

University of Groningen

Policy making in the European Union. An analysis of the impact of the Reform of the Structural Funds in Ireland.

Payne, Diane Bridgid

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1999

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Payne, D. B. (1999). Policy making in the European Union. An analysis of the impact of the Reform of the Structural Funds in Ireland. Groningen: s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

In dit boek wordt ingegaan op de invloed van de Hervorming van het Structuurfonds op de nationale centrale overheden binnen het Ierse politiek-bestuurlijke systeem. De toepassing van een kwantitatief besluitvormingsmodel biedt de mogelijkheid de effectieve macht van actoren in besluitvormingssituaties te meten. In dit onderzoek wordt de effectiviteit vergeleken van verschillende actoren die deel hebben genomen aan de onderhandelingen over het Structuurfonds voor twee politieke arena's in twee periodes. Een analyse van de interne heterogeniteit van politieke posities illustreert de mate waarin actoren die deel uitmaken van dezelfde groep na verloop van tijd vergelijkbare posities innemen. In dit onderzoek wordt tevens onderzocht welke actoren uiteindelijk de voornaamste 'winnaars en verliezers' waren in de onderhandelingen over het Structuurfonds in Ierland. Hiervoor wordt een verklarend model voor de distributie van het objectief nutsverlies van actoren gepresenteerd. Geconcludeerd wordt dat effectieve macht alleen werkzaam is in de structurele context van besluitvormingsprocessen. Deze structurele context blijkt uit de (relatief) extreme (eigen) voorkeuren of posities van actoren en uit de distributie van de effectieve macht van voor- en tegenstanders. De theoretische argumenten en onderzoeksresultaten in dit boek zijn gebaseerd op een analyse van het besluitvormingsproces met betrekking tot Structuurfonds voor de lidstaat Ierland gedurende twee periodes: 1988-1993 en 1994-1999.

Inleiding en onderzoeksvraagstukken

In 1988 werd overeenstemming bereikt over de Hervorming van het Structuurfonds in de Europese Unie. De omvangrijke uitbreiding van de begroting ging gepaard met een aantal belangrijke vernieuwingen in het beheer en de organisatie van het Structuurfonds. Deze vernieuwingen betroffen het gebruik van politieke doelstellingen, de programmering over meerdere jaren en samenwerking. In dit onderzoek bestudeer ik het effect van de Hervorming van het Structuurfonds op de lidstaat Ierland. Ik ben vooral geïnteresseerd in de vraag of de Hervorming van het Structuurfonds de besluitvormingsmacht uit handen heeft genomen van de centrale publieke actoren op nationaal niveau.

Het uitgangspunt voor dit onderzoek wordt gevormd door het idee dat de uitkomsten van collectieve besluiten niet verklaard kunnen worden zonder eerst de politieke keuzen van de actoren in het relevante sociale systeem vast te stellen

(Bueno de Mesquita & Stokman, 1994). De verschillende keuzemogelijkheden die beschikbaar zijn voor een actor worden bepaald door de institutionele kenmerken van het sociale systeem. In dit onderzoek wordt een aantal kenmerken geïdentificeerd dat specifiek is voor de institutionele achtergrond van de lidstaat Ierland. Er waren drie verschillende typen actoren: actoren op Europees, nationaal en subnationaal niveau. Daarnaast waren er twee politieke arena's voor collectieve besluitvorming over het Structuurfonds in Ierland: de arena van sectorale beleidsvorming en de arena van territoriale beleidsvorming. Deze arena's onderscheidden zich van elkaar door een aantal institutionele kenmerken. De Hervorming van het Structuurfonds bood verschillende mogelijkheden voor verschillende actoren in de twee politieke arena's. De Ierse nationale actoren in de sectorale politieke arena hadden een sterke traditie van sectorale onafhankelijkheid. Deze traditie had bewezen voordelen voor zowel de publieke als de private actoren die betrokken waren in het beleidsproces. Het was te verwachten dat in deze politieke arena de nationale actoren prijs stelden op hun sectorale en departementale onafhankelijkheid en zich zouden verzetten tegen de oproep van de Hervorming tot een multi-sectorale benadering van beleidsvorming. In de territoriale politieke arena boden de beleidsmaatregelen van het Structuurfonds voor sommige nationale actoren nieuwe politieke mogelijkheden om de begroting van hun departement uit te breiden. Ondanks de traditionele oppositie tegen de territoriale politieke arena, werd verwacht dat deze nieuwe mogelijkheden meningsverschillen zouden veroorzaken onder de nationale actoren in Ierland.

Op basis van de politieke doelstellingen die geformuleerd waren in het kader van de Hervorming van het Structuurfonds, zou men verwachten dat na verloop van tijd meer actoren betrokken zouden worden in het beleidsproces. In het bijzonder zou men verwachten dat meer subnationale actoren betrokken zouden worden in het proces. In dit onderzoek werd verondersteld dat de hervormingsdoelstellingen alleen bereikt zouden kunnen worden in één van de twee politieke arena's in Ierland. Uitgaande van het bovenstaande was de eerste vraagstelling in dit onderzoek:

- (1) *Hebben subnationale actoren meer effectieve macht in de territoriale politieke arena dan in de sectorale politieke arena?*

De Hervorming van het Structuurfonds bood verschillende mogelijkheden voor de verschillende actoren binnen de twee politieke arena's in Ierland. In dit onderzoek werd onderzocht of binnen de verschillende groepen van actoren homogene politieke voorkeuren bestonden of dat zij opgesplitst waren in verschillende fracties, elk met hun eigen doelstellingen en politieke voorkeuren. Dit leidde tot de volgende, tweede, vraagstelling in dit onderzoek:

- (2) *Bestaat onder de actoren op nationaal niveau meer heterogeniteit in politieke voorkeuren in de sectorale politieke arena dan in de territoriale politieke arena?*

In dit onderzoek is tevens getracht aan te geven wie de winnaars en wie de verliezers waren tijdens de besluitvorming over de Hervorming van het Structuurfonds. Het objectieve nutsverlies van een actor werd gebruikt om het succes van een actor te meten. Tevens is onderzocht of er bijzondere actor- en issuekenmerken bestonden die het succes konden bepalen van de actoren die deelnamen aan het besluitvormingsproces over het Structuurfonds. De twee, resterende vragen in dit onderzoek waren:

(3a) *Wat zijn de voornaamste actor- en issuekenmerken die het succes kunnen bepalen van actoren die betrokken zijn in de collectieve besluitvormingsprocessen over het Structuurfonds?*

(3b) *Welke actoren zijn, in de periodes 1988-1993 en 1994-1999, de voornaamste winnaars dan wel verliezers tijdens het besluitvormingsproces over de Hervorming van het Structuurfonds in Ierland?*

Theoretisch kader

Het theoretische kader in dit onderzoek is erop gebaseerd dat beleid zich kristalliseert in een geheel van collectieve besluiten die tot stand komen binnen een netwerk van actoren. De actoren in het beleidsnetwerk overleggen met elkaar binnen een institutioneel kader dat uit meerdere lagen bestaat. (Laumann & Knoke, 1987; Stokman & Van den Bos, 1992; Bueno de Mesquita & Stokman, 1994). In dit onderzoek werd een aantal politieke besluiten van het Structuurfonds onderzocht voor twee periodes, 1988-1993 en 1994-1999. Het politieke besluitvormingsproces rondom het Structuurfonds wordt opgevat als een aaneensluiting van collectieve besluitvormingsprocessen over belangrijke issues. De uitkomsten van deze processen worden bepaald door de interactie tussen cruciale actoren (stakeholders) met verschillende posities en verschillende hoeveelheden macht en belang. De actoren zijn alleen dan bereid hun macht aan te wenden, als de issues belangrijk genoeg zijn en als de gewenste uitkomst afwijkt van de verwachte uitkomst. Binnen deze benadering wordt de nadruk gelegd op de potentiële interne conflicten tussen actoren van de verschillende onderscheiden niveaus

De toepassing van kwantitatieve modellen

In het onderzoek is een aantal kwantitatieve besluitvormingsmodellen beschreven waarin gebruik wordt gemaakt van het methodologische concept van beleidsnetwerken (Stokman & Van den Bos, 1992; Koenig & Pappi, 1993; Laumann & Knoke, 1987; Stokman & Van Oosten, 1994; Bueno De Mesquita & Stokman, 1994). Een van deze modellen werd toegepast in dit onderzoek (Stokman en Van Oosten, 1994). De collectieve besluitvormingsmodellen hebben hun oorsprong in de rationele keuzetheorie en delen een aantal basisassumpties. In dit onderzoek werd aangegeven dat het onderhandelingsproces over het

Structuurfonds het beste opgevat kan worden als een proces waarin compromissen gesloten worden en waarin actoren hun standpunten op issues uitruilen. In het toegepaste *Ruilmodel van Stokman en Van Oosten* (1994) kunnen meerdere issues worden opgenomen die aan elkaar worden gekoppeld. Het basisprincipe van het Ruilmodel is dat twee actoren hun stemposities op twee issues kunnen uitruilen als dat voor beide actoren positief nut oplevert. In het model is actor i bereid bij beslissing d met actor j mee te stemmen in ruil voor een soortgelijke verschuiving van actor j bij beslissing e . Stokman en Van Oosten beperken zich daarbij tot die tweetallen actoren die op beide issues aan weerszijden van de verwachte uitkomst zitten. Deze actoren hebben namelijk geen andere mogelijkheden dan de ruil tot hun beschikking om er samen beter van te worden. Actoren die aan één kant van de verwachte uitkomst zitten kunnen via strategisch gedrag hun beider posities verbeteren.

Een maat voor effectieve macht

Het hoge aantal juiste voorspellingen dat in dit onderzoek gegenereerd werd door de modellen, maakte het mogelijk een systematische analyse uit te voeren naar de verschillen tussen actoren wat betreft hun beleidsposities, macht en belang op issues. Onderzocht werd welke actoren het meest betrokken en effectief waren in de sectorale en territoriale politieke arena's. Hiervoor werd de effectieve macht van een actor gebruikt. Een actor kan een bepaalde hoeveelheid macht hebben om de loop van onderhandelingen te wijzigen, bijvoorbeeld doordat hij beschikt over belangrijke informatie. Een actor gebruikt zijn macht als hij belang heeft in de uitkomst van een issue. Hoe belangrijker het issue, hoe meer invloed een actor zal proberen uit te oefenen om de door hem geprefereerde uitkomst te bereiken. De effectieve macht van een actor is zijn potentiële macht vermenigvuldigd met het belang dat hij aan een issue hecht.

Een maat voor interne heterogeniteit van beleidsposities

Om de heterogeniteit van de beleidsposities *binnen* een groep actoren te meten, zijn de beleidsposities eerst gewogen naar de effectieve macht van de actoren. Hierdoor verstoren extreme beleidsposities van actoren met een marginaal macht en belang de maat voor heterogeniteit niet. Als maat voor interne heterogeniteit is gekozen voor de gemiddelde standaard afwijking van de gewogen beleidsposities van alle actoren binnen een groep over de betrokken issues.

Een verklarend model voor de distributie van verlies

Om te achterhalen welke actoren de belangrijkste winnaars dan wel verliezers waren in het besluitvormingsproces werd in dit onderzoek het *objectief nutsverlies* van actoren berekend. Het nutsverlies van een actor is de absolute afstand tussen de werkelijke uitkomst van een issue en de geprefereerde beleidspositie van een actor. In dit onderzoek werd gebruik gemaakt van een verklarend model voor de voorspelling van het objectieve nutsverlies van actoren (Mokken *et al.* 1998). Dit model werd getest met behulp van regressieanalyse. Het objectieve nutsverlies van een actor is afhankelijk van zijn beschikbare effectieve macht. Om de variabele

effectieve macht als verklarende variabele te kunnen gebruiken, was het tevens noodzakelijk ook andere kenmerken van de besluitvormingssituatie te specificeren. Het gaat daarbij met name om de structurele context van het besluitvormingsproces waarbinnen de effectieve macht van een actor werkzaam was. De eerste contextvariabele had betrekking op hoe *extreem of gematigd* de beleidspositie van een actor was op een issue. Van andere variabelen werd eveneens de verklarende kracht in dit model getest. Dit betroffen twee relationele actor variabelen, te weten de effectieve macht van *voor-* en *tegenstanders*, en een aantal variabelen dat betrekking had op de issue- en actorkenmerken.

Dataverzameling

Voor het verzamelen van de benodigde data is gebruik gemaakt van de kennis van experts. Deze experts hadden kennis over de besluitvormingsprocessen binnen de Europese Unie in het algemeen en over de geselecteerde issues in het bijzonder. Voor de analyse van alle issues werd zowel kwalitatieve als kwantitatieve data verzameld. De experts die zijn geïnterviewd, waren zowel werkzaam in de Commissie als op nationaal niveau. De meerderheid van deze experts had zelf ervaring met de onderhandelingen die hadden plaatsgevonden. Op basis van hun ervaring en kennis konden de experts aangeven welke actoren een rol speelden in het besluitvormingsproces over het Structuurfonds. Daarnaast konden zij voor elke actor de macht, de initiële beleidspositie en het belang inschatten. Voor de besluitvormingsanalyses werden beleidsissues geselecteerd die controversieel waren. Een controversieel issue is een issue waarop de actoren duidelijk verschillende posities innemen. Tijdens de onderhandelingen over het Structuurfonds voor Ierland waren er veel issues waarover meningsverschillen bestonden onder de actoren die betrokken waren bij de onderhandelingen. Het was echter niet mogelijk van al deze issues de data te verzamelen en te analyseren. De experts werd daarom gevraagd alleen die politieke issues aan te geven die van wezenlijk belang waren voor de vraagstelling van dit onderzoek. Voor de eerste periode van de Structuurfonds onderhandelingen (1988-1993) werden negentien issues geselecteerd. Hiervan behoorden zeven tot de sectorale politieke arena en twaalf tot de territoriale politieke arena. Voor de tweede periode (1994-1999) werden negentien issues geselecteerd. Hiervan behoorden dertien issues tot de sectorale politieke arena en zes tot de territoriale politieke arena.

Onderzoekresultaten

Het Ruilmodel van Stokman en Van Oosten genereerde een groot aantal goede voorspellingen van de geselecteerde issues. In vergelijking tot de eerste periode waren de voorspellingen in de tweede periode wel het meest accuraat. De resultaten gaven een sterke ondersteuning voor het argument dat tijdens het besluitvormingsproces over het Structuurfonds, actoren met elkaar onderhandelden en standpunten op issues met elkaar uitruilden. Daarnaast bleek uit de resultaten dat in de loop van tijd het beleidsproces aangaande het Structuurfonds voor de

betrokken actoren steeds duidelijker was geworden. In de eerste periode waren de actoren onzeker over de implicaties van de diverse beleidsopties die hen onder de hervorming werden geboden. Gegeven deze onzekerheid was het niet verbazingwekkend dat een meerderheid van actoren, en in het bijzonder de nationale actoren, de status-quo wilden handhaven. Aan het begin van de tweede periode (1994-1999) hadden de actoren echter meer inzicht in de hervorming van het Structuurfonds en in de mogelijkheden die het Structuurfonds hen te bieden had. Dit was tevens zichtbaar in de uiteenlopende beleidsposities van de actoren.

De eerste vraag in dit onderzoek was of subnationale actoren effectiever zouden zijn in de territoriale politieke arena dan in de sectorale politieke arena. De resultaten in dit onderzoek bevestigden deze vraag en gaven aan dat de effectieve macht van de subnationale actoren in de loop van tijd substantieel was toegenomen. Hun effectiviteit bleef echter erg zwak in vergelijking tot de Europese en nationale actoren die eveneens betrokken waren in het beleidsproces. De macht van de nationale publieke actoren was belangrijk voor de bevordering van de ontwikkelingen binnen de territoriale politieke arena. De actoren op Europees niveau bleven effectief in deze arena en bevorderden de deelname van de subnationale actoren. De aanwezigheid van de subnationale actoren in de sectorale politieke arena bleef daarentegen onbelangrijk. Uit de resultaten bleek tevens dat de Ierse beleidscoördinatiestructuur, die het tijdperk voorafgaand aan de hervorming karakteriseerde, min of meer in tact was gebleven. Hierdoor bleven de nationale beleidsmakers een belangrijke rol spelen in het besluitvormingsproces over het Structuurfonds in Ierland. Parallel hieraan nam de effectieve macht van de actoren op Europees niveau in de loop van tijd toe. Vooral het Europese Directoraat Generaal XVI voor regionaal beleid was een centrale actor in zowel de sectorale als de territoriale politieke arena. Het grote gewicht van deze actor gaf aan hoezeer de Europese Unie en de Ierse politiek onderling afhankelijk waren geworden in de loop van tijd.

In het onderzoek zijn de posities van de verschillende groepen actoren onderzocht op interne heterogeniteit, voor de twee genoemde periodes en politieke arena's. In de eerste periode waren binnen de sectorale politieke arena de actoren op nationaal niveau wat betreft hun standpunten homogener dan de actoren op Europees niveau. Met name de actoren op nationaal niveau waren eenduidig in hun weerstand tegen de oproep tot multisectorale beleidsvorming. De heterogeniteit onder de nationale actoren nam toe, maar dit was vooral het gevolg van het toegenomen aantal publieke actoren op nationaal niveau. Deze nieuwe actoren verzetten zich niet tegen de traditionele opvattingen over sectorale beleidsvorming, maar wilden wel financiering voor hun eigen specifieke beleidsterreinen. De heterogeniteitanalyse binnen de groep Europese actoren, liet zien dat in de Europese Commissie onenigheid bestond over de implementatie van een aantal beleidsbeginselen van de hervorming. Deze onenigheid bestond ondanks het feit dat de Europese Commissie formeel de eindverantwoordelijkheid droeg voor de volledige implementatie van de hervorming van het Structuurfonds in alle lidstaten. Na verloop van tijd nam onder de Europese actoren de interne heterogeniteit toe. Dit gebeurde terwijl het aantal betrokken actoren op Europees niveau constant bleef.

Binnen de territoriale politieke arena bleek echter een veel grotere homogeniteit te bestaan onder de actoren op Europees niveau. In tegenstelling tot de Europese waren de actoren op nationaal en subnationaal niveau heterogener in hun politieke voorkeuren. Deze heterogeniteit onder de nationale en subnationale actoren nam toe in de tijd. In de loop van tijd ondersteunden sommige publieke actoren op nationaal niveau, met name het departement van de Taoiseach (d.w.z. de Minister President), het gebruik van het Structuurfonds voor territoriale beleidsmaatregelen. Deze actoren wilden echter een grotere controle over het bestuur van het Fonds op nationaal niveau. De actoren van de Europese Commissie ondersteunden de autonomie van de lokale actoren op dit gebied. De meerderheid van de publieke actoren op nationaal niveau in Ierland was minder geïnteresseerd in de ondersteuning van territoriale beleidsmaatregelen.

In dit onderzoek werd een regressiemodel opgesteld om te onderzoeken onder welke condities actoren succes hadden. Hierbij werd gebruik gemaakt van het relatieve nutsverlies van actoren tijdens de besluitvorming over het Structuurfonds. Gebleken is dat de effectieve macht van een actor *alleen* dan bruikbaar is als verklarende variabele als de machts- en voorkeurendistributie die het besluitvormingsproces karakteriseerden in beschouwing werden genomen. De resultaten gaven aan dat men niet een eenvoudige vertaling kan maken van de effectiviteit van actoren in politieke onderhandelingen naar het succes van actoren: de meest effectieve actoren zijn niet altijd de meest succesvolle. In dit onderzoek werd duidelijk dat voor het verkrijgen van inzicht in besluitvormingsprocessen het belangrijk is de factoren macht, positie en belang te combineren. Afzonderlijke gebruikmaking van deze variabelen was niet voldoende om het besluitvormingsproces te begrijpen. De in dit onderzoek gepresenteerde resultaten toonden aan dat het niveau van de actoren (Europees, nationaal of subnationaal) geen toegevoegde waarde had voor de verklaring van het succes in het besluitvormingsproces over het Structuurfonds. Dit betekent dat de drie variabelen macht, belang en positie, alle relevante informatie over de in het besluitvormingsproces betrokken actoren bevatten. Anderzijds was het regressiemodel duidelijk succesvoller wanneer de variabele 'issuesets', in plaats van politieke arena's, werd gebruikt als verklarende variabele. Deze resultaten gaven aan dat de nabijheid van een actor tot de uitkomst context bepaald was en tevens afhankelijk was van de speciale institutionele posities van bepaalde (combinaties van) actoren.