

# Politieke machtsverhoudingen

E. van Damme, V. Feltkamp, S. Hurkens en R. Strausz\*

**D**e macht van een partij in het parlement is niet gelijk aan het aantal zetels. Machtsindices, gebaseerd op de kans dat een partij de doorslaggevende stem heeft, geven aan dat macht niet alleen te maken heeft met het eigen aantal zetels maar ook met de verdeling van de zetels over andere partijen. De jongste kamerverkiezingen blijken een grote machtsverschuiving te hebben opgeleverd, die niet geheel overeen komt met de veranderingen in de zetelverdeling. De toetreding van nieuwe landen tot de Europese Unie leidt daarentegen niet tot een belangrijke machtsverschuiving in de Europese Raad.

De uitslag van de Tweede Kamer verkiezingen van 3 mei jl. werd in de meeste commentaren als een politieke aardverschuiving gekarakteriseerd. Het leidt geen twijfel dat het verlies van twintig zetels voor het CDA, het verlies van een derde van de stemmen voor de regeringscoalitie, het stuivertje verwisselen aan de top tussen CDA en PvdA, het verdubbelen van D66, de historische winst van negen zetels (+40%) voor de VVD en de sterke opkomst van de ouderenpartijen de politieke landkaart van Nederland drastisch veranderd hebben.

Echter, hebben deze verschuivingen ook geleid tot een verandering in de machtsverhoudingen in Nederland? In het bijzonder, is de macht van D66 ook verdubbeld ten opzichte van de situatie vóór de verkiezingen? Is de macht van het CDA met een derde verminderd? Deze vragen hebben sinds de verkiezingen geen aandacht gekregen. Vermoedelijk is de reden daarvoor dat macht moeilijk te kwantificeren is, of dat gedacht wordt dat macht evenredig of synoniem is met zetelaantal. Dit laatste standpunt is echter niet te handhaven. Denk bij voorbeeld aan de situatie in Duitsland waar (ruwweg gesproken) bij de parlamentsverkiezingen de FDP net meer dan de 5% barrière haalt en de CDU en de SPD elk net geen 50% van de stemmen behalen. Een regeringscoalitie moet uit minstens twee partijen bestaan en elk tweetal partijen bezit samen de absolute meerderheid. De FDP heeft met een tiende van de stemmen dus evenveel macht als de andere partijen. Dit bleek afgelopen week weer eens duidelijk bij de presidentsverkiezingen in Duitsland, waar de FDP de doorslag gaf ten gunste van Herzog.

Als zetelaantal geen goede indicator is voor macht, dan is de vraag hoe macht dan gemeten en gekwantificeerd kan worden. Op deze vraag gaan we in het onderstaande in. We bespreken twee machtsindices die aan de speltheorie ontleend zijn,

de Shapley-waarde (ook wel Shapley/Shubik-machtsindex<sup>1</sup> genoemd) en de Banzhaf-waarde (ook wel de Banzhaf/Coleman-index<sup>2</sup> genoemd). We bespreken de principes die aan deze indices ten grondslag liggen en geven de waarden ervan voor de huidige samenstelling van de Tweede Kamer. Door deze indices te vergelijken met die behorende bij de vorige samenstelling, krijgen we een goed inzicht in de verandering van de machtsverdeling. In het bijzonder zal blijken dat de macht van D66 inderdaad verdubbeld is. D66 had echter vóór de verkiezingen praktisch geen macht, zodat de macht ook nu nog klein is (de macht van D66 is zo ongeveer een derde van die van het CDA of de PvdA en ongeveer de helft van die van de VVD). Op basis van deze cijfers ligt het dus niet voor de hand D66 een leidinggevende rol te geven in het formatieproces.

In het onderstaande gaan we ook kort in op de machtsverhoudingen binnen de raad van ministers van de Europese Unie. Vanwege de sollicitatie van premier Lubbers naar de positie van voorzitter van de Europese Commissie is de vraag naar deze verdeling interessant: op welke partijen moet de Nederlandse afvaardiging haar activiteiten richten? De vraag is of het gebrek aan succes van de Nederlandse lobby in het verleden (denk aan de Europese Centrale Bank) te wijten is aan de geringe daadkracht van onze afgevaardigden, aan een verkeerd gericht lobby-

\* Eric van Damme is hoogleraar economie bij CentER, KUB; Vincent Feltkamp is oio bij de vakgroep Econometrie van de KUB; Sjaak Hurkens en Roland Strausz zijn resp. oio en aio bij CentER, KUB.

1. L.S. Shapley en M. Shubik, A method for evaluating the distribution of power in a committee system. *American Political Science Review*, 1954, blz. 787-792.

2. J.F. Banzhaf, Weighted voting doesn't work: a mathematical analysis, *Rutgers Law Review*, 1965, blz. 317-343.

beleid of aan de institutionele structuur van de besluitvorming in de raad van ministers. De berekeningen laten zien dat, in deze ministerraad onze machtsindices overeenkomen met het aantal zetels, zodat in dit geval de zetelaantallen wel een getrouwe afspiegeling van de macht van de landen van de EU vormen, met als gevolg dat de laatste factor niet doorslaggevend kan zijn.

De vraag naar machtsverdeling binnen de Europese Unie is ook van belang vanwege de geplande uitbreiding van de Unie met Zweden, Oostenrijk, Finland en Noorwegen. De lezer herinnert zich ongetwijfeld het recente touwtrekken tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje aan de ene kant en de overige tien oude lidstaten aan de andere kant over de spelregels met betrekking tot de besluitvorming in de nieuwe, uitgebreide ministerraad. Hoewel men er het over eens was dat Zweden en Oostenrijk elk vier zetels in de raad zouden krijgen en Finland en Noorwegen elk drie, eisten Spanje en het VK dat de blokkerende minderheid bij 23 zetels zou blijven, terwijl de overige lidstaten de drempel tot 27 wilden optrekken. De vraag hierbij is wat voor consequenties de uitbreiding voor de machtsverhouding heeft, en of de machtsverdeling onder het Brits/Spaanse voorstel geheel anders is dan onder het meerderheidsvoorstel. Onze berekeningen laten zien dat de verschillen miniem zijn, en dat, bijgevolg, het taaie verzet van de Britten met onze analyse niet te verklaren is. Aan het eind van het artikel gaan we kort in op de vraag of dit te wijten is aan onvolkomenheden in de gebruikte machtsindices.

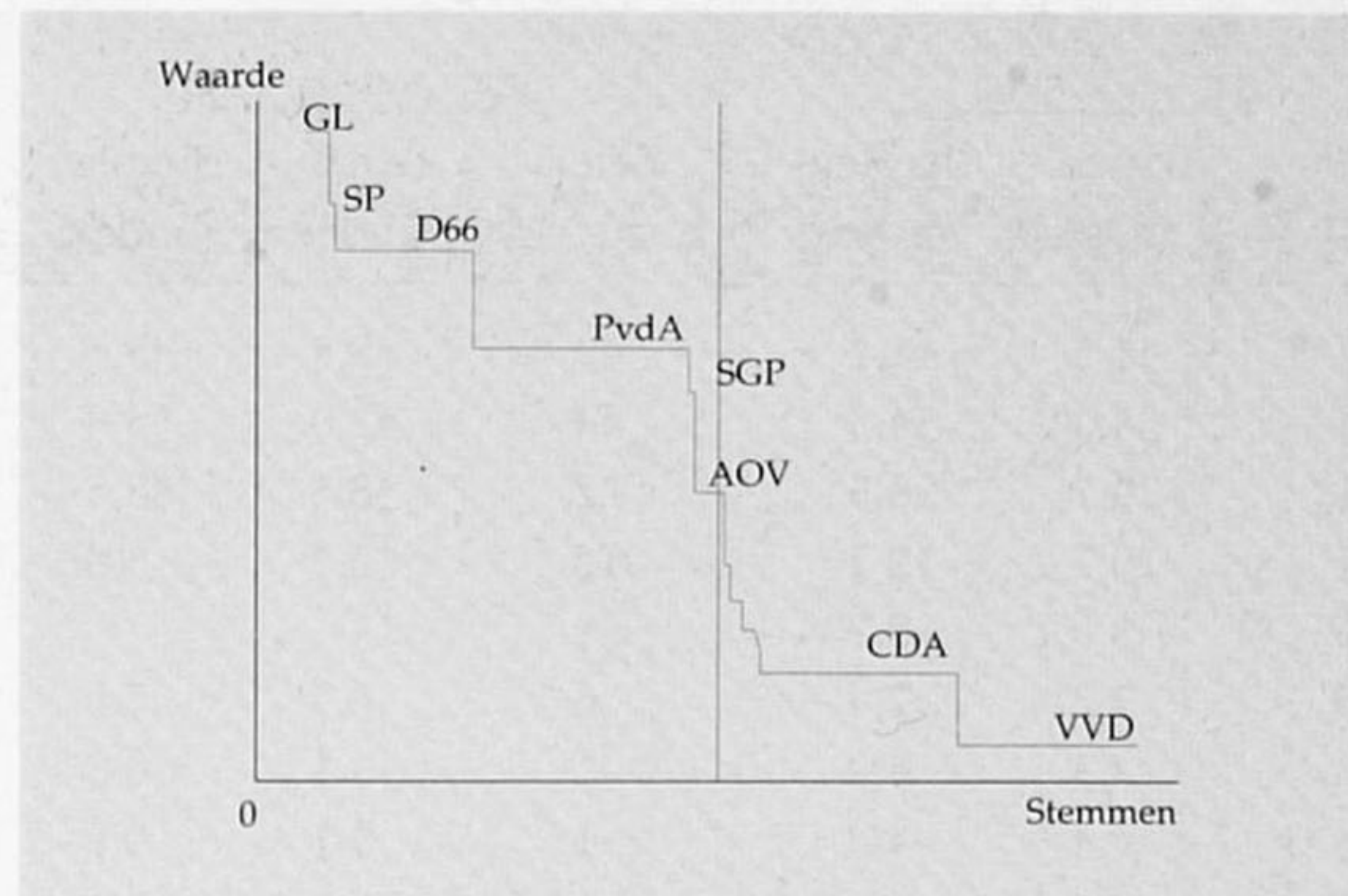
## Machtsindices

Het idee dat aan onderstaande indices ten grondslag ligt is dat macht gerelateerd is aan de kans om de spil te zijn waar alles om draait. Macht heeft degene met de doorslaggevende stem: als de persoon vóór stemt dan wordt het besluit aangenomen, bij tegenstemmen wordt het besluit afgewezen. De persoon met macht is de mediane kiezer (stemmer).

Stel dat een commissie moet besluiten al dan niet een spoorlijn aan te leggen. De commissie bestaat uit negen leden, vier leden zijn voor, vier leden zijn tegen en één lid is indifferent. Alleen het laatste commissielid heeft macht. Immers, voor de overige commissieleden zit er niets anders op dan volgens hun preferenties te stemmen. Het indifferente lid kan echter de twee kampen tegen elkaar uitspelen, hij kan zijn stem aan die coalitie geven die de meeste compensatie aanbiedt.

Beschouw als tweede voorbeeld (om enig gevoel van de materie te krijgen) een commissie waarbij de voorzitter alleen stemt als stemmen staken. De vraag is hoe de macht van de voorzitter zich verhoudt tot de macht van de gewone leden. Welnu, als de commissie (inclusief de voorzitter) uit een even aantal leden bestaat heeft de voorzitter geen macht: er wordt in eerste instantie een oneven aantal stemmen uitgebracht, de stemmen kunnen bijgevolg niet staken en de voorzitter heeft nooit een doorslaggevende stem. De uitkomst zou precies hetzelfde zijn als de voorzitter geen stemrecht had. Als we rekening

**Figuur 1. Bij een nieuwe beslissing over de Betuwerij zal het AOV de doorslaggevende stem hebben**



houden met de mogelijkheid van niet aanwezige of blanco stemmende commissieleden dan zien we dat de macht van de voorzitter ten hoogste de helft is van die van een gewoon commissielid. We nemen aan dat de kans dat het aantal niet blanco stemmende leden even is, minstens zo groot is als de kans dat dit aantal oneven is. In het eerste geval is, zoals we gezien hebben, de macht van de voorzitter nihil; in het tweede geval is de macht van de voorzitter even groot als die van een gewoon lid.

Wenden we ons nu tot de macht van politieke partijen in de Tweede Kamer. Om de macht van een partij te meten nemen we aan dat partijen altijd en bloc stemmen. We generaliseren bovenstaande ideeën en meten de macht van een partij ofwel als het aantal coalities dat deze partij aan de meerderheid helpt (de Banzhaf-index) ofwel als het aantal potentiële issues waarover deze partij de macht heeft (de Shapley/Shubik-index). In de huidige Tweede Kamer zijn twaalf partijen vertegenwoordigd, er zijn bijgevolg  $2^{12}-1=4095$  (niet-lege) coalities mogelijk. Elke coalitie heeft een totaal aantal stemmen onder haar controle, een coalitie is winnend als dit aantal voldoende is om een besluit te forceren en de coalitie is verliezend als dit niet het geval is. Omdat bij het staken van de stemmen een voorstel niet wordt aangenomen is een coalitie winnend dan en slechts dan als zij minstens 76 zetels controleert<sup>3</sup>. Een partij P wordt een swing voor een coalitie S genoemd als S een verliezende coalitie is (dus hoogstens 75 stemmen controleert) die door toetreden van partij P winnend wordt. Zo is bij voorbeeld D66 een swing voor de coalitie PvdA/VVD. De Banzhaf machtsindex van een partij P is (proportioneel met) het aantal coalities waarvoor P een swing is<sup>4</sup>. De proportionaliteitsconstante kan willekeurig gekozen worden (natuurlijk wel voor elke partij gelijk); het ligt voor de hand deze zo te kiezen dat de totale macht gelijk is aan het totale aantal zetels. Hoofdzaak is dus: hoe meer coalities een partij over de drempel helpt, hoe hoger de Banzhaf-index voor deze partij.

3. Artikel 84 Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

4. Een verwante machtsindex werd door Deegan en Packel voorgesteld in: J. Deegan en E.W. Packel, A new index of power for simple n-person games. *International Journal of Game Theory*, 1979, blz. 113-23. Deze index telt het aantal minimaal winnende coalities waarvan een partij lid is.

**Tabel 1. Zetel- en machtsverdeling in de Tweede Kamer vóór en na de verkiezingen.**

Partij	TK na 3/5/94			TK vóór 3/5/94		
	Zetels	Banzh.-index	Shapley-index	Zetels	Banzh.-index	Shapley-index
PvdA	37	41,2	41,1	49	38,5	38,5
CDA	34	34,0	34,3	54	52,0	55,8
VVD	31	29,7	28,5	22	38,5	38,5
D66	24	10,7	12,1	12	6,7	5,8
AOV	6	8,6	8,7	-	-	-
GL	5	7,2	7,4	6	6,7	5,8
RPF	3	4,3	4,2	1	1,1	0,8
CD	3	4,3	4,2	1	1,1	0,8
SGP	2	2,9	2,8	3	4,0	2,9
GPV	2	2,9	2,8	2	1,8	1,3
SP	2	2,9	2,8	-	-	-
Unie 55+	1	1,4	1,2	-	-	-

De Shapley/Shubik-machtsindex is iets anders geconstrueerd, en is, omdat een vergelijking met het begrip marginale handelaar zich aandient, vanuit economisch oogpunt inzichtelijker. Gegeven een bepaald issue kan men partijen zien als verdedigers (verkopers) van argumenten vóór een bepaald besluit en andere partijen als verkopers van tegenargumenten. Of een partij koper dan wel verkoper is, is niet exogeen bepaald maar volgt endogeen uit de prijs. Bij de evenwichtsprijs zijn er precies evenveel verkopers als kopers. De partij die bij deze prijs indifferent is heeft met betrekking tot dit issue de macht. Veronderstel, bij wijze van voorbeeld, dat beslist moet worden of de Betuwelijn al dan niet geschrapt moet worden. De partijen kunnen geordend worden naar mate waarin ze vóór schrappen zijn, GroenLinks is meest voor, dan SP, dan D66 (?), terwijl VVD meest tegen is. In economische termen ordenen we de partijen dus naar de waarde die ze aan schrappen toekennen. We kunnen dan ook een vraagcurve construeren: op de verticale as de prijs, op de horizontale as het totale aantal stemmen van de partijen die aan het schrappen een waarde minstens gelijk aan de prijs toekennen. Figuur 1 geeft de fictieve vraagcurve voor ons fictieve voorbeeld.

In dit voorbeeld is het AOV de spil waar alles om draait. Als het AOV met GL (en de zijnen) meestemt dan wordt de Betuwelijn geschrapt, stemt het AOV echter met de VVD-ers mee dan wordt de lijn niet geschrapt. Met betrekking tot dit issue ligt alle macht dus bij het AOV. Natuurlijk geeft een ander issue aanleiding tot een andere vraagcurve en potentieel dus een andere marginale partij. De aanname die aan de Shapley/Shubik-index ten grondslag ligt is dat alle potentiële vraagcurves (dus alle mogelijkheden om partijen te ordenen) even waarschijnlijk zijn. De index is namelijk proportioneel met de kans dat een partij de marginale partij (de zogenaamde spil of 'pivot') is. Het zal duidelijk zijn dat een grotere partij een grotere kans heeft om pivot te zijn en dus een grotere macht heeft. Omdat er bij twaalf partijen  $12! \approx 479$  miljoen mogelijke volgordes (vraagcurves) zijn, zal het ook duidelijk zijn dat het met de hand berekenen van de Shapley/Shubik-index welhaast ondoenlijk is

en dat de hulp van een computer onontbeerlijk is. Met behulp van een simpel programma (dat bij de auteurs gratis verkrijgbaar is) werden de berekeningen uitgevoerd. De resultaten zijn als volgt.

### De machtsverhouding in de Tweede Kamer

Tabel 1 geeft de resultaten voor de huidige samenstelling van de Tweede Kamer en zet deze af tegen de resultaten van de vorige samenstelling. We hebben de machtsindices telkens in aantallen kamerzetels uitgedrukt, de totale macht is dus gelijk aan 150, het totale aantal kamerzetels. Tabel 1 laat een aantal opmerkelijke aspecten zien:

- de verschillen tussen de Banzhaf-index en de Shapley/Shubik-index zijn gering. We beperken ons daarom in het volgende tot de Shapley-waarde;
- het machtsverlies van het CDA is met bijna 40% zelfs groter dan het zetelverlies;
- hoewel de PvdA zetels verliest, wint deze partij aan macht;
- hoewel de VVD zetels wint, verliest deze partij aan macht. (Merk op dat deze partij in de oude situatie evenveel macht had als de PvdA;)
- D66 wint aan macht, echter deze partij heeft relatief nog steeds weinig macht: haar macht is minder dan de helft van die van de VVD en ongeveer een derde van die van het CDA of de PvdA;
- de vier grote partijen hebben nu 77,33% van de macht, terwijl ze eerst 92,4% van de macht hadden. Er is dus een duidelijke verschuiving van de macht naar de kleine partijen;
- GroenLinks verliest zetels maar wint macht;
- RPF en CD winnen veel aan macht.

Tabel 1 maakt duidelijk dat in de commentaren terecht van een politieke aardverschuiving gesproken werd. Echter, sommige verschuivingen zijn in een andere richting dan de populaire pers aangaf. De belangrijkste reden voor deze drastische verschuiving is eenvoudig aan te geven: vóór 3 mei 1994 was een groot percentage van de stemmen bij de drie grootste partijen geconcentreerd, was een coalitie van het CDA met PvdA of VVD winnend, en waren PvdA en VVD uitwisselbaar. (Dat wil zeggen, als voor een bepaald issue de PvdA de spil was dan zou bij verwisseling van PvdA en VVD deze laatste eveneens spil zijn, en omgekeerd.) In de nieuwe samenstelling hebben de drie grootste partijen veel minder stemmen en bijgevolg minder macht. In het bijzonder geldt dat de VVD nu relatief weinig macht heeft omdat het CDA relatief klein is, samen vormen ze geen meerderheid meer.

Het is interessant een aantal comparatieve statica oefeningen te doen. In het algemeen is het moeilijk zonder berekeningen te voorspellen in welke mate machtsverhoudingen veranderen indien er een verschuiving in de zetelverdeling optreedt. De machtsindices zijn namelijk niet lineair in zetelaantallen, maar worden bepaald door een gecompliceerd samenspel van meerdere factoren. In het onderstaande geven we de effecten van enkele zetelverschuivingen weer. Bij voorbeeld, de twee ouderenpartijen hebben nu samen zeven zetels en tien machtszetels.

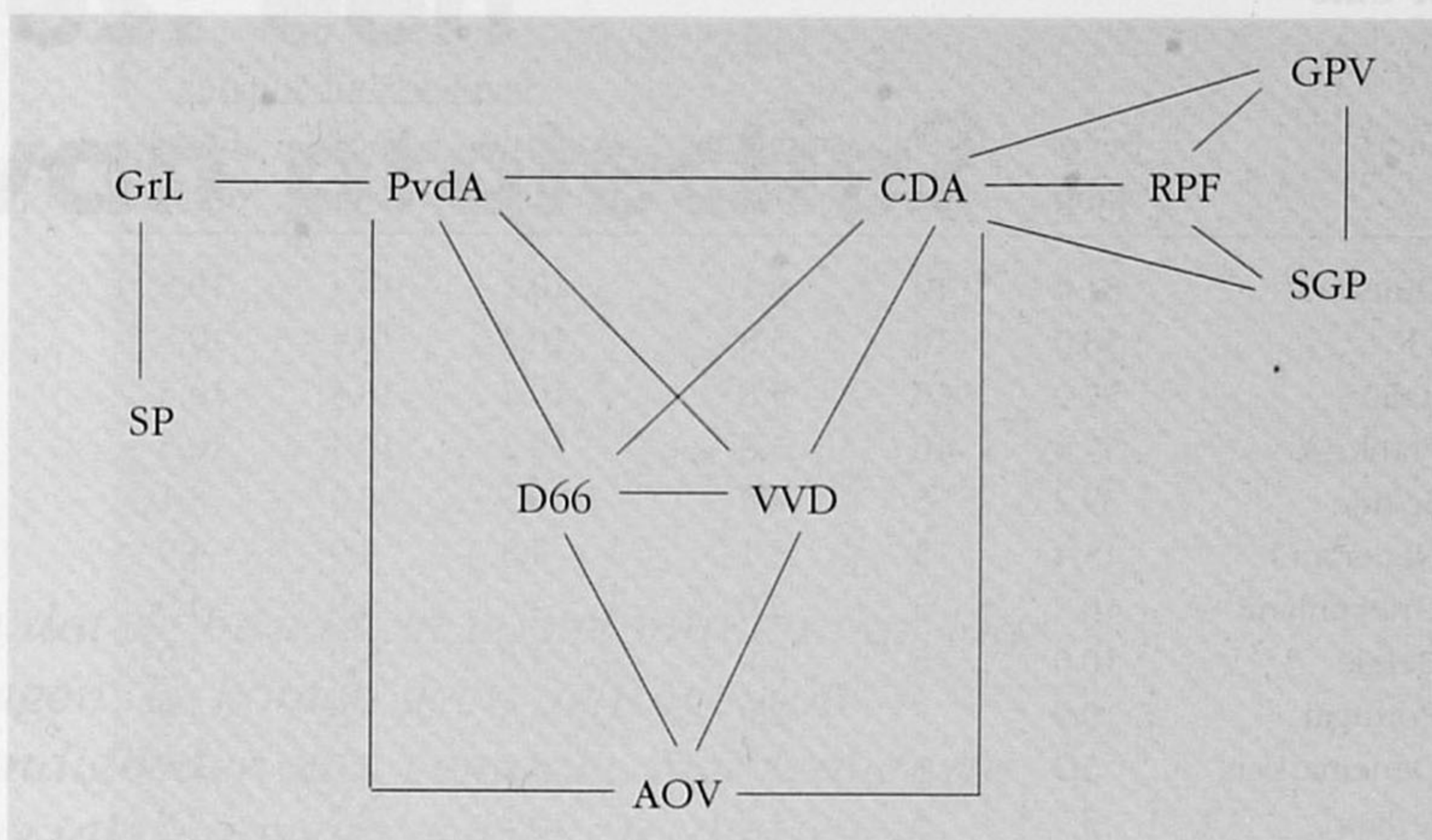
Als deze partijen fuseren dan stijgt hun macht met 3% tot 10,2. Het belangrijkste resultaat van deze oefening is dus dat de gezamenlijke macht niet daalt, zodat er geen strategische argumenten tegen een fusie zijn. Een zelfde soort exercitie kan gedaan worden voor de drie kleine christelijke partijen. Ze hebben nu samen zeven zetels en een macht van 9,7. Bij fusie stijgt de macht van deze drie partijen tot 10,0, een stijging van 3%. Opnieuw geldt dat er geen korte termijn argumenten tegen een fusie zijn. Burgemeester Peper van Rotterdam stelde onlangs voor dat PvdA en D66 maar moesten fuseren en samen een progressieve volkspartij moesten vormen. Deze combinatie van PvdA en D66 zou in de huidige Tweede Kamer (met 61 zetels) een macht van 62 zetels hebben, negen zetels meer macht (17%) dan de 53 machtszetels die ze nu hebben. Als gevolg van deze fusie zou de macht voor het CDA met 13% tot dertig zetels afnemen, en zou de VVD even machtig worden als het CDA. De rol van de combinatie PvdA/D66 is vergelijkbaar met die van het CDA in de Tweede Kamer voor 3 mei 1994.

Beschouwen we vervolgens de vraag hoe belangrijk het is dat D66 relatief klein is. Wat is de marginale macht van D66? Hoeveel extra macht zou een extra zetel voor D66 deze partij hebben opgeleverd? Als we aannemen dat deze extra zetel afkomstig zou zijn van de PvdA is het antwoord +1,5, de macht van D66 zou 15,7 zijn, bij drie zetels winst (één gewonnen van elk van de grote partijen) zou de macht van D66 17,5 zijn. De marginale waarde (multiplier) van een extra zetel ligt voor D66 dus boven 1,5, echter met drie zetels meer zou de macht van D66 toch nog vrij gering zijn. Ten slotte merken we nog op dat de machtsverhoudingen heel anders zouden liggen als we, net als in Duitsland, een drempel van 5% van de stemmen zouden hebben om tot het parlement toegelaten te worden. Alleen de vier grootste partijen halen deze drempel en een coalitie is alleen dan winnend als hij minstens drie partijen omvat. Bijgevolg zouden in deze situatie elk van deze partijen een kwart van de macht hebben.

Zoals duidelijk zal zijn is de achilleshiel van de Shapley/Shubik-index gelegen in het feit dat alle volgordes van partijen (alle mogelijke vraagcurves) even waarschijnlijk beschouwd worden. Deze aanname houdt geen rekening met ideologische verschillen tussen de partijen en impliceert onder andere dat de index niet goed geschikt is om de afloop van de kabinetsformatie te voorspellen.

Het is relatief eenvoudig een gemodificeerde Shapley/Shubik-index te bepalen die rekening houdt met ideologische verschillen. De ideologieën van de partijen worden dan als (ideale) punten in de ruimte van mogelijke issues weergegeven. Een kansverdeling over de mogelijke issues induceert dan een kansverdeling over de mogelijke vraagcurves en deze bepaalt dan de machtsindex van elke partij. Een partij die zich in het midden van het politieke spectrum bevindt heeft nu een grote kans om de spil te zijn en heeft relatief veel macht. Wanneer de politieke ruimte eendimensionaal is, reduceert de bovenstaande constructie tot die van Hotelling en ligt de macht bij de mediane partij<sup>5</sup>.

**Figuur 2. Ideologische verbindingen tussen politieke partijen**



Een alternatieve manier is om de relaties tussen de partijen met behulp van een netwerk te representeren. Partijen kunnen alleen dan samenwerken als ze via een 'pad' verbonden zijn. Partijen die zich in het midden van het politieke spectrum bevinden hebben veel connecties met andere partijen, zij kunnen als intermediair fungeren, en hebben bijgevolg relatief veel macht. Om na te gaan hoe robuust de resultaten uit tabel 1 zijn met betrekking tot ideologische verschillen tussen de partijen, hebben we ook de Shapley/Shubik-index berekend op basis van figuur 2.

In figuur 2 bestaat geen directe link tussen PvdA en SP, maar deze partijen zijn wel via GroenLinks met elkaar verbonden. De interpretatie is dat een coalitie tussen SP en PvdA alleen tot stand zal komen als ook GroenLinks er deel van uit maakt. Analooft geldt dat een combinatie van de PvdA met kleine christelijke partijen alleen denkbaar is als het CDA er 'tussen zit'. De partijen CD en Unie 55+ zijn in figuur 2 niet vertegenwoordigd. De aanname is dat zij, bij voorbeeld vanwege vermeende fascistische sympathieën, met geen enkele andere partij een coalitie kunnen vormen. Het is opmerkelijk dat er nu nog slechts een gering aantal, namelijk 14, minimaal winnende coalities zijn (zonder deze structuur was dit aantal 115). Het CDA is in twaalf van deze vertegenwoordigd, terwijl de PvdA slechts in acht minimaal winnende coalities zitting heeft, hetgeen reeds aangeeft dat het CDA in deze situatie relatief meer macht heeft. Inderdaad vinden we voor de Shapley/Shubik-index gebaseerd op figuur 2: CDA 44, PvdA 41, VVD 28 en D66 18. Als we deze getallen vergelijken met die uit tabel 1 dan zien we dat de uitkomsten nauwelijks afwijken van de berekening waarin geen rekening werd gehouden met ideologische verschillen. In tabel 1 wordt de macht van het CDA onderschat; voor de overige partijen is het beeld echter betrouwbaar. (Een soortgelijke analyse gebaseerd op het netwerk dat ontstaat als het AOV uit figuur 2 verwijderd wordt geeft vergelijkbare resultaten, met dien ver-

5. H. Hotelling, Stability in competition, *Economic Journal*, 1929, blz. 41-57.

**Tabel 2. Machtsverhouding in de Raad van Ministers van de Europese Unie**

Land	Bevolking	Stemmen	stemmen p. inw.	Shapley/Shubik index		
				Voor uitbreiding	Na uitbreiding	Engels voorstel
Duitsland	81,0	10	8,1	10,2	10,4	10,5
VK	58,0	10	5,8	10,2	10,4	10,5
Italië	57,9	10	5,8	10,2	10,4	10,5
Frankrijk	57,6	10	5,8	10,2	10,4	10,5
Spanje	39,2	8	4,9	8,5	8,0	8,1
Nederland	15,4	5	3,1	4,8	4,9	4,9
Griekenland	10,2	5	2,0	4,8	4,9	4,9
België	10,0	5	2,0	4,8	4,9	4,9
Portugal	9,9	5	2,0	4,8	4,9	4,9
Denemarken	5,2	3	1,7	3,2	2,7	2,9
Ierland	3,5	3	1,2	3,2	2,7	2,9
Luxemburg	0,4	2	0,2	0,9	2,0	1,7
Zweden	8,7	4	2,2	-	4,1	3,5
Oostenrijk	7,8	4	2,0	-	4,1	3,5
Finland	5,0	3	1,7	-	2,7	2,9
Noorwegen	4,3	3	1,4	-	2,7	2,9

stande dat dan de macht van D66 groter is. Dit suggereert dat D66 zou moeten proberen het AOV als onaanneemelijke coalitiepartner af te schilderen.)

### Macht in de Europese ministerraad

We verplaatsen de aandacht nu naar de Europese arena, en wel naar de Raad van ministers van de Europese Gemeenschap. Deze raad bestaat uit de ministers van alle EU-landen. Maar niet iedere minister heeft één stem. Beslissingen in deze raad worden met gekwalificeerde meerderheid genomen; de ministers van grote landen hebben meer stemmen dan die van kleinere lidstaten. Een voorstel wordt aangenomen als het totale aantal stemmen een drempel van 70% overschrijdt. Op dit moment is het totaal aantal stemmen 76 en zijn 54 stemmen nodig om een besluit te accepteren. Tabel 2 geeft weer hoe de stemmen over de verschillende landen verdeeld zijn. Wat opvalt is dat grote landen toch nog ondervertegenwoordigd zijn: zij hebben beduidend meer inwoners per stem dan de kleine landen: een Duitse stem in de raad telt voor 8,1 miljoen inwoners, terwijl een Luxemburgse stem slechts 200.000 inwoners vertegenwoordigt, een factor 40 verschil. Deze verschillen zijn bewust gecreëerd. Het idee is dat elke inwoner van de unie ongeveer evenveel macht in het Europese parlement zou moeten hebben, maar dat de belangen van kleine landen gewaarborgd worden door in de ministerraad de invloed gelijk over de landen te verdelen. Het is de auteurs niet bekend waarom toch nog voor een compromis gekozen werd, i.h.b. is ons niet duidelijk waarom elk land niet één stem in de ministerraad heeft.

De vijfde kolom van de tabel geeft de Shapley/Shubik-index voor elk land. Wat opvalt is dat, met uitzondering van Luxemburg, de macht van een land (afgerond naar gehele zetels) precies even groot is als het aantal zetels dat dit land in de raad bezet. De

zetelverdeling is hier dus een goede afspiegeling van de machtsverdeling.

De laatste twee kolommen van tabel 2 hebben betrekking op de voorgenomen uitbreiding van de Unie met Zweden, Oostenrijk, Finland en Noorwegen. De Europese Commissie stelde voor het aantal zetels in de ministerraad uit te breiden van 76 naar 90 en de drempel voor een blokkerende minderheid te verhogen van 23 naar 27, dat wil zeggen een meerderheid van 70% is nodig om een voorstel te accepteren. De voorlaatste kolom geeft de machtsindices van de landen in deze situatie.

Spanje en het Verenigd Koninkrijk waren felle tegenstanders van de hogere drempel. Zij stelden voor de drempel voor een blokkerende minderheid op 23 te laten staan. Dit komt neer op het nodig zijn van een drie vierde meerderheid voor het aannemen van een voorstel, zodat het dus moeilijker wordt een voorstel aan te nemen. De laatste kolom van tabel 2 geeft de machtsindices van de deelstaten onder het Brits/Spaanse voorstel. Wat opvalt is het geringe verschil tussen de laatste en de voorlaatste kolom: de relatieve macht voor elk land blijft praktisch even groot. Als de verschillen inderdaad zo klein zijn dan rijst de vraag waarom de Britten en Spanjaarden zich zo hevig tegen het commissievoorstel (wat inmiddels met een klein amendement geaccepteerd is) geweer hebben. Twee argumenten zijn denkbaar. Het eerste is dat de Spanjaarden en Britten wel wisten dat de verschillen gering zijn maar erop gokten dat hun oponenten bovenstaande calculatie niet gemaakt hadden, dat deze dachten dat de verschillen groter waren en bijgevolg bereid zouden zijn compensatie te bieden om hen over de streep te trekken. Het tweede argument heeft te maken met de basishypothese die aan de Shapley-waarde ten grondslag ligt, dat alle mogelijke issues even waarschijnlijk zijn. Deze aanname impliceert dat een land even vaak met issues geconfronteerd wordt waar men vóór is als met issues waar men tegen is. Het is niet duidelijk of deze aanname op de Britse deelname in de Europese Unie van toepassing is. De alternatieve hypothese dat de Britten aannemen dat zij hoofdzakelijk geconfronteerd zullen worden met voorstellen waar zij tegen zijn, kan hun harde verzet goed verklaren.

### Conclusie

In de populaire pers worden vooral de psychologische aspecten van het politieke machtspeel benadrukt. In deze bijdrage hebben wij vooral de combinatorische aspecten benadrukt. We willen niet beweren dat onze aanpak superieur is, alleen dat zij complementair is met de gebruikelijke analyse en inzichten levert die anders onderbelicht blijven. Oordeelkundig gebruik van de objectieve informatie die in dit artikel verstrekt wordt, stelt de onderhandelaars, die bij de vorming van een toekomstig kabinet betrokken zijn, in staat attractieve alternatieven op te sporen, en zo een beter onderhandelingsresultaat te bewerkstelligen.

**Eric van Damme, Vincent Feltkamp, Sjaak Hurkens, Roland Strausz**