

Belang en beleid

Onder de belangrijkste trends in de sociaal-economische sfeer nemen deregulering en Europeanisering een belangrijke plaats in. Beide trends hebben grote veranderingen veroorzaakt in het functioneren van bepaalde markten. Een voorbeeld daarvan is de markt voor beleid.

Vragers op deze markt zijn bedrijven, consumenten, milieubeschermers enz. die belang hebben bij een zekere overheidsmaatregel, omdat zij er hetzij voordeel van verwachten, danwel nadeel van vrezen. Zij zullen trachten om vertegenwoordigers van de overheid zodanig te beïnvloeden, dat een voor hen gunstig beleidsaanbod wordt gedaan. Om hun marktmacht te vergroten vormen belanghebbenden groepen en sluiten zij coalities van belangengroepen. Aanbieder is de overheid. Zij beschouwt deelbelangen als belangrijk want een samenstellend deel van het algemeen belang. Zij houdt daarnaast dat algemene belang expliciet in de gaten, omdat een volledig vrije markt niet altijd tot optimale allocatie leidt. Daarbij komt het deelbelang er vaak beter af dan het algemeen belang. Een reden daarvoor is dat degene die tot een wets- of beleidsformulering moet komen onvoldoende inzicht in de materie heeft en dankbaar is voor informatie. Deelbelangen zijn vaak zeer bedreven in het leveren van zulke informatie, terwijl algemeen belang vaak niet of niet effectief wordt geformuleerd en gecommuniceerd. Daarnaast realiseert vooral de politiek zich dat er voor een regel of maatregel een maatschappelijk draagvlak dient te zijn; weerstand vanuit het 'veld' is daarbij vervelend.

Hoe werkt de deregulering nu uit op de transacties die op de Nederlandse beleidsmarkt worden gesloten? Voor het beantwoorden van die vraag maken we onderscheid in formele en informele transacties. De formele transactie heeft de vorm van een advies, opgesteld door een raad, waar vertegenwoordigers van de belangen in vertegenwoordigd zijn. De informele transactie heeft meestal de vorm van informatie gegeven door een lobbyist.

Traditioneel heeft Nederland een voorkeur voor het segment van de markt waar gebruik wordt gemaakt van adviezen. Dit schijnt te maken te hebben met de neo-corporatistische inslag bij het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke tegenstellingen. Een voorbeeld van een adviezenmarkt is de SER. Ook op andere beleidsterreinen van de rijksoverheid bestaan zulke 'markten'. Te zamen vormen zij een dicht net van adviesorganen.

De manier waarop deze adviesorganisaties opereren is in toenemende mate als een probleem gevoeld. Verschillende commissies kwamen tot de conclusie dat de bestaande structuur beleidsvernieuwing tegenhield omdat ambtenaren een te belangrijke plaats in deze organen innamen, waardoor de vierde macht zichzelf adviseerde. Een tweede probleem was de opsplitsing van de advisering in gespecialiseerde sectorraden waardoor deelbelangen niet worden gecorrigeerd door belangen van andere sectoren. Economen die zich over het probleem uitspraken wezen daarnaast op de hoge kosten van de bestaande praktijk en bovendien op de groeibelemmerende werking die van zulk soort verstarring uitgaat.

Voor de rijksoverheid bleek de oplossing van dit probleem tweeledig. Enerzijds het aantal adviesorganen verminderen (tussen 1980 en nu gedaald van 369 tot 169). Anderzijds door voor belangrijke doorbraken meer gebruik te maken van onafhankelijke adviezen (ad hoc commissies als Dekker of permanente raden als de WRR).

Voor het bepleiten van groepsbelangen worden de formele structuren dus minder geschikt. Er zijn dan ook aanwijzingen, dat er meer gebruik gemaakt wordt van informele wegen of wel lobbyen. Omdat het succes van lobbyen wordt bepaald door de professionaliteit van de aanpak, kan men verwachten dat velen zullen besluiten het niet zelf te doen. Lobby of 'public affairs' als bedrijfstak lijkt dan ook een goede toekomst te hebben.

Het tweede thema is hoe de Europeanisering op de beleidsmarkt uitwerkt. Duidelijk is, dat de EG op steeds meer terreinen regelgevend optreedt en dat er op die terreinen weinig taken meer voor de Nederlandse overheid overblijven. Met het verschuiven van het beleidscentrum verschuift ook de beleidsmarkt waar vraag van belangengroepen en aanbod van overheid elkaar ontmoeten. De Europese markt in Brussel is echter anders gestructureerd dan de Nederlandse markt in Den Haag.

Allereerst de formele markt. Deze is in Brussel veel minder sterk ontwikkeld dan in Nederland. Het Economisch en Sociaal Comité bij voorbeeld heeft een andere status dan de SER: het wordt pas geraadpleegd op het moment dat de Europese Commissie een definitief stuk op tafel heeft gelegd, zodat de mogelijkheden tot beïnvloeding beperkt zijn. Bovendien moet het Comité haar adviezen vaak zó snel uitbrengen, dat de kwaliteit en dus ook het gezag ervan in gevaar komen. Daarnaast bestaan er een aantal zogenaamde raadgevende en paritaire comités, die de Commissie adviseren in een voorstadium van de beleidsformulering. Maar de formele positie ervan is zwak; zo is bij voorbeeld niet altijd even duidelijk of en zo ja wanneer de Commissie advies vraagt en wat de status is van de aanbevelingen. Ook de informele markt is nogal verschillend. Aan de aanbodzijde is de Commissie "meer dan nationale overheden een open en relatief makkelijk te benaderen organisatie", maar "ambtenaren hebben relatief weinig mogelijkheden betrokkenen te horen."¹ Bovendien zijn er zeer veel vragers die zich verdringen bij de toegang tot deze markt (ongeveer drieduizend volgens een recente schatting).

Er lijkt een duidelijke conclusie te volgen uit de bovenstaande analyse. Nederlandse bedrijven en andere belangenorganisaties zullen in de toekomst minder zaken doen op de Nederlandse formele beleidsmarkt en meer op de Europese informele beleidsmarkt. Velen zullen zich dan ook in een andere tak van sport moeten gaan bekwamen.

W.T.M. Molle

1. J.W. Tellegen, Brussel lobbyiststad van Europa, in: W.J. Bennis, B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Lobbyen, hoe werkt het?*, SDU, 's Gravenhage, 1990.