzien van Italië, Spanje en kleinere minder gelijkgezinde lidstaten was de bilaterale inzet geringer en afhankelijk van specifieke ontwikkelingen.

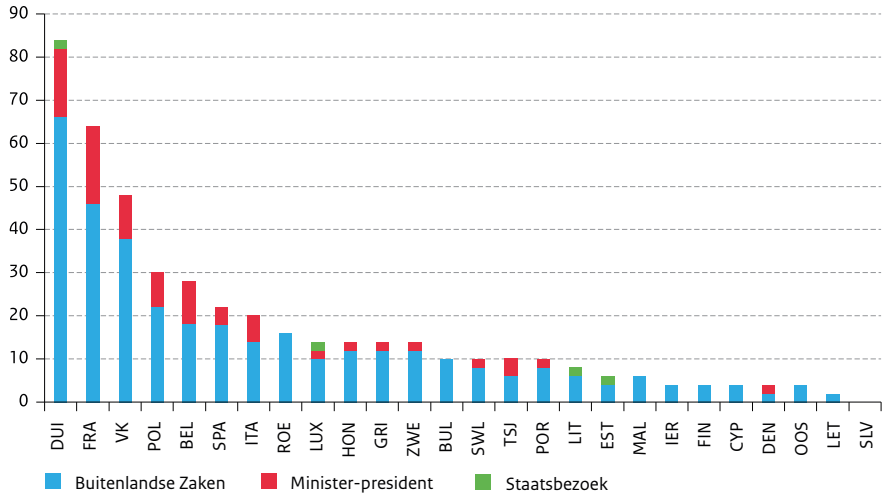
De ambassades in de EU-hoofdsteden speelden een zichtbare rol door het aanleveren van relevante informatie over de achtergronden van de standpunten en over de ontwikkelingen in de andere lidstaten, door het uitdragen van het Nederlandse beleid en door het creëren van een context waarbinnen beïnvloeding mogelijk was. De kleine ambassades werden hiervoor steeds selectiever ingezet. Middels bezoeken, gezamenlijke conferenties en detacheringen werd geïnvesteerd in de bilaterale relaties, vooral op persoonlijk niveau. Het belang van goede relaties in algemene zin werd door onderhandelaars benadrukt, maar is moeilijk vast te stellen binnen concrete onderhandelingsprocessen.

## Aandachtspunten

IOB stelt dat onderhandelaars moeten waken voor te veel automatisme in de coalitievorming en oog moeten houden voor minder voor de hand liggende gelijkgezinde lidstaten. Wanneer standpunten zijn ingegeven door harde belangen kan bovendien niet worden vertrouwd op argumentatie en overreding, maar moeten tegenspelers worden opgezocht om overeenkomsten mee te sluiten. Dit vraagt om flexibiliteit in het eigen standpunt, waarbij vooraf kerndoelen en uitruilpunten zijn geïdentificeerd. Krachtenveldanalyses kunnen systematischer worden gehanteerd.

Beïnvloeding van Duitsland en de Frans-Duitse dynamiek blijft een centrale uitdaging. Het gaat dan vaak om het op een gezamenlijke koers houden van het compromisbereide Duitsland. Dit kan worden geprobeerd door andere lidstaten hierbij in te schakelen (Polen, de Benelux-partners, de Scandinavische landen), maar het zal niet meevallen om voldoende gelijkgezindheid en gewicht te verzamelen. Het doen van creatieve en constructieve voorstellen lijkt een van de weinige kansrijke manieren.

**Figuur 2** *Uitgaande bezoeken minister-president, bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en staatsbezoeken per lidstaat 2008-2012*




*Bronnen: berichtenverkeer, strategische reisagenda (2011-2012), Jaarverslagen ambassades, CPK-agenda directie Integratie Europa, mediabronnen.*

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 395 (juli 2014)
*Strategie bij benadering – Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)*
ISBN: 978-90-5328-462-9
Te downloaden op:
www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties



Een meer strategische benutting van de Benelux vraagt om meer voorbereiding van het politieke overleg en een duidelijke afweging wanneer wel of niet tot gezamenlijk optreden wordt overgegaan. Dit kan ook vereisen dat Nederland vaker de Benelux-partners tegemoet komt, opdat zij Nederland op andere dossiers steunen. Voortbouwend op de contacten die zijn gelegd in het kader van de Benelux Unie-samenwerking, kunnen de Benelux-landen ook op andere beleidsterreinen hun Europese inzet proberen af te stemmen. Tegelijk moeten de verwachtingen hierover realistisch zijn.

Effectieve en efficiënte investeringen in de bilaterale relaties vragen om het verduidelijken van de betekenis, reikwijdte en uitgangspunten van de multi-bi benadering. Zo kan transparant worden gemaakt waarom en in welke mate bepaalde beleidsinstrumenten (moeten) worden ingezet ten aanzien van welke lidstaten. Ook kan BZ de andere departementen meer betrekken bij de gedachtevorming over en vormgeving van dit beleid. Ambassades zouden nog meer op basis van concrete verzoeken vanuit Den Haag of Brussel kunnen rapporteren, temeer als zij daarbij gericht worden geïnformeerd over het betreffende beleidsdossier. Uiteraard moeten zij de vrijheid behouden om zelf ontwikkelingen te signaleren. De toegevoegde waarde van de ambassades kan verder toenemen als zij meer *feedback* krijgen op de bruikbaarheid en benutting van de door hen geleverde informatie.

## Tot slot

IOB onderzocht de rol van Nederland in de Europese coalitievorming, de Benelux Politieke Samenwerking en de investeringen in de bilaterale relaties met andere lidstaten. Middels vier casestudies onderzocht IOB de Nederlandse rol in de onderhandelingen over: 1) het nieuwe regime voor comitologie na het Verdrag van Lissabon, 2) het derde liberaliseringspakket inzake energie, 3) het meerjarenbeleidskader 2010-2014 op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken en 4) het *sixpack* inzake economisch bestuur.

In 2012 publiceerde IOB in het kader van deze beleidsdoorlichting al een evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking (*Relaties, resultaten en rendement*, IOB Evaluatie nr. 372).

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | september 2014 | ISSN: 2214-630X | 14BUZ626803|N