

Europeanisering van nationale belangen

De impact van europeanisering op de behartiging
van belangen door de RAI Vereniging

Ethem N. Ileri

Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Europeanisering van nationale belangen

De impact van europeanisering op de behartiging van belangen door de RAI Vereniging

Ethem N. Ileri
Studentnummer: 179301

Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam

Scriptiebegeleider (Eerste lezer):
Dr. J. Colijn

Tweede lezer:
Prof. Dr. M.P.C.M van Schendelen

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
1. Inleidend hoofdstuk	8
1.1 <i>Interesse voor Brussel</i>	8
1.2 <i>Scriptieonderzoek en de bestuurskunde</i>	8
1.3 <i>De impact van integratietendensen en de rol van belangenorganisaties</i>	9
1.4 <i>Lobbypraktijken en het samenbrengen van middelen ter beïnvloeding van beleid</i>	10
1.5 <i>Eigenschappen van het Europese besluitvormingsproces</i>	11
1.6 <i>Het krachtenveld binnen de mobiliteitsbranche</i>	12
1.7 <i>De Interne Markt en de aanschafbelasting op auto's</i>	13
1.8 <i>Analytische modellen ter verklaring</i>	14
1.9 <i>Probleemstelling</i>	15
1.10 <i>Hoofdstukkenindeling</i>	15
2. Methodologische verantwoording	17
2.1 <i>Korte beschrijving van de scriptieopzet</i>	17
2.2 <i>Welke onderdelen van de scriptie vragen om aandacht?</i>	17
2.3 <i>Eerste bron van informatie: formele interviews en informele gesprekken</i>	19
2.4 <i>De verzameling van documenten</i>	20
2.5 <i>Kennis opgedaan door observatie</i>	20
3. Analytische modellen	23
3.1 <i>Beschrijving van beide modellen: het aanpassingsmodel en het invloedsmodel</i>	23
3.2 <i>Het aanpassingsmodel</i>	23
3.3 <i>Het invloedsmodel</i>	25
3.4 <i>Aanvullende ideeën op beide analytische modellen</i>	27
3.5 <i>Aanvullende inzichten op het aanpassingsmodel:</i>	29
3.5.1 <i>Aanpassing onder druk</i>	29
3.5.2 <i>Europeanisering</i>	31
3.5.3 <i>Intergovernmentalisme</i>	31
3.5.4 <i>De rol en mogelijkheden van lidstaten volgens het aanpassingsmodel</i>	32
3.6 <i>Nadere toelichting op het invloedsmodel:</i>	33
3.6.1 <i>Lobbyen in de EU</i>	33
3.6.2 <i>De Europese Commissie en haar toegankelijkheid</i>	35
3.6.3 <i>De rol van associaties</i>	38
4. Weergave van de Europese instellingen	43
4.1 <i>De Europese Commissie</i>	43
4.2 <i>Het Europees Parlement</i>	45
4.3 <i>De Raad</i>	48
4.4 <i>De verschillende comités</i>	50
4.5 <i>Besluitvorming in Brussel</i>	50
4.6 <i>Enkele eigenschappen van het Brusselse circuit</i>	53
5. Nederland in Brussels perspectief	55
5.1 <i>Netwerken en lobbyen</i>	55
5.2 <i>Afstemming in Den Haag</i>	56
5.3 <i>Eigenschappen van de Nederlandse lobby</i>	59
6. Empirische uitwerking van de interviews	63
6.1 <i>Inleiding tot de uitwerking van de interviews</i>	63
6.2 <i>Vorm van lobbyen</i>	64

6.3	<i>Doeleinden van lobbyen</i>	64
6.4	<i>Voorwaarden aan lobbyen</i>	65
6.5	<i>Toegangspoorten tot besluitvorming</i>	65
6.6	<i>Eigenschap van een degelijk netwerk</i>	66
6.7	<i>Nationale afstemming met betrekking tot Brusselse besluitvorming</i>	66
6.8	<i>Het beeld van de Nederlanders en moeilijkheden tijdens het lobbyen</i>	67
6.9	<i>De RAI Vereniging, mobiliteit en de rol van Europese koepels</i>	68
6.10	<i>Enkele opmerkingen</i>	69
6.11	<i>Conclusies</i>	69
7.	Mobiliteit in Europees verband	74
7.1	<i>Inleidende aandachtspunten</i>	74
7.2	<i>Besluitvorming op z'n Nederlands: met Europese haken en ogen</i>	74
7.3	<i>De structuur van de RAI Vereniging</i>	74
7.4	<i>De activiteiten gericht op behartiging van de belangen van de achterban</i>	75
7.5	<i>Uiteenzetting van het speelveld</i>	76
7.6	<i>Mini-casus: Aankoopbelasting op auto's binnen een Europese context</i>	78
7.7	<i>Hoofdpunten van de interne markt en de impact van internationalisering</i>	80
7.8	<i>UNICE en het belang van draagvlak en daadkracht in de Europese lobby</i>	81
8.	Concluderend hoofdstuk: europeanisering van belangen	84
8.1	<i>Korte terugblik</i>	84
8.2	<i>De analytische modellen</i>	85
8.3	<i>Europeanisering en aanpassing onder druk</i>	89
8.4	<i>Het belang van lobbyen</i>	90
8.5	<i>De rol van belangenorganisaties binnen het invloedsmodel</i>	91
8.6	<i>Aandachtspunten voor de RAI Vereniging in haar lobby</i>	92
8.7	<i>Het besluitvormingsproces</i>	93
8.8	<i>Ter afsluiting</i>	95
9.	Overview	98
9.1	<i>Introduction to the case</i>	98
9.2	<i>The use of analytical models</i>	99
9.3	<i>The decision-making process: twofold</i>	101
9.4	<i>Conclusions</i>	103
Literatuurlijst:		
	<i>Boeken, brochures en rapporten, tijdschriften en krantenartikelen, internetsites</i>	107
Lijst met afkortingen		110
Figureren en Tabellen		112
Bijlage:		114
	<i>Onderdeel A: Organogram van de RAI Vereniging</i>	115
	<i>Onderdeel B: De diverse vragenlijsten</i>	116
	<i>Onderdeel C: De uitgewerkte interviews</i>	118

Voorwoord

Ik loop nu tegen het einde van mijn studie aan. Blijft over het inleveren van deze scriptie. Het vreemde is dat sinds het eerste studiejaar de scriptie mij steeds heeft bezig gehouden. Immers, het is de scriptie waarmee de jarenlange inspanning op de universiteit wordt bekroond. Je hoort veel over de scriptie, wat er mis kan gaan en hoe dat te voorkomen is. Je neemt dat allemaal op en wacht op het moment dat de laatste fase ingaat. En dat moment is aangebroken.

Ik mag wel zeggen dat mijn studiejaren op de Erasmus Universiteit Rotterdam zeer voortvarend zijn verlopen. Naast het feit dat je op wetenschappelijk terrein de nodige kennis en vaardigheden opdoet, verkeer je in de gelegenheid om vele interessante personen met uiteenlopende titels (drs., dr., prof., ing.) te ontmoeten en tijdens het volgen van vakken de jarenlange kennis en ervaring van dichtbij te proeven. Binnen de Faculteit der Sociale Wetenschappen is daartoe een grote gelegenheid. En die heb ik gretig weten te benutten.

Zoals ik al zij, de scriptie is reeds af en gereed om aangeboden te worden. Dit proces heeft zoveel tijd en inspanning in beslag genomen, dat ik enkele personen en instanties daarbij zou willen bedanken. Ten eerste gaat mijn dank uit naar mijn scriptiebegeleider vanuit de universiteit, de persoon die mij op wetenschappelijk gebied gereed maakt voor het verrichten van onderzoek en het schrijven van wetenschappelijke stukken, waarin wetenschappelijke principes in rijke mate aan bod komen. Mijn scriptiebegeleider is dr. Ko Colijn. Ik wil hem bij deze bedanken voor zijn aandacht, geduld en de moeite die hij heeft gedaan om elke keer weer de door mij aangeleverde stukken te beoordelen en daarop de nodige feedback op te geven. Tevens wil ik de staf van de opleiding Bestuurskunde bedanken voor de ondersteuning die ik gedurende mijn studie ten volste heb ontvangen.

Iemand aan wie ik heel veel heb gehad, zowel tijdens mijn stage als ook daarna, is drs. Leo Bingen, mijn stagebegeleider. Onze eerste kennismaking was over de telefoon, en vanaf dat eerste moment klikte het meteen. Ik heb van hem alle nodige aandacht ontvangen bij het opstellen van mijn scriptieopzet, het concretiseren van de casus, het verzamelen van de nodige informatie, het ontvangen van de nodige praktische inzichten, het in contact brengen met relevante personen (o.a. voor het houden van interviews) en het schrijven van mijn scriptie door de nodige terugkoppeling te geven. Tevens wil ik de RAI Vereniging bedanken voor het creëren van een gelegenheid om onderzoek te verrichten en de nodige informatie te kunnen bemachtigen. Ook wil ik iedereen bij de RAI Vereniging bedanken voor de interessante tijd die ik daar heb doorgebracht.

Amsterdam, maart 2004

Ethem N. Ileri

1. Inleidend hoofdstuk

1.1 *Interesse voor Brussel*

Binnen de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam wordt veel aandacht besteed aan de Europese Unie (EU) en de invloed die van het 'Brusselse circuit' uitgaat naar nationale beleidsvorming en wetgeving. De reikwijdte van besluitvorming in Brussel raakt niet alleen nationale overheden (macroniveau), die lid zijn van de EU, maar is tevens van invloed op het maatschappelijk middenveld (mesoniveau). Het gaat daarbij om ondernemingen in de marktsector, en profit en non-profit organisaties die een maatschappelijke functie vervullen in de (semi-)publieke sector. Allemaal zijn het actoren die hun eigen belangen, c.q. die van de achterban behartigen binnen een Europese context.

De relatie tussen Brussel en haar instellingen, de nationale hoofdsteden en het maatschappelijk middenveld kent naast een formele structuur eveneens een rijk informeel circuit. Het ziet er zelfs naar uit dat in deze informele fora de beleidstaart wordt verdeeld. Voor velen is het formele besluitvormingstraject op zich al vol onduidelijkheden. Het verklaren van wat zich allemaal afspeelt in het informele circuit ziet eruit als een onbegonnen zaak, waarbij zich veel achter de schermen afspeelt. Het ontrafelen van Brussel wordt bemoeilijkt doordat wij te maken hebben met een groot aantal lidstaten, waarin verschillende talen gesproken worden, er culturele verschillen zijn en er sprake is van een strijd om invloed in de verschillende beleidsarena's.

Steeds meer (voorheen nationale) beleidsterreinen worden op EU-niveau vormgegeven. De EU is een octopus met tentakels, waarvan de zuignappen de lidstaten in de greep houdt. Dit beeld schetst een karikatuur van Europese integratie, maar feit blijft wel dat Den Haag onder grote invloed staat van Brussel. Het zijn de nationale overheden die Europese wet- en regelgeving overnemen in het nationaal stelsel. Ook nemen de verschillende regeringen de uitvoering van beleid voor hun rekening.

Juist in deze fase van uitvoering behouden zij enige beleidsruimte om rekening te houden met de cultuur (normen en waarden) van de eigen samenleving, de politieke cultuur en actuele voorkeuren, ook wel wat er op dat moment leeft binnen de samenleving en dus op de sociale agenda staat (steeds vaker wordt de politieke agenda in grote mate beïnvloed door de sociale agenda) en de structuur en gewoonten van de eigen overheidsbureaucratie. Indien zij dit niet doen, is de kans groot dat zij weerstand kunnen ondervinden tijdens de implementatie. Daarom is de aandacht voor interactie met belanghebbende actoren zeer belangrijk, het liefst in een zo vroeg mogelijk stadium.

Tijdens het volgen van de studie bestuurskunde is het mij opgevallen dat internationale betrekkingen, in dit verband de EU, niet alleen vormgegeven worden door overheden en bedrijven. Belangenorganisaties spelen daarbij een belangrijke rol: de rol van intermediair. Belangenorganisaties vormen een schakel tussen overheden, bedrijven, andere organisaties en de eigen achterban. Het lijkt mij interessant om binnen deze context enerzijds te kijken naar wat er geschreven is over belangenbehartiging door belangenorganisaties, anderzijds om in de praktijk te observeren hoe zo'n organisatie Brussel ervaart.

Wie zit er nou achter het stuur? Dit is een gepaste vraag met betrekking tot Brussel en de EU. Ik ga deze vraag in de scriptie niet beantwoorden. Wel zal ik proberen te achterhalen op welke wijze belangen behartigd worden. Wat Brussel betreft gaat het uiteindelijk om deelbelangen, los van het feit of het object regeringen, bedrijven of belangenorganisaties zijn. Het gaat om wikken en wegen van oplossingen en problemen. Deelbelangen vormen leidraad voor het groter geheel en zijn geen afgeleide van dat geheel. Wie achter het stuur zit, bepaalt in belangrijke mate de route die afgelegd zal worden.

1.2 *Scriptieonderzoek en de bestuurskunde*

In deze scriptie zal ik, vanuit de hierboven beschreven opzet, kijken naar een belangenorganisatie. Daarbij beoog ik mijn bestuurskundige kennis en vaardigheden, die ik de afgelopen jaren heb opgedaan, toe te passen in het schrijven van deze doctoraalscriptie. Binnen het wetenschappelijk

onderzoek draait het in belangrijke mate om methodologie. Daaronder wordt verstaan de globale wijzen van kennisvergaring en waarheidsvinding. Aan de hand van methodologische principes wil ik relevante data verzamelen, die ik vervolgens kan gebruiken om nader onderzoek te doen naar besluitvorming op EU-niveau en welke inbreng belangenorganisaties hebben op beleidsvoorbereiding en besluitvorming van wet- en regelgeving in Brussel en de implementatie in en door de lidstaten.

De relevantie van dit onderwerp vanuit de opleiding bestuurskunde is, dat hier sprake is van een samenspel van *overheden* (Europees, centraal, regionaal en lokaal), *marktpartijen* (bedrijven, brancheorganisaties en belangenorganisaties), *semi-publieke organisaties* en *eindgebruikers* (burgers, consumenten, klanten, etc.). De Nederlandse overheid wordt gekenmerkt door een regisseursfunctie binnen de samenleving. Zij weegt de vele en verschillende belangen af, die een pluriforme samenleving als de Nederlandse rijk is. Vervolgens is het streven om die keuzes te maken die het algemeen belang het beste naderen.

Hoewel Den Haag voorheen alleen te maken had met provincies, gemeenten, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld, moet zij zelf reeds rekening houden met Brussel. Hoewel Brussel op een afstand van 'nationale' actoren gelegen is, zowel in fysieke als visuele zin (Brussel als instituut), is de impact op samenlevingen, marktstructuren en overheden van niet te onderschatten waarde. Deze impact is te verwoorden in economische, juridische en sociologische termen. Respectievelijk gaat het in essentie om kosten en baten, wet- en regelgeving, en de impact van Brussel op het dagelijks leven en de beeldvorming van de burgers in de EU.

De bestuurskunde legt zich als enige wetenschap geheel toe op de studie van het openbaar bestuur in de breedste zin van het woord. In een beperkte opvatting richt de bestuurskunde zich vooral op het functioneren van de overheid, in het bijzonder het ambtelijke apparaat (Rosenthal et al., 1996: 47). Volgens Hakvoort (1996) kan bestuurskunde beschouwd worden 'als de wetenschap die zich bezig houdt met de inrichting en de werking van het openbaar bestuur.' In geval van Brussel en de EU is deze opvatting te beperkt. Brussel is meer dan alleen het ambtelijke. Brussel is een symbiose van het ambtelijke en het politieke, van het nationale en het supranationale, van overheidsactoren en marktpartijen, van micro en macro aangelegenheden, van burgers/kiezers/klanten enerzijds en politieke vertegenwoordigers en ambtelijke bestuurders anderzijds.

De ruime opvatting van bestuurskunde definieert het studieobject juist als 'de publieke sector in brede zin, dat wil zeggen niet alleen de overheidsbureaucratie en de politieke gezagdragers, maar ook semi-overheidsinstanties en allerlei particuliere organisaties met publieke taken' (Rosenthal et al., 1996: 47). Brussel herbergt vele organisaties met uiteenlopende belangen en activiteiten. Gezien haar multidisciplinaire karakter kan de bestuurskunde gebruik maken van verschillende disciplines. Brussel gaat niet alleen over politiek-ambtelijke aangelegenheden. Vanuit de economische wetenschap, rechtswetenschap en sociologie kunnen belangrijke aanvullende inzichten worden ingewonnen om te verklaren waarom het in Brussel aan toe gaat zoals het gaat.

1.3 De impact van integratietendensen en de rol van belangenorganisaties

Het besluitvormingstraject in Brussel is aan de hand van figuren wel te beschrijven, maar de uitwerking in de praktijk komt daar niet altijd mee overeen. Er is kennis over het eindproduct, wet- en regelgeving, maar de route die is afgelegd is vaak onduidelijk en complex van aard. Hoewel de Europese Commissie (EC) ernaar streeft om transparantie te realiseren binnen de Unie, hebben zij rekening te houden met de diversiteit aan structuren en culturen van de huidige en vooral toekomstige lidstaten.

De soevereiniteit van lidstaten is in het geding en daarmee groeit het maatschappelijk belang van kennis over en inzicht in het 'bolwerk' Brussel. Belangenorganisaties staan ook onder invloed van deze ontwikkelingen. Belangenorganisaties moeten hun strategieën opnieuw uitstippelen. Op het economische en juridische vlak moeten belangenorganisaties rekening houden met Brussel, maar ook met machtige zusterorganisaties in de andere lidstaten. Er is sprake van een in elkaar schuiven van nationale en internationale belangen en vraagstukken. Globalisering heeft zo ook binnen de EU een

impact op de activiteiten van economische actoren, die daar graag op anticiperen in vergelijking tot publieke actoren (waaronder overheden), die vooral deze ontwikkelingen proberen te ontlopen.

Binnen de EU is er dus een wens om op veel beleidsterreinen het integratieproces te versterken. De belangrijkste actor binnen de EU die dit proces aanstuurt is de Europese Commissie. Deze Europese instelling is in wezen de locomotief voor verdere europeanisering. Dit in tegenstelling tot de Raad van Ministers, die vooral gebaat zijn bij een zo groot mogelijke zelfstandigheid van de lidstaten en dus het behoud van invloed op het verloop van Europese besluitvorming. Dit is echter in het geding. Dit zal duidelijk worden uit de casusbeschrijving.

De Commissie is dus de stuwende kracht achter integratie. Daartoe zijn er vele dossiers, op verschillende beleidsterreinen. In hoofdlijn zijn de dossiers onder te verdelen in politieke, economische en sociale integratiewensen. De politieke integratie wordt in belangrijke mate belemmerd door de lidstaten die hun competenties niet graag overhevelen naar de Europese instellingen en op deze wijze nationale belangen moeten zien te verdedigen tegenover de overige lidstaten. De sociale integratie binnen de Unie is een redelijk autonome ontwikkeling, waarvan de afstemming voornamelijk binnen Brussel plaatsheeft.

Het terrein waar veel voortgang is geboekt wat betreft Europese integratie is de economische. Op dit terrein zijn de meeste competenties van de regeringen overgedragen aan de Europese instellingen. Zodoende werd het bedrijfsleven natuurlijkerwijs genoodzaakt om de behartiging van hun belangen via Brussel te verwezenlijken. Het bedrijfsleven wordt in belangrijke mate vertegenwoordigd door brancheverenigingen. Daarbij kan het onderscheid gemaakt worden in nationale en Europese brancheorganisatie, waarbij de laatste categorie fungeert als koepel voor de zusterorganisaties uit de diverse lidstaten.

1.4 Lobbypraktijken en het samenbrengen van middelen ter beïnvloeding van beleid

Voor belangenorganisaties is het zaak dat er toegang wordt verkregen tot besluitvormingsfora in Brussel. Europese besluitvorming wordt in hoofdlijnen gekenmerkt door de volgende structuur: de Commissie doet een voorstel, het Europees Parlement (EP) en de Economische en Sociale Comité (ESC) buigen zich erover en brengen advies uit, de Raad van Ministers (RvM) komt tot een beslissing en de verantwoordelijke Directoraat-Generaal (DG) dragen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Het streven van de Commissie is naar verdere integratie (waarvan de Interne Markt een goed voorbeeld is). Het EP heeft steeds meer te zeggen in de vorm van co-decisie, waardoor zij interessant is voor lobbygroepen. In dit gehele traject is sprake van veel lobby, heen en weer, tussen functionarissen die deel uitmaken van het Brusselse circuit en belangenorganisaties afkomstig van de lidstaten.

Nationale belangenorganisaties en hun veranderende nationale identiteit in relatie tot hun werkveld en takenpakket staan centraal in deze scriptie. Daarbij gaat de aandacht uit naar de inspanningen van belangenorganisaties gericht op de EU en haar instellingen. Belangenorganisaties hebben verschillende mogelijkheden om EU functionarissen te benaderen. Naast de individuele aanpak is er echter nog een perspectief om invloed uit te oefenen op wat zich in Brussel afspeelt en wel door de krachten van verschillende belangenorganisaties vanuit de lidstaten te bundelen en onder te brengen onder een koepel.

Deze koepelorganisaties, ook wel Eurogroups, opereren op het Europese niveau en gaan over beleid dat grensoverschrijdend is en niet (direct) te maken heeft met puur nationale aangelegenheden. Zij proberen vanuit het Europese perspectief te handelen. Daarom is het zo dat organisaties aankloppen bij de koepelorganisaties als zij dat op eigen kracht (door het ontbreken van resources) niet kunnen verwezenlijken en/of het nodig is om een breder draagvlak te creëren.

De koepelorganisaties worden door de Commissie en de DG's als gelijkwaardigere gesprekspartners gezien. Een belangrijke verklaring voor de voorkeurspositie is de brede belangenbehartiging door Eurogroups. De fysieke nabijheid zou een aanvullende verklaring kunnen zijn. Het is dan ook voor

veel belangenorganisaties moeilijk om individueel enige invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van beleid binnen de EC. Op bepaalde terreinen zouden belangenorganisaties op eigen kracht enige druk kunnen uitoefenen, maar dat is alleen weggelegd voor organisaties die vooral afkomstig zijn uit de grotere lidstaten, die meer resources tot hun beschikking hebben, waaronder kapitaal en achterban. Het zijn vooral de multinationals die daartoe in staat zijn.

1.5 Eigenschappen van het Europese besluitvormingsproces

Er zijn twee eigenschappen toe te kennen aan het besluitvormingsproces wat in het voordeel werkt van de nationale actoren. Ten eerste zijn het nog altijd de nationale belangen die voor een zeer groot deel leidend zijn voor de standpunten die (individuele) lidstaten innemen binnen Europees verband. Lidstaten hebben formele krachten, die zij kunnen inzetten in het besluitvormingstraject. Het verloop van het besluitvormingsproces wordt grotendeels bepaald door de drie pijlers, waarop de EU is gefundeerd. De eerste pijler richt zich op economisch beleid, waarbij besluitvorming supranationaal plaatsvindt met sterke krachten van de EC, het EP en het Europees Hof. In de Raad van Ministers geldt gekwalificeerde meerderheid.

De tweede pijler gaat over buitenlands beleid en veiligheidsbeleid. Besluitvorming is hierbij intergouvernementeel, waarbij de EC het EP een marginale invloed hebben op besluitvorming en unanimiteit geldt binnen de Raad. De laatste pijler heeft betrekking op justitie en binnenlandse aangelegenheden. Ook hierbij gelden dezelfde regels als bij de tweede pijler. Echter, er is wel sprake van een verschuiving in de richting van de eerste pijler.

Beleid wordt grotendeels op Europees niveau bepaald, maar vindt zijn neerslag dus op het lidstatelijke niveau. De lidstaten vertalen Europese wetgeving in het nationale beleid. Belangenorganisaties hebben rekening te houden met kwesties die onder een desbetreffende pijler vallen. Afhankelijk van de pijler kunnen belangenorganisaties inspelen op zowel formele als informele procedures om het verloop van beleid bij te houden en daar waar mogelijk is proberen zeggenschap te creëren om enige invloed te kunnen uitoefenen.

Het tweede eigenschap heeft te maken met Europese ambtenaren en functionarissen, die respectievelijk in naam van de eigen overheid of namens de Unie werkzaam zijn in Brussel. Los van het feit dat zij werkzaam zijn binnen één van de Europese organen, blijven zij nauwe contacten onderhouden met 'landgenoten'. Zij zijn zelfs vaak afhankelijk van deze contacten voor het verkrijgen van praktische informatie en inzichten (er is een asymmetrie in informatie), het creëren van draagvlak voor beleid en het verschaffen van toegang tot relevante arena's.

In toenemende mate speelt het grensoverschrijdende verkeer van problemen en oplossingen een wezenlijke rol. Dit wordt ook wel het *spillover* effect genoemd. Zodoende spelen belangenorganisaties in op mogelijkheden om in eerste instantie via nationale netwerken besluitvorming te beïnvloeden. Zij zoeken vervolgens Europese ambtenaren en functionarissen op. Er kan dus gesproken van wederzijdse behoefte tussen actoren uit de verschillende lidstaten en afkomstig uit de diverse segmenten uit de samenleving, zowel publiek als privaat en alles wat daar tussen ligt.

Functionarissen op EU niveau kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën. De eerste categorie zijn de ambtenaren die in naam van de Nederlandse overheid in Brussel zijn gestationeerd. Zij zijn terug te vinden in de onderraden van de Raad, waaronder het Coreper en de werkgroepen. Deze ambtenaren maken deel uit van de Permanente Vertegenwoordiging (PV) en de diverse vakdepartementen in Den Haag.

De tweede categorie zijn de Nederlandse functionarissen die een functie bekleden in een van de Europese organen, waaronder de Commissie en de DG's. Een derde categorie zijn de politieke vertegenwoordigers in het Europees Parlement. Ook zij blijven binding houden met het moederland. Zij zijn bovendien in grote mate afhankelijk van de steun van belangenorganisaties om diverse toegangspoorten tot Brussel te vinden.

1.6 Het krachtenveld binnen de mobiliteitsbranche

In dit hoofdstuk heb ik kort proberen aan te geven waar ik het over wil hebben en hoe ik tot die keuze ben gekomen. Ik zal hier voor de duidelijkheid even stil staan bij het trechteren van de context om vervolgens verder in te gaan op mijn casus. Ik ben begonnen met een inleiding over besluitvorming in de EU. Daarbij is aangegeven dat belangen niet meer puur nationaal zijn, maar dat deze juist grensverleggend zijn. Er is sprake van spillover van problemen, maar ook van oplossingen. De discussies hierover vinden plaats op Europees niveau.

Het streven van de Europese instellingen, met de Commissie voorop, is verdere integratie op politieke, sociaal en vooral op economisch terrein. Zodoende zijn dossiers binnen de EU onder te verdelen in deze verschillende smaken. Binnen het economische terrein is er een beleidsterrein waar veel om te doen is: mobiliteit. Infrastructuur speelt binnen de EU een belangrijke rol. Immers, het is de mate van mobiliteit wat de groei en voortgang van de economie bepaalt. Het krachtenveld voor mobiliteit is onder te verdelen naar beleidsniveau, namelijk nationaal en Europees.

In Nederland kunnen de volgende spelers worden opgenoemd die relevant zijn voor de branche: de RAI Vereniging, BOVAG, VNO/NCW, ANWB en de Consumentenbond, en de verschillende vakdepartementen binnen ministeries. Op Europees niveau zijn de volgende actoren relevant voor de mobiliteitsbranche: ACEA, CECRA, UNICE en de diverse Directoraat-Generaals van de EC. Ik zal in dit hoofdstuk niet in detail beschrijven wat deze organisaties allemaal inhouden. Een uitgebreide beschrijving volgt in hoofdstuk 7.

In deze scriptie richt ik mij op een branchevereniging op nationaal niveau, die heel veel belang heeft bij de discussies binnen Brussel over mobiliteit. Mijn keuze is daarbij gevallen op de RAI Vereniging. De RAI (Rijwiel- en Automobiellindustrie) Vereniging is de Nederlandse branchevereniging voor mobiliteit in ruime zin. Hun visie met betrekking tot mobiliteit wordt als volgt verwoord: "Welvaart en welzijn vereisen economische groei en economische groei is ondenkbaar zonder mobiliteit." Naast deze visie wordt in de inleiding van het jaarverslag van 2002 het volgende geschreven met betrekking tot mobiliteit: "De tijd dat wonen en werken zich afspeelden binnen de grenzen van één gemeente is lang vervlogen. Moderne Nederlanders verplaatsen zich veel en vaak. Ook de Nederlandse economie steunt op mobiliteit van mensen. Mobiliteit is het cement van onze samenleving (RAI Vereniging, Jaarverslag 2002: 2)."

Gezien het belang van mobiliteit (vooral in Nederland dat bekend staat als vervoersland), heeft de RAI Vereniging veel zeggenschap in politiek-economische arena's, voornamelijk in het binnenland, maar zeker ook in Europees verband. Daarvoor zijn twee verklaringen te geven. Ten eerste heeft de RAI een grote achterban en kan zodoende draagvlak mobiliseren om hun belangen luid en duidelijk kenbaar te maken. Een tweede verklaring is de expertise van de RAI op het terrein van mobiliteit, waardoor zij aanspreekpunt is voor overheden en marktpartijen (zowel profit als non-profit).

Aangezien mobiliteit een belangrijke rol inneemt binnen het dagelijks economische verkeer, zijn alle relevante actoren nauw met elkaar verbonden in beleidsnetwerken. Het poldermodel kent als besluitvormingsmotto 'ploegen door de polder': zoveel mogelijk actoren wordt betrokken in beleid dat gaat over mobiliteit. Het streven is daarbij naar consensus, opdat er geen situatie ontstaat waarin actoren lijnrecht tegenover elkaar komen te staan. Bedrijven binnen de mobiliteitsbranche zien hun belangen voor een groot deel vertegenwoordigd door de RAI.

Als collectieve entiteit kan de RAI druk uitoefenen op beleid, waarbij de wensen en behoeften van de 'leden' duidelijk en kenbaar moet worden overgebracht aan het ambtelijke apparaat, dat op zijn beurt beleidsvoorstellen opstelt, waarover politieke vertegenwoordigers zich vervolgens buigen. Mobiliteit houdt echter niet op binnen de landsgrenzen. Brussel wil ook op dat terrein harmonisatie tendensen doorvoeren, opdat mobiliteit door heel Europa aan dezelfde eisen voldoet. Europese integratie is dus ook duidelijk merkbaar op het terrein van mobiliteit.

De RAI Vereniging en haar collega-organisaties in Nederland en de overige lidstaten hebben in toenemende mate te maken met invloeden vanuit 'Brussel'. De wisselwerking met Den Haag heeft daarom een extra dimensie erbij gekregen. Nieuwe beleidscycli doen zich voor en de verhoudingen tussen de instellingen en lidstaten zijn aan verandering onderhevig. Dit wordt europeanisering genoemd en is een gegeven feit. Europeanisering kan in enge zin als volgt worden geformuleerd: besluitvorming vindt plaats in Brussel en de uitvoering ervan vindt plaats in de lidstaten onder regie van de (politieke) hoofdsteden. Er is enigszins sprake van een inhaalslag.

De Nederlandse lobby, zowel die van de overheid als het bedrijfsleven, heeft zich te lang afzijdig gehouden voor wat zich afspeelt in Brussel. Nederlandse organisaties, in de publieke sector alsook in het bedrijfsleven, richten hun lobbyactiviteiten steeds meer op Brussel. Organisaties dienen zich bewust te zijn van europeanisering. Het krachtenveld is veranderd, waarbij de RAI Vereniging rekening dient te houden met de veranderde (formele) positie van de Nederlandse overheid, de zusterorganisaties in de lidstaten en de verscheidene organen van de EU, waaronder de EC, het EP en de Raad.

Vanuit deze situatie wil ik enerzijds kijken welke inzichten ik kan opdoen met betrekking tot besluitvorming door toepassing van wetenschappelijke principes, anderzijds wil ik een stap verder door conversaties te voeren met actoren die betrokken zijn in het besluitvormingsproces van Brussel. Europeanisering tast het karakter van belangenorganisaties aan. Dit kan ook anders geformuleerd worden: belangenorganisaties dienen hun karakter af te stemmen op europeanisering. Belangen binnen de EU hebben in toenemende mate een grensoverschrijdend karakter gekregen, doordat problemen en oplossingen grensoverschrijdend zijn. Belangenorganisaties zouden daarop moeten inspelen om hun eigen identiteit en activiteitenportfolio te kunnen behouden. Brussel moet daarbij echter niet losgezien worden van de lidstaten. Het gaat nog altijd om de som der delen en niet om een éénheid.

Mijn keuze voor de RAI Vereniging is het verloop van omstandigheden. Ik heb voor een opdracht voor een economisch vak contact opgenomen met de RAI Vereniging om informatie in te winnen met betrekking tot de autosector. Ik heb daartoe een paper geschreven "Concurrentie op de automarkt – De autobranche in de Europese Unie en de impact van beleid op de Europese consument" (2002). De warme ontvangst door de organisatie heeft bij mij een positief gevoel achtergelaten. Tijdens de eerste jaren van de opleiding is veel aandacht uitgegaan naar de diverse overheidsorganisaties, waaronder ministeries, provincies en gemeenten. In het laatste studiejaar is binnen enkele vakken de aandacht juist uitgegaan naar maatschappelijke organisaties. Ik heb in het tweede jaar enige tijd stage gelopen bij een gemeente en wilde dit keer eens bij een belangenorganisatie rondlopen om zo van dichtbij te ervaren hoe de afstemming is tussen publieke en private belangen. De RAI Vereniging kwam als geroepen.

De RAI Vereniging, als belangenorganisatie voor de mobiliteitsbranche, functioneert als makelaar tussen de regering, parlement en beleidsmakers van de ministeries en de eigen achterban. Zo ben ik in de gelegenheid gekomen om de publieke en private sector met elkaar te vergelijken. Een aanvullende reden is dat ik auto's boeiend vind. Zo verkeerde ik in de gelegenheid deze sector van dichtbij te ervaren. De keuze is dus deels wetenschappelijk/bestuurkundig onderbouwd en deels van persoonlijke aard.

1.7 De Interne Markt en de aanschafbelasting op auto's

De mobiliteitsbranche staat voor een belangrijk vraagstuk met betrekking tot belastingwetgeving. Een belangrijk dossier is de belasting over motorvoertuigen en brandstof. Gezien het streven naar integratie, is ook binnen de autobranche het een en ander aan verandering onderhevig. Ik zal in deze scriptie proberen om aan de hand van een specifieke casus de beschrijving van belangenorganisaties en de impact van europeanisering nader uit te werken. Binnen deze context van europeanisering, besluitvorming, belangengroepen en de autobranche wil ik mij verder verdiepen in een onderwerp dat zowel actualiteitswaarde heeft als ook bestuurkundig gezien interessant is. Het gaat om het gelijktrekken van de belasting over motorvoertuigen en brandstof in de hele EU. Binnen de Nederland wordt gesproken over de wens tot afschaffing van de Belasting op Personenauto's en Motorvoertuigen

(BPM). De BPM belast in Nederland het registreren van een nieuwe personenauto of motorrijwiel met het oog op het gebruik van de Nederlandse wegen.

De bestuurskundige relevantie heeft betrekking op het feit dat een aantal actoren op nationaal als ook op Europees niveau betrokken zijn bij de discussies rondom belastingen en dan specifiek binnen de autobranche (BPM). Aangevuld op het aspect van beleidsniveau, is er eveneens sprake van meerdere beleidssferen (publiek en privaat), die belang hebben in de uitkomsten van beleid omtrent dit onderwerp. Belastingen zijn zeer gevoelig voor lidstaten, omdat het een beetje soevereiniteit geeft. De EC heeft dit onderwerp op de agenda geplaatst, waardoor de vele actoren binnen de branche op zowel nationaal als ook Europees niveau over zijn gegaan op het ondernemen van acties. Een nadere uitwerking volgt in hoofdstuk 7.

1.8 Analytische modellen ter verklaring

Het besluitvormingsproces is via verschillende wegen te betreden, maar het gemakkelijkste blijft via een nationaal netwerk. De wisselwerking komt neer op zowel invloed uitoefenen op als ook aanpassen aan wetgeving vanuit Brussel. Om het proces van europeanisering beter te kunnen beschrijven en (als het mogelijk is) verklaren, zal ik twee analytische modellen toepassen op de hierboven beschreven casus. Deze modellen zijn het aanpassingsmodel en het invloedsmodel. Beide modellen bestaan uit twee dimensies. De eerste dimensie gaat over het beleidsniveau van europeanisering: nationaal of Europees. Ten tweede gaat het om de beleidssferen, ook wel de actoren, die relevant zijn: overheid of markt. In deze paragraaf zal ik deze analytische modellen kort weergeven. In hoofdstuk 3 zal ik deze modellen verder uiteenzetten.

In het *aanpassingsmodel* is richt zich op europeanisering vanuit het Europese niveau naar het nationale niveau. Het zijn de nationale actoren die beleid vanuit Brussel implementeren op het nationale niveau. Daarbij geldt dat nationale actoren, zoals (centrale, regionale en lokale) overheden, onder directe invloed staan van de EU. En dan gaat het niet alleen om de EC en het EP, maar ook de marktpartijen die actief zijn op de Europese markt. Nationale marktpartijen kunnen op hun beurt zowel via nationale wetgeving beïnvloedt worden als ook via de overkoepelende organisaties op het Europese niveau.

Het *invloedsmodel* gaat juist in op de invloedsmogelijkheden vanuit het nationale niveau om Europees beleid mede vorm te geven. Overheden sturen vanuit hun nationale hoofdsteden ambtenaren en functionarissen naar Brussel en de andere EU steden om hun wensen en eisen kenbaar te maken. Deze inspanning is ook gericht op marktpartijen op zowel het nationale als ook het Europese niveau. Daarnaast kan gedacht worden aan marktpartijen, zoals multinationals en belangenorganisaties, die ook in grote mate onder invloed staan van Europese wetgeving. Zij kunnen via de nationale overheden proberen invloed uit te oefenen.

Maar door de afnemende capaciteiten van lidstaten zoeken ondernemingen steeds vaker direct het hart van besluitvorming in de EU op: Brussel. Zij hebben hun eigen lobbyisten, die de belangen behartigen van de eigen organisatie. Tevens richten zij zich op de EC, het EP en de overige instellingen. Bedrijven en belangenorganisaties kunnen naast het afleggen van het directe pad ook aanschuiven bij overkoepelende organisaties, ook wel Eurogroups genoemd. Deze weg wordt echter alleen begaan als het niet anders gaat. Want door plaats te nemen in koepelorganisaties raken ook deze belangen hun nationale identiteit kwijt ten gunste van “het Europese”, wat vaak neer komt op de belangen van de grotere lidstaten en hun eigen organisaties.

Het gebruik van beide modellen geeft de mogelijkheid om multi-level analyse toe te passen. Dit verhoogt het inzicht in de situatie. Daarbij is er sprake van een lager theoretisch gehalte, maar dat wordt gecompenseerd door een hogere beschrijvingswaarde van belangenorganisaties en mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleid op zowel nationaal, maar vooral op het Europees niveau. De verschillende velden rivaliseren met elkaar. Beslissingen op de scheidslijn tussen nationaal en Europees niveau zijn moeilijk omdat deze worden betwist door de lidstaten. In het geval van de RAI Vereniging geldt dat het benaderen van Brussel en Europese beleids- en besluitvorming alleen mogelijk is indien er inzicht bestaat over de context van de eigen activiteiten. Voor de RAI Vereniging

is het essentieel om haar lobby tegelijk te richten op het nationale als ook het Europese niveau. Tevens moet er rekening gehouden worden met actoren binnen de overheid als ook uit de private sector.

1.9 Probleemstelling

Aan de hand van deze inzichten heb ik geprobeerd een probleemstelling te formuleren. Gezien de complexiteit van de casus heb ik twee formuleringen, waarvan de ene eng, namelijk direct toegespitst op de RAI Vereniging, en de andere ruim, gericht op belangenorganisaties in het algemeen. De ruime formulering is dat ‘door europeanisering de verhouding tussen belangenorganisaties en nationale overheden enerzijds, en tussen nationale belangenorganisaties en overkoepelende Eurogroups anderzijds aan verandering onderhevig is.’

De enge formulering is als volgt gespecificeerd: ‘Afdeling Auto’s van de RAI Vereniging moet in toenemende mate rekening houden met Brussel, omdat de politiek-ambtelijke rol van de nationale overheid en de rol van de overkoepelende brancheorganisatie ACEA aan verandering onderhevig zijn.’ Europeanisering is een gegeven feit. En dit vindt zijn weergave in het verloop van de beleidscyclus. De afgelopen decennium zijn de verhoudingen en bevoegdheden veranderd, vooral in het voordeel van het EP. Maar achter de schermen zijn het nog steeds de lidstaten die (via de Raad) aan het langste eind trekken. In het derde hoofdstuk zal dit aspect van de beleidscyclus aan bod komen.

De doelstelling in ruime zin is ‘het verschaffen van inzicht in de ‘resources’ en ‘options’ die belangenorganisatie tot hun beschikking hebben om beleid in Brussel te initiëren, te sturen en te beïnvloeden.’ In enge zin is de doelstelling ‘inzicht te verschaffen in de gereedschapskist van de Afdeling Auto’s om hun zaak rondom de fiscale behandeling van belastingharmonisatie van auto’s (en in het bijzonder het afschaffen van BPM) in Brussel kenbaar te maken en (indien mogelijk) invloed uit te oefenen op de totstandkoming van beleid.’

De hoofdvraagstelling is (ruim): Is het nationale karakter van belangenorganisaties veranderd door europeanisering en op welke wijze kan dit belicht worden? Als alternatief hierop is de (enge) vraagstelling: Hoe kan Afdeling Auto’s van de RAI Vereniging inspelen op een krupper wordende nationale markt voor de belangenbehartiging van de eigen achterban? Naast de hoofdvraag heb ik enkele subvragen geformuleerd. Hoe staan de verhoudingen tussen de nationale overheden en de EU? Hoe staan de verhoudingen tussen nationale overheden en nationale belangenorganisaties? Hoe staan de verhoudingen tussen nationale belangenorganisaties en overkoepelende organisaties op EU-niveau? Wat zijn de mogelijkheden van nationale brancheorganisaties om EC beleid te beïnvloeden? Wat is de impact van Europees beleid op het functioneren van nationale actoren? Hoe ziet het traject van besluitvorming in elkaar en wat voor mogelijkheden schept dat voor belangenorganisaties?

1.10 Hoofdstukkenindeling

In het volgende hoofdstuk gaat de aandacht uitgaan naar de methodologie die is toegepast in deze scriptie. Daarin wordt verantwoording afgelegd voor de gebruikte methoden. Het derde hoofdstuk gaat over de analytische modellen. Centraal staan daarbij het invloeds- en aanpassingsmodel, maar deze worden aangevuld met enkele relevante modellen die het inzicht in europeanisering kunnen vergroten.

Hoofdstuk vier geeft vervolgens een weergave van de Europese instellingen. Aan de hand van een figuur wordt het Europese besluitvormingsproces uiteengezet. Het vijfde hoofdstuk gaat in op de Nederlandse situatie. Daarbij wordt gekeken naar het Nederlandse apparaat eruit ziet met betrekking tot Europese besluitvorming.

In het zesde hoofdstuk worden de gehouden interviews verwoord. Dit hoofdstuk kan gezien worden als toeloop naar het zevende hoofdstuk waarin de casus wordt gespecificeerd. In hoofdstuk zeven worden de belangrijkste actoren in het speelveld belicht. Dit hoofdstuk dient dan ook als uitgangspunt voor het achtste hoofdstuk, waarin de koppeling wordt gemaakt tussen de analytische modellen en de casusbeschrijving. Het negende hoofdstuk is een overzicht van de scriptie en wel in het engels. De reden hiervan is dat het onderwerp betrekking heeft op Brussel en internationaal van aard is. Door een Engels overzicht te geven wordt een groter publiek bereikt.

2. Methodologische verantwoording

2.1 Korte beschrijving van de scriptieopzet

Ik ben al langere tijd geïnteresseerd in internationale betrekkingen, en dan vooral de Europese Unie. Een belangrijke factor die mij mede beïnvloed heeft om iets met Europa te gaan doen, is de nadruk op de instellingen en de besluitvormingsprocessen van de EU tijdens de colleges. Er zijn meerdere vakken binnen het curriculum die op deze onderwerpen ingaan. Ik wilde graag onderzoek doen naar Brussel en het besluitvormingsproces van Europa. Mijn wens was op die manier meer diepgang te creëren om de stof met betrekking tot besluitvorming voor mijzelf inzichtelijker te maken.

Naast de onderdelen EU-besluitvorming en de verschillende Europese instellingen ben ik tevens geïnteresseerd geraakt in Europese belangenorganisaties. Er zijn twee mogelijke routes waarlangs deze organisaties tot vorming zijn gekomen. Aan de ene kant gaat het om koepelorganisaties, die een samenkomst zijn van de verschillende zusterorganisaties verspreid over de lidstaten. Deze organisaties hebben ingezien dat voor wezenlijke beïnvloeding van Europese besluitvorming het samenbrengen van resources een flinke steun in de rug kan vormen in het lobbyen van de Europese instellingen en haar functionarissen. Bovendien creëren deze organisaties door samen te komen een flinke gemeenschappelijke achterban, waar de Europese instellingen niet omheen kunnen.

Een tweede mogelijke vormingsontwikkeling van deze Europese belangenorganisaties is de aansturing door de Europese instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie. De EC heeft dit proces aangestuurd, gedeeltelijk uit EU-belang, gedeeltelijk uit eigen belang. De lidstaten zitten reeds in een stroomversnelling om op Europees niveau verder te integreren. De Interne Markt heeft ertoe bijgedragen dat de Unie een compactere gemeenschap vormt. Het idee achter de Interne Markt schrijft voor dat tijdens het besluitvormingsproces zoveel mogelijk actoren betrokken moeten worden. De voorkeur van de Commissie gaat daarbij uit naar (overkoepelende) belangenorganisaties, die een zo breed mogelijke belangenpakket behartigen en tegelijk een zo goed mogelijke vertegenwoordiging vormen voor haar achterban (sector, maatschappelijke organisaties).

Echter, deze ontwikkeling is dus niet alleen aangestuurd door de Interne Markt, maar tevens door de behoefte van de Commissie om zich te laten informeren door de ‘omgeving’. Het bureaucratisch apparaat van de Commissie schiet te kort wat betreft het opvangen van wat allemaal leeft binnen de EU. Daarom worden organisaties aangemoedigd om naar Brussel af te reizen en de Commissie te bedienen van technische informatie en advies over de mogelijke impact van beleidsvoorstellen op de regeringen en samenlevingen van de lidstaten.

In mijn beschrijving ging de aandacht voornamelijk uit naar het Europese niveau en hoe belangenorganisaties daarop inspelen. Een aanvullende dimensie is echter het nationale niveau. Indien belangenorganisaties zich sterk willen maken in Brussel dienen zij op nationaal niveau af te stemmen met andere actoren, die eveneens belang hebben bij de uitkomsten van Europees beleid. Belangenorganisaties hebben een intermediaire functie voor de achterban. Zij richten hun lobbyactiviteiten op beleidsvoorbereiding en besluitvormingscentra.

Deze ontwikkelingen weerspiegelen zich in de literatuur. Gezien het belang van de Europese instellingen wordt er meer geschreven over de EU en minder over de lidstaten. Dit heeft gedeeltelijk te maken met het toenemende belang van Brussel en de competenties die overgeheveld zijn van de hoofdsteden naar Brussel. Gedeeltelijk heeft het te maken met de wrijvingen die ondervonden worden met de nationale regeringen. Belangenorganisaties en regeringen staan niet altijd op één lijn. Een alternatieve verklaring zou kunnen zijn dat belangenorganisaties de inspanningen van de regering in hun ogen tekort vinden schieten.

2.2 Welke onderdelen van de scriptie vragen om aandacht?

Gezien de verschillende ontwikkelingen op Europees niveau heb ik gekozen voor twee analytische modellen om europeanisering te verklaren. Het invloedsmodel en het aanpassingsmodel geven inzicht in het Europese besluitvormingsproces, waarbij respectievelijk nationale actoren Brusselse

besluitvorming proberen te beïnvloeden en Europese instellingen nationale actoren beleid opleggen en aan hun beweegruimte zodoende beperkingen opleggen.

De reden waarom ik dit hoofdstuk begonnen ben met een korte beschrijving, is om vervolgens aan te geven welke onderdelen van de scriptie aandacht vragen voor nader onderzoek. Voor het schrijven van mijn scriptie ben ik begeleid door drs. Ko Colijn. Ik heb mijn stage gelopen bij de RAI (Rijwielen- en Automobielenindustrie) Vereniging. Dit is de Nederlandse branchevereniging voor mobiliteit in ruime zin. Binnen de RAI Vereniging richt ik mij in het bijzonder op de afdeling Auto's. Ik heb bij aanvang van mijn stage het werkterrein van de RAI Vereniging samen met mijn stagebegeleider drs. Leo Bingen (secretaris van de afdeling Auto's) uitgewerkt. Daaruit zijn belangrijke actiepunten naar voren gekomen om nader te onderzoeken.

In het hele traject gaat mijn aandacht uit naar de volgende aspecten: Brusselse besluitvorming, EU-instellingen, Euro-groups, nationale belangenorganisaties, afstemming met nationale regeringen, lobbyen en het behartigen van belangen. Deze hoofdaspecten zijn verder uit te werken in deelaspecten, die in het vervolg van de scriptie aanbod zullen komen. Hier wil ik alleen aangeven hoe ik te werk ben gegaan in het verzamelen van data voor mijn scriptie. Deze uiteenzetting zal uitmonden in enkele bronnen waaruit ik geput heb.

Bij het vergaren van kennis zijn er twee algemene methoden toe te passen. Ten eerste kan gebruik worden gemaakt van kwantitatieve methoden. Het gaat daarbij om 'exacte' kennis en berust op het gebruik van gekwantificeerde feitenmateriaal, waarmee controleerbare berekeningen kunnen worden uitgevoerd. Deze methode wordt voornamelijk gebruikt om theorieën te toetsen en overstijgen het speculatieve niveau (Syllabus "Kwalitatieve onderzoeksmethoden", 2002: 7). In mijn scriptie maak ik, zoals hierboven aangegeven, gebruik van analytische methoden voor het onderzoek dat ik aan het verrichten ben. Daarom is het gebruik van kwantitatieve methoden minder van toepassing.

Gezien de aard van scriptie is het gepast om gebruik te maken van kwalitatieve methoden. Ik zal dit hieronder weerleggen. Hier kan in ieder geval opgemerkt worden, dat de context van mijn scriptie voornamelijk bestaat uit subjectieve beeldvorming. De context is niet te vertalen in cijfers. Het gaat immers niet om harde feiten, maar om meningsvorming, over de beleving van zowel insiders als outsiders van wat zich allemaal afspeelt binnen Europees verband. Waar ik wel naar zal streven is het zoveel mogelijk objectiveren van deze subjectiviteit.

De kwalitatieve methoden zijn 'soft' in vergelijking tot de kwantitatieve methoden. Bovendien berusten deze methoden op speculatie en interpretatie en ontberen in grote mate de nodige objectiviteit. De dataverzamelingstechnieken zijn ongestructureerd en voor anderen niet inzichtelijk. De kwalitatieve benadering zou op zijn best een eerste aanzet, een manier om kennis te maken met een sociaal probleemveld. Echte wetenschap ontstaat pas als je harde uitspraken doet die duidelijk waar of onwaar blijken te zijn. Je selecteert de ware uitspraken en dat wordt dan je kennisvoorraad: eenduidig en wetenschappelijk verantwoord. Hiertegenover staat de meer kwalitatieve versie die zegt dat iedere sociale werkelijkheid haar realiteitsgehalte ontleent aan het waarnemen en interpreteren (subjectiviteitgehalte) door anderen (Syllabus "Kwalitatieve onderzoeksmethoden", 2002: 7).

Het gebruik van kwalitatieve methoden zal niet ten koste gaan van de structuur van de scriptie. Ik zal gebruik maken van de open structuur, wat kenmerkend is aan de kwalitatieve methode. Echter, ik zal stil staan bij de betrouwbaarheid van interpretaties en contextgebonden kennis. Te allen tijde dien ik bij mijzelf te raden te gaan of de kennis valide is, ofwel bruikbaar. Dit kan bij het kwalitatieve onderzoek beter, omdat ten tijde van het onderzoek kan worden ingespeeld op geobserveerde gebreken in de validiteit.

De meer open structuur van het kwalitatieve onderzoek maakt het de onderzoeker mogelijk ten tijde van het onderzoek nieuwe ideeën te incorporeren, zelfs eventueel nieuwe accenten en prioriteiten te leggen in de probleemstelling. Betrouwbaarheid is dus niet de sterkste kant van het kwalitatieve onderzoek, daarvoor zijn de interpretaties van waargenomen gebeurtenissen te zeer aan de context van

de totale situatie gebonden en zijn de selecties tijdens het observeren te sterk afhankelijk van momentane beslissingen ten tijde van het onderzoek, waarbij onmiddellijk moet worden ingespeeld op het verloop van een actueel en levend proces (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 48).

In de literatuur wordt aangegeven dat in hoofdlijnen vijf dataverzamelings technieken zijn in het kwalitatieve onderzoek. Deze zijn de volgende (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 76):

1. Het interview (al of niet gestructureerd);
2. De documentverzameling;
3. De participerende observatie;
4. De naturalistische of afstandelijke observatie;
5. Het experiment.

Deze technieken zal ik in het vervolg van dit hoofdstuk uiteenzetten en ik zal aangeven hoe ik het in de praktijk heb toegepast. Echter, ik zal alleen een uiteenzetting geven van de eerste drie, omdat ik die ten uitvoer heb gebracht. Zijdelings zal ik het over de vierde techniek, namelijk de afstandelijke observatie hebben.

2.3 Eerste bron van informatie: formele interviews en informele gesprekken

In eerste instantie heb ik gezien de aard van mijn scriptie mij gretig laten informeren door personeel van het secretariaat van de RAI Vereniging. Ik heb daartoe interviews afgelegd, welke ik vervolgens heb meegenomen in mijn onderzoek. Deze interviews hebben het een en ander voor mij duidelijk gemaakt, waardoor ik mijn onderzoek nader kon structuren. Ik heb daarbij de nadruk gelegd op lobbyen en het behartigen van belangen door een belangenorganisatie als de RAI Vereniging. Tevens is mijn aandacht daarbij uitgegaan naar besluitvorming in Brussel en nationale afstemming met de regering (ministeries) en andere relevante actoren uit het veld. Ik heb daartoe gebruik gemaakt van enkele figuren, die eveneens in de scriptie zijn verwerkt.

Een interessant onderdeel waar mijn aandacht tevens naar uit is gegaan, is hoe Nederland en de Nederlandse lobbyisten door de actoren van de overige lidstaten worden gepercipieerd. Dit heeft interessante uitspraken tot gevolg gehad. Ik heb alle formele interviews uitgewerkt en tevens de essentie daarvan verwerkt in het zesde hoofdstuk, waarbij aan de hand van enkele kernrubrieken de uitspraken van de respondenten gestructureerd zijn. Ik heb mijn interviews uiteraard niet alleen gehouden met personen binnen de organisatie, maar ook relevante actoren buiten de organisatie.

Deze actoren bevinden zich zowel binnen de private als ook in de publieke sector. Deze actoren hebben allen belang bij de uitkomsten van de discussies over mobiliteit in brede zin. Een belangrijke publieke actor is afkomstig uit van het ministerie van Financiën. Relevante private actoren zijn afkomstig van enkele belangenorganisaties, zowel op nationaal als Europees niveau. Naast deze formele interviews heb ik ook vele informele gesprekken gevoerd met relevante personen binnen en buiten de RAI Vereniging, wat ook de nodige interessante en aanvullende inzichten heeft opgeleverd.

Tegelijk moet ik wel aangeven dat mijn formele interviews, dus de interviews die ik heb uitgewerkt, toch informeel verlopen zijn. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van de ‘vrije interview’ vorm. Deze is bij uitstek geschikt voor een eerste vrije oriëntatie, omdat men de respondenten vrijuit kan laten praten en ik zelf als interviewer kan ingrijpen en navragen indien iets niet duidelijk zou zijn (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 87). Een interview is een vorm van gesprek waarin iemand – de interviewer – zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen, aan een of meer anderen – de respondenten –, die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 88).

Zoals gebruikelijk is voor het kwalitatief onderzoek heb ik gebruik gemaakt van ongestructureerde interviews, waarbij de vragen en antwoorden van te voren niet vastliggen. Ik heb wel een lijst opgesteld, waarin ik enkele kernonderwerpen heb verwoord, waarover ik vervolgens met de

respondenten over heb gesproken. Deze vaste onderwerpen heb ik in elk interview toegepast. Echter, de vragen zijn hier en daar toegespitst op de respondent en de context waarin deze verkeerd. Mijn keuze hiervoor heeft te maken met twee aspecten. Ten eerste ben ik zelf informeel ingesteld en vind ik het prettig om gesprekken te voeren zonder daarbij in formaliteiten te vervallen. De tweede verklaring is dat de ontvangende partijen mij zeer openhartig hebben ontvangen, wat voor mij genoeg aanleiding vormde om mijn eigen stijl door te zetten in de gesprekken die zijn gevoerd. Bij het maken van afspraken heb ik dan ook steeds gebruik gemaakt van het “woord” gesprek en niet interview.

Tijdens deze gesprekken heb ik gebruik gemaakt van een andere eigenschap van het ongestructureerde interview, te weten dat een beginvraag wordt gesteld die aansluit bij de kennis en ervaring van de respondenten en die het gebied afgrenst waarover de interviewers iets willen horen en zeggen (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 89). Op deze manier breng je de respondent in de gelegenheid om zijn of haar eigen mening te verwoorden. Het is tevens een zeldzame gelegenheid waarin er echt geluisterd wordt. Ik heb dit gemerkt tijdens de interviews die ik heb uitgevoerd. Je ziet aan de houding en reactie van de respondenten dat zij soms opmerkingen maken, die ze normaliter niet zouden maken.

Het viel mij eveneens op, dat de respondenten welwillend zijn. Zij willen graag hun kennis en mening delen met betrekking tot de onderwerpen die zijn behandeld. Ook heb ik gemerkt dat het belangrijk is om zelf erachter aan te gaan. Hoewel, ik moet tegelijk toegeven dat het netwerk van mijn stagebegeleider ruim genoeg was om in contact te komen. En het was een groot voordeel om mijn stagebegeleider als contactpersoon aan te geven. Eenmaal aangekomen zijn al mijn interviews zeer soepel verlopen. Ik ben goed opgevangen. Bovendien duurde elk interview langer dan gepland. Aan de ene kant waren de respondenten goed op de hoogte. Zoals gezegd, was het aan hun houding te merken dat zij op deze manier enige stoom konden afblazen. Aan de andere kant lag het aan mij, omdat ik steeds wist door te vragen. Echter, ik vergat niet om toestemming te vragen als ik bewust was van het feit dat het langer zou duren.

2.4 De verzameling van documenten

Bij het verzamelen van documenten hebben wij te maken met door mensen geproduceerde kennis. Ik heb voornamelijk gebruik gemaakt van onpersoonlijke documenten. Dit zijn documenten die ontstaan door pogingen van onderzoekers om bepaalde situaties en verschijnselen te beschrijven en/of verklaren. De onderzoekers geven in deze documenten verbanden aan tussen verschijnselen. Met betrekking tot de casus, de RAI Vereniging en de rol van belangenorganisaties in het besluitvormingsproces in Europees verband, ben ik aangewezen op literatuur die geschreven is over de verschillende deelaspecten, die ik behandel in deze scriptie.

Ik heb hiertoe inspanning geleverd door de universiteitsbibliotheek af te gaan op zoek naar wetenschappelijk onderzoek dat verricht is naar aanleiding van europeanisering. Tevens heb ik mij laten bedienen door literatuur over deelaspecten, zoals lobbyen, de Nederlandse lobby, de rol en het beeld dat men heeft van de kleine lidstaten, etc. Mijn eerste maanden heb ik mij dan ook bezig gehouden met het lezen van de literatuur.

In het begin heb ik via het zoekprogramma van de bibliotheek op trefwoord gezocht naar mogelijke literatuur. Dit heeft een hele lijst opgeleverd, waarvan ik een selectie heb gemaakt. Daarbij heb ik bewust gekozen voor een redelijke afstemming van de verschillende onderwerpen. Tevens heb ik personen in mijn omgeving gevraagd om relevante literatuur. Naast literatuur heb ik ook tijdschriften, kranten en internet geraadpleegd. De opgedane informatie en inzichten heb ik vervolgens verwerkt in deze scriptie.

2.5 Kennis opgedaan door observatie

Naast de hierboven aangegeven bronnen van kennis ben ik aangewezen op observatie. Het gaat daarbij om de observatie van hoe mensen met elkaar omgaan, hoe zij reageren op gebeurtenissen, tijdens bijeenkomsten en gesprekken met relevante actoren uit de omgeving. Door deel te nemen aan de dagelijkse activiteiten van het secretariaat van de RAI Vereniging heb ik kennis kunnen nemen van

hun gevoelens en percepties. Zodoende leef je ook mee en dit draagt vervolgens bij aan het acceptatievermogen van de ontvangende organisaties. Door een goede band op te bouwen, heb ik mijzelf zelf in de gelegenheid gebracht om belangrijke informatie in te winnen. Observatie valt uiteen in twee varianten: afstandelijke observatie en participerende observatie.

Afstandelijke observatie is het zorgvuldig en aandachtig gadeslaan van de gedragingen waarin de onderzoekers zijn geïnteresseerd, waarbij deze gedragingen op geen enkele wijze het resultaat zijn van activiteiten van onderzoekers, terwijl ze daaraan ook niet deelnemen (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 77).

Bij participerende observatie gaat het juist om het deelnemen aan de dagelijkse activiteiten van de onderzochten, om op die manier door meeleving, meebeleving, observatie, interviews en de bestudering van documenten inzicht te krijgen in hun, voor het onderzoek interessante, gedragingen, interacties, opvattingen, houdingen, ervaringen of sociale relaties (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 81). Bij de uitoefening van deze vorm van observatie is het voor een onderzoeker belangrijk om met zijn gedrag de onderzochten niet te beïnvloeden in hun dagelijkse sociale omgang met mensen en zaken.

Door mijn actieve aanwezigheid wist ik de meeste personen in de organisatie op de hoogte te houden van mijn scriptie en de verschillende deelaspecten daarvan. Interessant is het vooral om botsende meningen op te vangen. Dit draagt bij aan een breder inzicht in het onderzoek. Terloops was ik in de gelegenheid om mensen aan te spreken. Ik ben eigenlijk mijzelf geweest. Een eigenschap van mij is dat ik geïnteresseerd ben in mensen en organisaties waar ik deel van uitmaak. Dit is positief opgepakt door de organisaties, gezien hun open houding tegenover mij.

Door participerend te observeren is de validiteit van de opgedane kennis zeer hoog en direct. Wat betreft de betrouwbaarheid kunnen er enkele kanttekeningen worden gemaakt (Syllabus “Kwalitatieve onderzoeksmethoden”, 2002: 84). Ten eerste is er een overmaat aan informatie die wordt aangeboden. Daarin heb ik in belangrijke mate moeten zeven. Tevens speelt het geheugen een rol in het verwerken van informatie. Ik heb dit grotendeels proberen te compenseren door geregeld een bloknoot bij de hand te houden om de nodige kennis direct te noteren.

Ten slotte is er sprake van ongestructureerde interacties. Je komt terloops mensen tegen en hoort ze praten over een onderwerp, dat wel interessant kan zijn voor de scriptie, alleen moet je oppassen dat je niet teveel inhaakt op het gesprek, waardoor relevante informatie wel eens buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten. Dit heb ik proberen te realiseren door in veel gevallen op een afstand waar te nemen. Het is best mogelijk dat personen een gesprek kunnen onderbreken of overstappen op een ander onderwerp, omdat zij zich bewust worden van mijn aanwezigheid. In veel gevallen heb ik gesprekken en mensen een vrije loop gegeven, wat toch wel interessante inzichten heeft opgeleverd. Immers, verbaal gedrag door middel van uitdrukkingen geeft veel inzicht in de denkbeelden die mensen erop na houden.

Daarnaast speelt non-verbaal gedrag een rol in het begrijpen hoe mensen onderling met elkaar omgaan en hoe mensen mijn aanwezigheid percipiëren. Als onderzoeker dien je dan ook op te passen dat je niet (teveel) invloed hebt door deel gaan uitmaken van een organisatie. Ik heb binnen de organisatie een goede band opgebouwd met enkele “informanten” op wie ik elke keer kon terugvallen.

Het toepassen van de in dit hoofdstuk beschreven methodologie is mij niet moeilijk afgegaan. Mijn tijd binnen de RAI Vereniging is goed verlopen. Ik ben positief opgevangen, ben wegwijs gemaakt en heb alle toegang gekregen tot de voor mij relevante informatie. Mijn stageperiode is zeer leerzaam verlopen.

3. Analytische modellen

3.1 *Beschrijving van beide modellen: het aanpassingsmodel en het invloedsmodel*

In deze scriptie gaat de aandacht uit naar europeanisering en welke gevolgen dat heeft voor de houding van belangenorganisaties tegenover overheidsinstanties op nationaal en Europees niveau en jegens relevante (private)actoren in de omgeving. Europese besluitvorming is speerpunt voor veel belangenorganisaties. Door inzicht te verschaffen in het hele traject kan ingespeeld worden op mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het verloop en de uitkomsten van Europees beleid. Vaak gaat het om het vinden van alternatieve wegen tot relevante personen om deze vervolgens te overtuigen van de eigen ideeën.

Echter, deze vertaalslag van ideeën ondervindt de nodige haperingen. Ten eerste dient rekening gehouden te worden met de complexiteit van het besluitvormingsproces. Een tweede factor vormen de vele en verschillende culturen en talen die de Unie rijk is. Ten derde gaat het in besluitvorming om belangen, wensen van de achterban. Deze worden behartigd door belangenorganisaties. Zodoende hebben belangenorganisaties vaak conflicterende belangen.

Deze vele, vaak botsende belangen beletten een vloeiend verloop van de besluitvorming. Dit maakt het interessant voor wetenschappers en onderzoekers om te kijken naar regelmatigigheden binnen deze context van botsende belangen. Besluitvorming in Brussel kenmerkt zich door twee eigenschappen. Formeel gezien worden besluiten genomen in Brussel en vindt de implementatie vervolgens plaats door toedoen van regeringen van de lidstaten. In dit proces proberen Europese instellingen Europese belangen te laten doorsijpelen in het beleid van de lidstaten. Een tweede eigenschap is dat nationale actoren via formele en informele kanalen beleid in Brussel kunnen beïnvloeden. Deze actoren op het nationale niveau, waaronder de regeringen van lidstaten, het bedrijfsleven en belangenorganisaties proberen soms gezamenlijk, soms op eigen titel invloed uit te oefenen op beleidsvorming in Brussel.

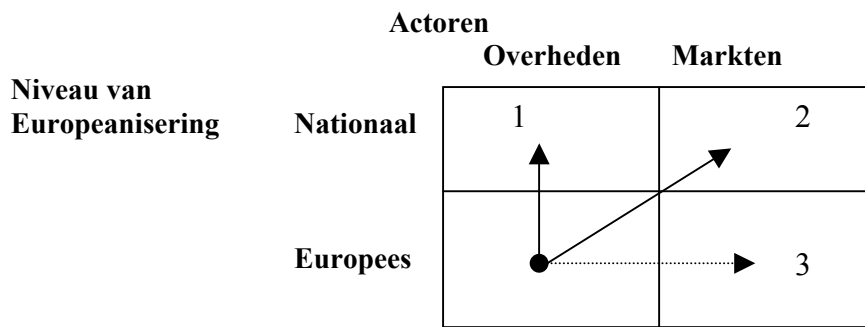
De hierboven beschreven eigenschappen zijn te vertalen in de volgende analytische modellen: het aanpassingsmodel en het invloedsmodel. Beide modellen bestaan uit twee beleidsdimensies die in het inleidende hoofdstuk al benoemd zijn, maar die in dit hoofdstuk verder zullen worden uitgewerkt. Ten eerste gaat het om het beleidsniveau waarin sprake is van europeanisering. Het beleidsniveau is onder te verdelen in het nationale en het Europese niveau. De tweede beleidsdimensie heeft betrekking op de beleidssferen die relevant zijn. De actoren binnen die sferen worden verdeeld in twee categorieën, te weten de overheid (publieke sector) en marktpartijen (de private sector). Hieronder zal ik een nadere beschrijving geven van beide modellen en vervolgens zal ik verschillende literatuur gebruiken om deze modellen nader toe te lichten. Bij de uitwerking van de modellen zal ik voorbeelden gebruiken ter verduidelijking.

3.2 *Het aanpassingsmodel*

In het **aanpassingsmodel** is er sprake van europeanisering, die wordt bewerkstelligd door actoren op het Europese niveau. Besluitvorming in Brussel is van invloed op het reilen en zeilen van de lidstaten. Brussels beleid wordt op het nationale niveau geïmplementeerd. De invloed die daarbij uitgaat op het nationale niveau kan beschreven worden aan de hand van vectoren. Voor beide modellen gelden twee figuren. De eerste figuur van het aanpassingsmodel toont een beweging vanuit de Europese overheden en heeft drie vectoren (zie figuur 3.1). De eerste vector is gericht op de nationale overheden. Als voorbeeld kan gedacht worden aan de begroting van de EU. De implementatie is geheel aan de lidstaten en die mogen op papier niet afwijken van de regels.

De tweede vector is gericht op de markten op het nationale niveau. Daarbij kan gedacht worden aan het opleggen van fusiecondities voor bedrijven binnen de gehele Unie. De derde vector is gericht op de marktsector op EU-niveau. Een voorbeeld hiervan is de tarifaire bescherming, ook wel de Common External Tariffs (CET). De laatste vector geeft een afgeleide of indirecte vorm weer van europeanisering, omdat het plaats heeft binnen één niveau en wel het Europese.

Figuur 3.1 Europeanisering vanuit de EU richting de lidstaten met als uitgangspunt de Europese overheden



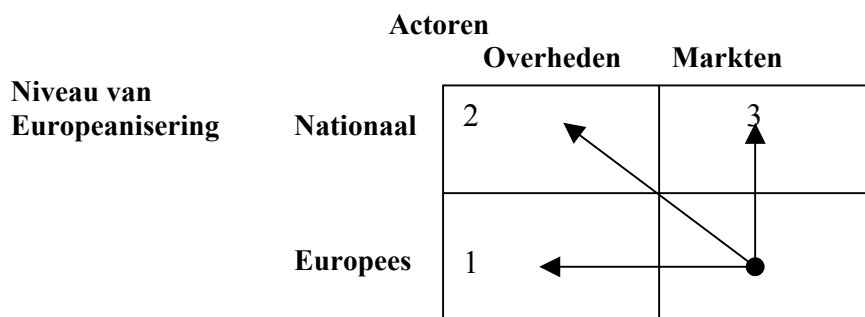
Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 29

De tweede figuur van het aanpassingsmodel heeft als uitgangspunt de Europese private sector (zie figuur 3.2). De eerste vector is gericht op de Europese overheden. Hoewel deze invloed bescheiden is, kan als voorbeeld de Single European Market (SEM) en de European Round Table of Industrials (ERT) voorgedragen worden. Deze ontwikkelingen zijn aangestuurd door marktpartijen. Een opmerking is hier op z'n plaats: europeanisering vindt plaats binnen het Europees niveau en is zodoende een indirecte of afgeleide vorm van europeanisering.

De tweede vector is gericht op de overheden op nationaal niveau. Een actueel voorbeeld van deze tweede vector is het Belastingplan 21^e eeuw. Belastingen worden nog altijd nationaal bepaald. Daarom probeert het Europese bedrijfsleven de nationale overheden te beïnvloeden om zo een gunstig ondernemingsklimaat te bewerkstelligen voor het Europese bedrijfsleven. De laatste vector is gericht op de marktpartijen op nationaal niveau. Deze invloed is zeer groot gezien het belang van multinationals en hun invloed op de nationale markten, zij het direct door de huisvesting van hoofdkantoren, zij het door het belang van de afzet. Een voorbeeld is de normering van producten.

Het gebruik van het aanpassingsmodel heeft te maken met de context waarin de RAI Vereniging verkeert. De mobiliteitsbranche staat onder druk van beleid dat afkomstig is uit Brussel. Daarbij heeft de RAI Vereniging te maken met actoren, die onder te verdelen zijn in Europese instellingen en de diverse marktpartijen, die relevant zijn voor de mobiliteitsbranche in specifieke zin en over het algemeen betrekking hebben op economische activiteiten. Door gebruik te maken van deze figuren en die van het invloedsmodel wordt de RAI Vereniging in staat gesteld het krachtenveld in kaart te brengen.

Figuur 3.2 Europeanisering vanuit de EU richting de lidstaten met als uitgangspunt de Europese markt



Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 29

Aanvullend op het aanpassingsmodel kan gebruik gemaakt worden van een ander model dat europeanisering in de vorm van ‘aanpassing’ beschrijft. J. Frieden en R. Rogowski hebben een model

opgesteld om beleidsaanpassing door internationalisering te verklaren (zie tabel 3.1). Het **Friegen-Rogowski-model** bestaat uit drie aanpassing-onder-druk mechanismen. Het eerste mechanisme is dat relatieve prijsverhoudingen verschuiven, waardoor de binnenlandse voorkeuren en coalities zich aanpassen aan buitenlandse invloeden. Het tweede mechanisme is de groei van de ‘internationale’ sector in de binnenlandse economie, waardoor de crisisgevoeligheid voor buitenlandse schokken toeneemt. Het laatste mechanisme is de beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie, waarbij slijtage optreedt van de nationale overheidsinstrumenten.

De relatie van dit model tot de casus is dat europeanisering van de autobranche, en in het bijzonder het belastingstelsel gerelateerd tot de branche, tot gevolg heeft dat de regering en de diverse actoren binnen de branche onder invloed van europeanisering in eerste instantie hun beleidsinstrumenten moeten aanpassen. Deze aanpassingsdruk wordt eveneens door de RAI Vereniging gevoeld. Zodoende proberen zij daarop te anticiperen, door hun beleid en lobby daarop af te stemmen. Een eerste aanzet daartoe is het plan van de Commissie om de kale prijs van alle auto’s in de sector gelijk te trekken. Echter, zoals aangegeven in het inleidend hoofdstuk, zal dit leiden tot asymmetrische prijsverhoudingen binnen de Unie doordat het belastingstelsel per lidstaat verschilt.

Het model van ‘3 aanpassing-onder-druk mechanismen’ zal in hoofdstuk acht nader uitgewerkt worden aan de hand van de casusbeschrijving. Dit model is zeer toepasselijk voor de RAI Vereniging. Enigszins vooruitlopend op de uitwerking kan hier aangegeven worden dat de RAI Vereniging zich bevindt in de laatste fase van de aanpassing-onder-druk mechanismen. Welke consequenties dat heeft zal worden toegelicht.

Tabel 3.1 Beleidsaanpassing door internationalisering: ‘3 Aanpassing-onder-druk mechanismen’

(1) Relatieve prijsverhoudingen verschuiven	→	Aanpassing binnenlandse voorkeuren en coalities
(2) Groei van de ‘internationale’ sector in de binnenlands economie	→	Crisisgevoeligheid voor buitenlandse schokken neemt toe
(3) Beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie	→	Slijtage nationale overheidsinstrumenten

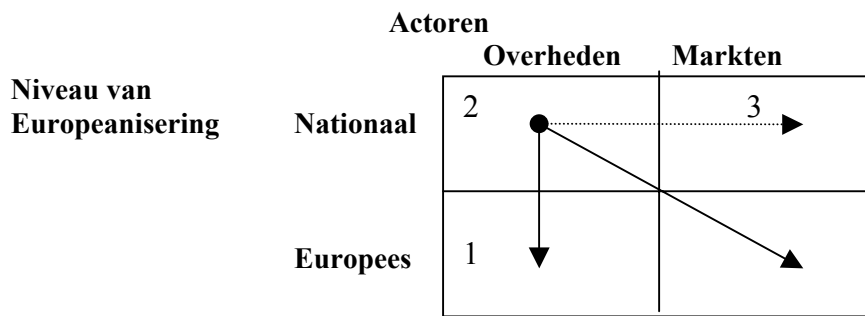
Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 41

3.3 *Het invloedsmodel*

Het **invloedsmodel** gaat in op de invloedsmogelijkheden vanuit het nationale niveau om Europees beleid mede vorm te geven. Overheden sturen vanuit hun nationale hoofdsteden ambtenaren en functionarissen naar Brussel en de andere EU steden om hun wensen en eisen kenbaar te maken. Deze inspanning wordt ook verricht door marktpartijen (multinationals en brancheorganisaties) op zowel het nationale als ook het Europese niveau. Deze actoren staan onder invloed van Europese wetgeving. Zij kunnen via de nationale overheden proberen invloed uit te oefenen.

Echter, het komt steeds vaker voor dat zij Brussel direct opzoeken om de winst van lobbyen te verhogen. Deze situatie is ook geldig voor de RAI Vereniging. Hoewel zij een kleine speler is in Brussel, wat zal blijken uit de casusbeschrijving in hoofdstuk vijf, weten zij toch veel gedaan te krijgen. Als belangenorganisatie met een grote achterban moeten zij hun activiteiten in toenemende mate richten op Brussel. Vanuit het invloedsmodel gaat de aandacht uit naar het belobbyen van nationale en Europese actoren. Om welke actoren het precies gaat wordt nader uitgelegd in hoofdstuk zeven.

Figuur 3.3 Europeanisering vanuit de lidstaten richting de Europese instellingen met als uitgangspunt de nationale overheden



Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 29

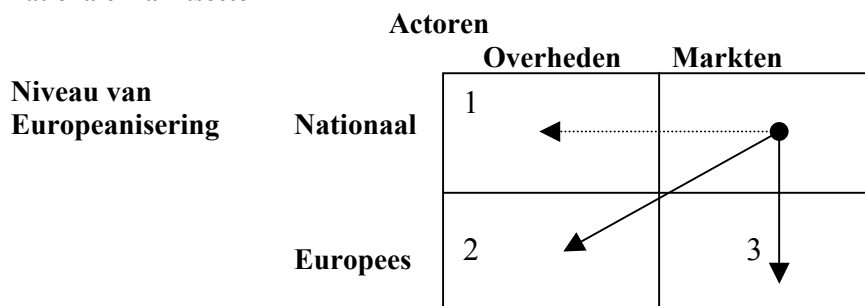
Het invloedsmodel heeft net als het aanpassingsmodel twee figuren waarmee europeanisering kan worden beschreven. De eerste figuur, figuur 3.3, neemt als centraal punt de nationale overheden. Deze proberen beleid te beïnvloeden en hebben daartoe drie wegen om af te leggen. De eerste vector is gericht op overheden op het Europese niveau. Een voorbeeld hiervan is het ‘Werkgelegenheidspact 1997’, waarbij rekening gehouden is met de werkgelegenheidspolitiek op lidstatelijk niveau. Zodoende hebben de lidstaten invloed weten uit te oefenen op de uitkomsten van dit beleidsvormingsproces. Een tweede vector is die van de nationale overheden gericht op de Europese marktpartijen. Als voorbeeld kan de semi-privatisering van de Aerospace (Europese defensie-industrie) worden gegeven.

De laatste vector is gericht op de marktpartijen op het nationale niveau. Een voorbeeld is de Nederlandse Mededingingswet (1-1-1998), die gericht is op het indammen van concurrentiebeperkende handelingen door bedrijven binnen de Nederlandse markt. Deze laatste vector illustreert een indirecte of afgeleide europeanisering, omdat het binnen een beleidsniveau plaatsheeft.

De tweede figuur, zie figuur 3.4, van het invloedsmodel heeft als uitgangspunt de nationale marktsector. Actoren binnen deze sector proberen beleid te beïnvloeden, wat voor hun voordelen kan opleveren, of juist om negatieve consequenties te minimaliseren. Een eerste vector is gericht op de eigen nationale overheden. Een voorbeeld hiervan is wetgeving omtrent makelaars. Dit voorbeeld is wel één die een indirecte of afgeleide Europeanisering beschrijft, omdat het binnen één niveau plaatsvindt. Makelaars hebben zo hun beleidsruimte weten vast te houden.

Een tweede vector is gericht op Europese overheden. Een voorbeeld hiervan is een multinational als Philips, die haar eigen belangen op directe wijze behartigt. Daartoe zijn de middelen reikend. Ten slotte, de vector gericht op de Europese marktpartijen. Een voorbeeld hiervan is de regelgeving omtrent het betalingsverkeer (Eurocard), tussen bedrijven op beide niveaus.

Figuur 3.4 Europeanisering vanuit de lidstaten richting de Europese instellingen met als uitgangspunt de nationale marktsector



Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 29

Aangezien lobbyen centraal staat in het invloedsmodel zal ik hier kort stilstaan bij de definiëring van lobby. M.P.C.M. van Schendelen geeft twee definities van lobbyen. De minimale formulering is *informeel informatie uitwisselen met formele gezagsdragers*. De maximale formulering is als volgt: *informeel pogen formele gezagsdragers te beïnvloeden*. De schrijver geeft aan dat het verschil tussen beide definities “gradueel” is. Daarmee bedoelt hij dat “beïnvloeding kan niet zonder enigerlei communicatie of uitwisseling van informatie en communicatie in de politiek wordt algemeen gezien als het vehicel van beïnvloeding. Het onderscheid is nuttig omdat het een bandbreedte van gedragingen behelst: van informeren tot beïnvloeden (Van Schendelen, 1993b: 11).”

Het gebruik van beide modellen geeft de mogelijkheid om multi-level analyse toe te passen. Dit verhoogt het inzicht in de situatie. Daarbij is er sprake van een lager theoretisch gehalte, maar dat wordt gecompenseerd door een hoger beschrijvingswaarde van belangenorganisaties en hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleid op zowel nationaal, maar vooral op het Europees niveau. De verschillende velden rivaliseren met elkaar. Beslissingen op de scheidslijn tussen nationaal en Europees niveau zijn moeilijk omdat deze worden betwist door de lidstaten. Het toepassen van multilevel analyse maakt het enigszins mogelijk om beslissingen op deze scheidslijn enigszins te nemen.

In geval van de RAI Vereniging is de toepassing van een multi-level analyse zeer behulpzaam en nodig. Immers, gezien de context en de activiteiten is het nodig om vanuit verschillende invalshoeken te kijken naar de lobby die reeds plaatsvindt en welke mogelijkheden er zijn om de lobby te versterken. Daarbij zal ik uitgaan van de hierboven beschreven modellen: het aanpassingsmodel, het Frieden-Rogowski-model en het invloedsmodel. Deze modellen zijn hierboven uiteengezet, maar zullen in de komende paragrafen aangevuld worden aan de hand van diverse literaire bijdragen. Maar eerst zal in de volgende paragraaf een aanvulling worden gegeven voor het aanpassings- en invloedsmodel.

3.4 Aanvullende ideeën op beide analytische modellen

De volgende vraag kan gesteld worden met betrekking tot de hierboven behandelde modellen: waarom een bepaald beleidsniveau? Van Schendelen (Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2003) geeft een uiteenzetting hiervan met mogelijke antwoorden. Er zijn twee benaderingen om tot beantwoording te komen. In tabel 3.2 wordt een overzicht gegeven van deze benaderingen. De eerste is de statische benadering en de tweede is de dynamische benadering. Bij de statische benadering gaat het om twee alternatieve antwoordmogelijkheden. Het eerste alternatief is de vigerende werkverdeling in een land tussen markten en overheden. Het gaat daarbij om tradities, wettelijke regelingen en machtsverhoudingen.

Bij het tweede alternatief gaat het juist om de vigerende werkverdeling tussen het nationaal en het Europees niveau. Daarbij gaat de aandacht uit naar verdragen, regelgeving, beleidsprogramma's (financiële verdelingen), controles en machtsrelaties tussen de verschillende niveaus. De alternatieven van de statische benadering komen overeen met het beleidsniveau en de beleidssferen van de hiervoor behandelde analytische modellen.

De tweede antwoordmogelijkheid is de dynamische benadering. Deze is onderverdeeld in vier alternatieven. De eerste is de ‘nieuwe werkverdeling bij beleidsvoering’. Een voorbeeld is deregulering, ofwel meer markt. Daarbij kan het gaan om ‘nationale coördinaties’ ofwel de nadruk ligt bij de lidstaten, of juist om een ‘gemeenschappelijke’ aanpak, waarbij de nadruk meer bij de Europese instellingen ligt. Het tweede alternatief is de ‘wrijving tussen beleidsniveaus’. Daarbij kan het gaan om een efficiënte beleidsrealisatie, dus meer markt. Of toezicht op concurrentie, dus meer overheid. Of toezicht op EU-implementatie, dus meer EU.

Het derde alternatief is de ‘politisering van belangen’, waarbij issues en dossiers verplaatsen. Hiervoor zijn enkele voorbeelden te noemen. Ten eerste de bananensector, waarbij een tendens is van markt naar de EU. Binnen de sociale zekerheid is er juist een beweging van overheden naar de markt. Wat monetair beleid betreft is het van nationale overheden naar de EU-instellingen. Ten slotte, het vierde

alternatief van ‘multipliers’ (zelfversterkende) trends. Enkele voorbeelden hiervan met betrekking tot de markt zijn technologische factoren, mass-economies en verkeer. Met betrekking tot overheden gaat het om de volgende voorbeelden: de rol van politieke partijen, belangengroepen en ambtelijke apparaten. Op EU niveau kan gedacht worden aan het beleidsverloop (of neofunctionalisme).

Tabel 3.2 Waarom een bepaald beleidsniveau?

<i>Statische benadering</i>	<i>Dynamische benadering</i>
Vigerende werkverdeling in een land tussen markten en overheden	Nieuwe werkverdeling bij beleidsvoering
Vigerende werkverdeling tussen nationaal en Europees	Wrijving tussen beleidsniveaus
	Politisering van belangen: verplaatsing van issues en dossiers
	Multipliers (zelf-versterkende) trends

Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 38

Europeaniserings-‘uitdagingen’ liggen dus langs de scheidslijn van nationaal en Europees (zie figuur 3.5). Bovendien is er een scheiding in kolommen in de figuren die gebruikt zijn voor het aanpassings- en invloedsmodel. De publieke kolom kent als stelregel het subsidiariteitsbeginsel. Dat stelt dat beleid in eerste instantie op nationaal niveau wordt bepaald en uitgevoerd, als het niet gaat dan door Europese instellingen. Daarbij speelt legitimiteit een belangrijke rol: sommige problemen zijn beter op nationaal niveau op te lossen. De private kolom kenmerkt zich door bedrijfsstrategisch gedrag, waarbij ingespeeld wordt op protectie vs. vrijhandel, regionalisering of globalisering.

Figuur 3.5 Europeanisering verdeeld naar actoren en niveau van europeanisering

		Actoren	
		Overheden	Markten
Niveau van Europeanisering	Nationaal		
	Europees		

Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 29

De vraag is dus binnen deze kolom hoe private actoren tegen europeanisering aankijken. Deze actoren nemen ook beslissingen, waarbij zij rekening dienen te houden met regelingen op Europees als ook op nationaal niveau. Sommige marktpartijen laten zich daarbij steunen door nationale overheden (zoals de vliegtuigindustrie), andere partijen zoeken Brussel juist direct op, omdat zij de eigen overheden als tegenstander ervaren of omdat deze in hun ogen tekort schieten in het bespelen van Brussel.

Naast dit onderscheid in verschillende dimensies, namelijk in beleidsniveaus (nationaal/Europees) en beleidssferen (publiek/privaat), kan gekeken worden naar *het gebruik van vectoren* om europeanisering te beschrijven en enkele voordelen die het met zich meebrengt (Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2003). Ten eerste kan het dienen als ‘mental mapping’ om onderzoek te doen. Het onderzoek wordt zodoende gestructureerd en geeft de onderzoeker de mogelijkheid om

dieper in te gaan op bepaalde aspecten. Ten tweede kan het gebruikt worden om een beschrijving te geven van een specifieke casus. Dit wordt ook wel het ‘ontwikkelingsperspectief’ genoemd. Een voorbeeld van hierboven is de tweede vector van het tweede figuur van het invloedsmodel, namelijk de multinational Koninklijke Philips en het veilig stellen van de eigen belangen op Europees niveau.

Een derde mogelijkheid voor het gebruik van vectoren is de optimalisatie van de invloedsbenadering, waarbij ingespeeld wordt op ontwikkelingen die van invloed zijn op de onderlinge relatie tussen actoren, waaruit mogelijkheden tot het beïnvloeden van processen en actoren uitvloeit. Een laatste mogelijkheid is de evaluatie van casussen omtrent europeanisering. Deze inzichten in relatie tot het gebruik van vectoren zullen toegepast worden in de verdere uitwerking van deze scriptie.

In de nu volgende paragrafen zullen de hierboven beschreven analytische modellen - het invloedsmodel en het aanpassingsmodel - nader uitgewerkt worden aan de hand van relevante literatuur over europeanisering. In hoofdstuk acht zullen deze inzichten nader uitgewerkt worden aan de hand van de casusbeschrijving. Het gebruik van vectoren kan dus om verschillende doeleinden gebruikt worden. Ik zal uiteenzetten wat de voordelen zijn van elke verklaring en wat de relevantie ervan is met betrekking tot de casus.

3.5 Aanvullende inzichten op het aanpassingsmodel

3.5.1 Aanpassing onder druk

Een boek dat een duidelijke uiteenzetting geeft van aanpassingstendensen van actoren onder invloed van europeanisering is *Transforming Europe* van T. Risse en M.G. Cowles (2001). In hun boek gaan zij in op europeanisering en de impact die daarvan uitgaat op de ‘domestic structures’ (binnenlandse structuur) van de lidstaten. Europeanisering is volgens deze schrijvers ‘the emergence and the development at the European level of distinct structures of governance’ (Cowles et al., 2001: 3). Voor zover het mogelijk is, zullen Engelse begrippen vertaald worden in het Nederlands. Voor de ‘herkenbaarheid’ van de Angelsaksische literatuur zal gebruik worden gemaakt van de Engelse begrippen.

Zij richten zich in hun boek op enkele facetten van Europeanisering. Zij zijn vooral geïnteresseerd in het begrijpen of en hoe het voortgaande proces van europeanisering van invloed is geweest op het veranderen van nationale naties, hun ‘domestic institutions’ en hun politieke culturen. Tevens kijken zij naar de vormingsinvloed van de Europese Unie op informele structuren, waaronder de relatie tussen de publieke en private sector, de overheid en het bedrijfsleven en de vorming van de identiteit van nationale staten.

Hun ‘framework’ bestaat uit de volgende drie facetten (zie tabel 3.3): Europeanisering, ‘Adaptational pressures’, ook wel aanpassingsdruk, en ‘mediating factors’ of wel bemiddelende factoren. Bij ‘adaptational pressures’ gaat het om de ‘goodness of fit’ (mate van geschiktheid) tussen enerzijds het europeaniseringproces en beleid dat afkomstig is uit Brussel, anderzijds de nationale ‘institutions’ (instituties), regels en praktische afwegingen waarbinnen beleid geïmplementeerd wordt. De mate van ‘fit’ geeft een indicatie van de ‘adaptational pressures’. En juist deze ‘pressures’ (spanningen) geven aan hoeveel moeite een lidstaat moet doen om in overeenstemming te komen met Europese regels en beleid.

Tabel 3.3 Het framework waaruit het aanpassingsmodel bestaat

Europeanisering	Adaptational pressures	Mediating factors
-----------------	------------------------	-------------------

Echter, dit proces is niet eenzijdig. Hoewel lidstaten hun soevereiniteit stukje bij beetje kwijtraken aan Brussel, door de overdracht van competenties en controle bevoegdheden, hebben zij de mogelijkheid

om dit verlies op EU-niveau te compenseren door invloedrijke functies in te nemen en daar waar nodig is coalities aan te gaan. Het derde facet zijn de ‘mediating factors’. Dit zijn de volgende aandachtspunten (Cowles et al., 2001: 2): 1) multiple veto points in the domestic structures, 2) facilitating formal institutions, 3) a country’s organizational and policymaking culture, 4) the differential empowerment of domestic actors, 5) learning (single vs. double loop).

Wat betreft multiple veto points geldt het volgende: “the more power is dispersed across the political system and the more actors have a say in political decision making, the more difficult it is to foster the domestic consensus or “winning coalition” necessary to introduce institutional changes in response to Europeanization pressures” (Cowles et al., 2001: 9). Het tweede punt beschrijft het volgende: “facilitating formal institutions provide actors with material and ideational resources to induce structural change” (2001: 10).

Het derde punt, de opvattingen omtrent het maken van beleid, ook wel het cultuuraspect, en het algemeen geaccepteerde gedrag, zijn van grote invloed op het feit of ‘adaptational pressures’ gebruikt kunnen worden om structurele veranderingen teweeg te brengen. De culturele opvattingen geven tevens de grenzen aan waarbinnen beleid aan legitimiteit wint. Echter, een alternatief om de negatieve aspecten van ‘multiple veto points’ te omzeilen is de aanwezigheid van consensusgeoriënteerde of coöperatieve besluitvorming (Cowles et al., 2001: 10).

De schrijvers verwoorden het volgende met betrekking tot de mogelijkheid van ‘institutional change’ (institutionele verandering): “Institutions do not change institutions; actors do.” Zij zetten dit verder uiteen (Cowles et al., 2001: 11): “Institutions might provide opportunities to actors or even affect their interests and identities. These actors ultimately have to exploit these opportunities in order to produce structural changes.” Zij geven twee ‘mediating factors’ te kennen.

De eerste is die van “differential empowerment of actors”. Verandering in structuren leidt tot de herallocatie van machts capaciteiten, waarover de actoren in het speelveld bezitten. Door de verplaatsing van beleidsterreinen van het nationale naar het Europese niveau ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor actoren om beleid te beïnvloeden, vaak ten koste van de eigen regeringen. Tegenover het inwinnen van nieuwe ‘resources’ staat een negatieve bijkomstigheid, namelijk dat op het Europese niveau er een concurrentie ontstaat tussen zusterorganisaties afkomstig uit de overige lidstaten.

De laatste factor is “learning” (leerproces). Daarover wordt het volgende geschreven: “The mechanism of differential empowerment and redistribution of power resources do not assume that actors change their interests or identities. Rather, differential empowerment enables actors to further these given interests and to induce structural change. But Europeanization might lead to more fundamental changes in actors’ interests and identities. Learning constitutes an agency-centred mechanism to induce such transformations. We need to distinguish between instances in which actors merely adjust means and strategies to achieve their given goals and preferences (single-loop learning) and situations that lead actors to change these goals and preferences themselves (double-loop learning) (Cowles et al., 2001: 12).

Structurele veranderingen onder de hierboven beschreven omstandigheden zijn te verwachten, indien voldaan wordt aan de volgende voorwaarden: 1) indien wezenlijke aanpassingsdruk (adaptational pressure) ontstaat op de nationale structuur, 2) indien de voorzienende (facilitating) factoren aanwezig zijn, waarvan actoren gebruik kunnen maken. Wat betekent dit nu voor de casus? Ik zal aan de hand van de casusbeschrijving aangeven in hoeverre structurele veranderingen mogelijk zijn op het terrein van mobiliteit en dan specifiek aangaande de BPM, maar daarover meer in hoofdstuk zeven. Hieronder zal ik een overzicht geven van de in deze paragraaf behandelde kennis. Aan de hand van dit overzicht zal ik in hoofdstuk acht puntsgewijs kijken hoe deze factoren zich voordoen in relatie tot de casus.

In hun concluderend hoofdstuk geven Cowles en Risse drie criteria waaraan europeanisering moet voldoen (Cowles et al., 2001: 218):

- 1) the emergence and development at the European level of distinct structures of governance: political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative rules;
- 2) the transfer of decision making or policy competencies to the European level;
- 3) the constructing systems of meanings and collective understandings.

Tevens geven zij twee eigenschappen van “adaptational pressures” (Cowles et al., 2001: 222):

- 1) as the degree of compatibility between European rules, policymaking styles, and the collective understandings accompanying them;
- 2) and national institutions and their administrative styles, legal cultures, state-society relationships, and collective identities.

Ten slotte, geven zij nog eens weer welke “mediating factors” ertoe doen (Cowles et al., 2001: 226):

- 1) multiple veto points, waarbij het gaat om de mate van weerstand voor/tegen verandering;
- 2) mediating formal institutions;
- 3) political and organizational cultures: collective understandings about appropriate behaviour: consensus-oriented and cooperative political culture to overcome multiple veto points;
- 4) differential empowerment of actors;
- 5) learning.

3.5.2 Europeanisering

Wat europeanisering betreft spreken zij over twee regels. Ten eerste gaat het om het opleggen van overeenkomsten. Ten tweede gaat het om het onderhandelen voor beleid en de geloofwaardigheid van de actoren in het proces. Bovendien speelt de nationale kleur van de lidstaten een belangrijke rol, waardoor de aanpassing onder invloed van europeanisering een nationale vertaling krijgt (Cowles et al., 2001: 1). Deze nationale vertaalslag is gericht op formele en informele ‘norms, rules, regulations, procedures, and practices’ (Cowles et al., 2001: 6).

De nieuwe structuren die ontstaan door europeanisering zijn de politieke, juridische en sociale instituties, die gepaard gaan met politieke probleemoplossing, waarbij de interactie tussen actoren geformaliseerd wordt en het ontstaan van politieke netwerken gespecialiseerd wordt in de vorming van ‘authoritative european rules’. “Europeanization involves the evolution of new layers of politics that interact with older ones”. Political institutionalisation involves the development of formal and informal rules, procedures, norms, and practices governing politics at the European, national, and sub national levels (Cowles et al., 2001: 3).

Cowles en Risse maken onderscheid tussen twee paden waarlangs europeanisering baan maakt en druk uitoefent op nationale structuren. Ten eerste gaat het om een ‘policy misfit’ (mismatch in beleid) tussen Europese wet- en regelgeving enerzijds, en nationaal beleid anderzijds. Ten tweede is het goed mogelijk dat europeanisering van directe invloed is op nationale structuren en instituties. De impact is tweërlei. Of de aanpassingsdruk is laag en dus hoeft er niet veel te veranderen en wordt Europese wet- en regelgeving zonder al te grote weerstand geïmplementeerd. Een alternatieve impact is dat de aanpassingsdruk juist hoog is. Daarbij wordt de identiteit, wettelijke principes, ‘core’ (kern) structuren, en gebruiken op serieuze wijze op de proef gesteld. Vaak stellen lidstaten, die zich met zo’n situatie zien geconfronteerd, zich verdedigend op (Cowles et al., 2001: 8).

3.5.3 Intergovernmentalisme

De schrijvers die een bijlage leveren aan “Transforming Europe” gaan tevens in op het onderwerp intergovernmentalisme (Cowles et al., 2001: 13): “Intergovernmentalism stresses the importance of states as the ultimate locus of decision making. It also emphasizes the ability of governments to structure agendas, as well as their capacity to control international organizational actors. The “liberal” part of liberal intergovernmentalism starts with social and economic interests and describes how

these interests work their way through the domestic political system and affect the preferences of central decision makers. The first step in the integration process has to do with the identification, mobilization, and aggregation of preferences to arrive at something called a national interest.”

Het tweede component van liberaal intergovernmentalisme heeft betrekking op onderhandelen en coalitievorming op internationale fora. Nationale overheden proberen de overige lidstaten te overtuigen van bepaalde uitkomsten in het besluitvormingsproces. Ten derde is het zo dat instituties afspraken opleggen, onderhandelingen geloofwaardig maken en een ‘rule-based’ (op regels gebaseerde) structuur toepassen voor het niet nakomen van afspraken.

Dit onderdeel is van belang voor de behandeling van de positie van de Nederlandse overheid/regering binnen de context. Hoewel de centrale actor de RAI Vereniging is, dienen wij rekening te houden met de regering en de standpunten die zij innemen met betrekking tot BPM en de mogelijke afschaffing ervan. Tevens is het belangrijk om in kaart te brengen hoe sterk de Nederlandse overheid vertegenwoordigd is in Brussel, om zodoende te achterhalen welke mogelijkheden er zijn om een sterke lobby te verrichten. Immers, een belangenorganisatie staat steviger in haar schoenen als zij de steun kan genieten van de regering. Dit verhoogt ook het acceptatievermogen van de inbreng van belangenorganisaties.

Aanvullend op het idee van liberaal intergovernmentalisme is dat er verschillen zullen blijven tussen lidstaten, door weerstand, maar ook door intrinsieke eigenschappen aan de rol van lidstaten. Risse en Cowles beschrijven deze situatie als volgt: “The legislative and regulatory vehicles of the EU, particularly the directives and the doctrine of mutual recognition, allow great discretion and flexibility in implementing legislation, let alone institutional adaptation. Directives (as opposed to regulations) leave each state to devise its own way of implementing their goals (Cowles et al., 2001: 17).”

Een tweede aanvulling die de schrijvers maken (Cowles et al., 2001: 18), is een afgeleide van het liberaal intergovernmentalisme, namelijk dat institutionele verschillen zullen blijven zolang er machtige(re) lidstaten daar baat bij hebben. Ten derde geven zij aan dat de historische ontwikkeling van de institutionele structuur van de lidstaten van grote invloed is op het wel of niet aanpassen aan europeanisering. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de EU een pas ontstane structuur is, zonder enige geschiedenis in vergelijking tot de lidstaten. Daarom zullen alle lidstaten een andere combinatie van ‘mediating factors’ hebben in de weerstand aan of medewerking tot verder gaande europeanisering. Zodoende kunnen lidstaten hun stempel drukken op de ontwikkeling van de EU.

3.5.4 De rol en mogelijkheden van lidstaten volgens het aanpassingsmodel

In het boek van Cowles en Risse (2001) “Transforming Europe” zijn bijdragen te vinden van verschillende schrijvers met betrekking tot aanpassing onder invloed van europeanisering. De mate van aanpassing hangt af van enkele factoren. Deze worden door A. Héritier opgesomt: the policy preferences of key actors, and the capacity of institutions to implement reform, realize policy change, and administratively adjust to European requirements (Cowles et al., 2001: 44). Héritier gaat verder door uit te leggen dat daar waar er een “mismatch” bestaat tussen beleid afkomstig uit Brussel en de nationale hoofdsteden, en daar waar de beleidspreferenties van politieke leiders bepaald worden door een positieve houding om aan te passen, de afwezigheid van formele ‘veto points’ en een consensusgerichte besluitvormingstraditie zal de mogelijkheid creëren om veranderingen teweeg te brengen in overeenstemming met Europees beleid.

Met betrekking tot de Nederlandse situatie geeft Héritier de volgende beschrijving. “In the Netherlands, with few formal veto points, the key actors basically agreed with the European goals of liberalization. Policy change and, concomitantly, a reform of administrative structures was facilitated by building on its institutionally well-developed capacity for corporatist consensual decision-making – a form of concentrated political leadership that allowed for the compensation of the potential losers of reform (Cowles et al., 2001: 45).

Nederland staat immers bekend om het poldermodel, waarbij vele relevante actoren betrokken worden in het besluitvormingsproces. In geval er juist sprake is van gefragmenteerde politiek leiderschap, en er een groot aantal formele ‘veto points’ zijn in het politieke besluitvormingsproces, als relevante actoren een korte termijn perspectief hebben, dan is de kans op een goed vervolg op de mismatch minimaal. In zo’n geval zal een lidstaat de nodige wrijvingen ondervinden in het implementeren van Brussels beleid.

In geval van het BPM zal gekeken worden naar de impact van beleidsvoorstellen, afkomstig van de Commissie, op de interne verhoudingen en de verdeeldheid onder de actoren die gaan over mobiliteit. Aan de hand van de hierboven gebruikte begrippen zal het wellicht mogelijk worden om een goede beschrijving te geven van de situatie en tevens om te kijken naar mogelijkheden van de RAI Vereniging om de discussie in een voor haar gewenste richting te trekken.

Europeanisering heeft ook invloed op de beeldvorming van Europa en de Europese identiteit. Risse zegt hierover het volgende: “These identity constructions can be distinguished along two dimensions, first, ideas about how “Europe” relates to given nation-state identities, and second, visions about the European political and economic order (Cowles et al., 2001: 199).” Dus als wij kijken naar beide analytische modellen, zowel het invloedmodel als ook het aanpassingsmodel, kunnen wij concluderen dat zowel het beleidsniveau (nationaal of Europees) als ook de beleidssferen (publiek of private) van invloed zijn op deze beeldvorming.

Risse gaat verder door in te gaan op de overdracht van competenties, wat vervolgens van invloed is op de behandeling en waardering van issues. “The continuous transfer of competences from the nation-state to the European level and the Europeanization of more and more issue-areas is expected to have repercussions for the perceptions and collective understandings of individuals and social groups (Cowles et al., 2001: 200).” Dit doet zeker opgeld voor de situatie waarin de RAI Vereniging zich bevindt. De Nederlandse overheid wordt niet alleen ervaren als partner. In de lobby van de Nederlandse overheid ontbreekt het bovendien aan voldoende middelen. Daarom wordt vaak gezocht naar alternatieve routes om beleid te beïnvloeden.

Tevens geldt dat brancheverenigingen, waaronder de RAI Vereniging, gezien de context niet veel inbreng hebben in Brussel. Dit komt doordat er ten eerste geen grote economische spelers in Nederland zijn. Daarom heeft de Nederlandse lobby op veel economische beleidsterreinen geen echte zeggenschap en staan zij vaak aan de zijlijn, terwijl de grote lidstaten en het sterk vertegenwoordigde bedrijfsleven de contouren van de Unie uitstippelen.

3.6 Nadere toelichting op het invloedmodel

3.6.1 Lobbyen in de EU

Een boek dat ingaat op de invloedzijde van lobbyen en een onderbouwing vormt voor het invloedmodel is *Lobbying, pluralism and European Integration* (1998) met als eindredacteur Paul-H. Claeys. Verschillende schrijvers leveren hun bijdrage op het terrein van invloed en lobbyen. In het eerste hoofdstuk wordt door C. Gobin en I. Smets een schets gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen, die van invloed zijn geweest op een veranderende ‘balans’ in de besluitvorming.

Er is sprake van een dubbele ontwikkeling, die de schrijvers als volgt verwoorden: “the fragmentation of the decision-making centres through the setting up of supra- and infra-national political entities and that of the multiplication of pressure methods resulting from the adaptation of social practices to this differentiation of the decision-making structures (Claeys et al., 1998: 25-6).” Centraal staan dus twee ontwikkelingen. Ten eerste gaat het om de fragmentatie van het besluitvormingsproces, waarbij er een verschuiving plaatsvindt naar Brussel toe, waarin de lidstaten het tegen elkaar en tegen de instellingen moeten opnemen. Een tweede ontwikkeling is dat tegelijkertijd meerdere mogelijkheden ontstaan om invloed uit te oefenen op beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Het belang van lobbyen binnen deze context spreekt voor zich.

Lobbyen heeft volgens L. Graziano drie functies, te weten het uitoefenen van druk, het vormen van coalities, en het uitwisselen en presenteren van kennis (Claeys et al., 1998: 41). Echter, het is niet genoeg om te weten welke functies aan lobbyen kunnen worden toegeschreven. Belangrijker is het misschien om het proces rondom de lobby te herkennen. T. Schaber schrijft in zijn bijdrage het volgende over belangen en hoe die mogelijk behartigd kunnen worden (Claeys et al., 1998: 209): “Interests turn to where the power is. They have to find access and they have to adapt their patterns and structures to the multi-level system of governance that characterises the European political system.”

Dus om enige invloed te kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces van de EU is het zaak om de structuur van het Europese politieke systeem te (her)kennen en de inspanningen daarop af te stemmen. Dit systeem wordt op zijn beurt gevormd door de “logic of influence”, waarmee Schaber het volgende bedoelt: “the logic of the institutional and structural setting of the European political system, leads to the evolution of a particular type of interest intermediation which in turn shapes European policy-making (Claeys et al., 1998: 209).”

Lobbyen wordt vaak gezien als een activiteit om te mobiliseren. Tegelijk kunnen de ontwikkelingen omtrent lobbyen gezien worden als een proces van institutionalisering, wat kan leiden tot verschillende lagen van segmentatie. Ik zal de begrippen institutionalisering, segmentatie en “embeddedness” (mate van vastlegging) in deze paragraaf kort weergeven voor de volledigheid en onderbouwing van lobbyen. Echter, deze begrippen zullen in het vervolg van deze scriptie niet worden behandeld.

Wat het belang van instituties betreft zeggen P. Bursens en B. Kerremans (1997) het volgende:

1. The developed policy network which is the result of the strategies of the participating actors is largely determined by institutional constraint such as various aspects of the decision making procedure and the policy domain. Variables such as the length of the procedure and the use of package deals;
2. Private actors’ strategies are influenced by the institutional actors themselves. The culture of secrecy and the presence of expertise within the institutions shape the choices interest groups make with respect to their participation in the policy making process (Bursens en Kerremans, 1997, 24).

S.S. Andersen en K.A. Eliassen (Claeys et al., 1998: 169) gaan in op het begrip segmentatie: “By segmentation we mean the tendency towards stable patterns of participation or networks where participants share basic values, beliefs, norms and expectations.” Echter, de institutionalisering van politieke issues wordt bemoeilijkt door de complexiteit van issues. Dit heeft te maken met de structuur van de EU en haar instellingen, de houding van de verschillende overheden en structuur van de binnenlandse politiek, en de verhouding tussen de verschillende dimensies van beïnvloeding.

Een belangrijke aanvullende verklaring voor de complexiteit is het Europese besluitvormingsproces. Van Schendelen heeft daartoe een overzichtelijke figuur opgesteld, waarin de verschillende fasen van besluitvorming worden belicht en vervolgens de Europese en nationale dimensies worden uitgewerkt. De uitwerking hiervan komt aanbod in hoofdstuk vier. Het is voldoende om hier in ieder geval de volgende twee opmerkingen van Van Schendelen te benoemen met betrekking tot de kenmerken van lobbyen. Ten eerste gaat het om het belang van lobbyen. “These are informal efforts to push or block an issue inside the political arena of the Community. The second characteristic is that private and public lobbies cannot be separated from each other. Companies and governments all try informally to influence EC authorities, directly and indirectly, as an addition to the formal procedures (Schendelen, 1993a).”

En juist lobbyen is essentieel: “Lobbying is the lifeblood of any political system. Without lobbies, politics is either irrelevant or dead. Lobbies indicate that the outcome of a political process is taken seriously enough to justify the investment of energy in trying to influence the outcome (Schendelen, 1993a).”

Lobbyen kan dan ook als volgt geformuleerd worden: “lobbying (can be seen) as the informal exchange of information (any description of reality, considered to be of use to the receiver and possessing both factual validity and subjective values, interpretations or viewpoints) with public authorities (those people with formal power to make binding decisions which affect (segments of) society), as a minimal description on the one hand, and as trying informally (to distinguish lobbying from formal or institutional ways of influencing public authorities) to influence (the creation of an impact on somebody’s behaviour and as such is focused on either changing or strengthening his intended behaviour) public authorities, as a maximal description on the other hand (Schendelen, 1993a: 3). In deze tekst is in principe het hele hoe en wat van lobbyen verwoord!

Hierop aangevuld geeft Van Schendelen de drie belangrijkste redenen weer waarom het belobbyen van het EU-besluitvormingsproces de moeite waard is:

1. Er valt veel te winnen en te verliezen: regelgeving, subsidies, opdrachten en varia. Regelgeving is het belangrijkste omstreven: zij geeft voorrang op nationale regelgeving en geldt (tenzij anders bepaald) voor de gehele Gemeenschap. Wie van hinderlijke nationale regelgeving af wil komen, beschikt daarmee over een alternatieve route;
2. De snelle dynamiek van de EG;
3. De externe complexiteit van de machinerie van Europese besluitvorming creëert een hoeveelheid aan invloedsmogelijkheden.

Om terug te komen op de segmentatieontwikkeling, zoals verwoord door Andersen en Eliassen (Claeys et al., 1998: 176-7), geven de schrijvers aan dat aan de segmentatie ‘embeddedness’ voorafgaat. Dit concept wordt gedefinieerd aan de hand van vier concepten:

1. Stabiele en gesloten participatie in het besluitvormingsproces;
2. Gedeelde waarden, overtuigingen, normen en verwachtingen tussen de participanten;
3. Gedeelde en exclusieve sector expertise;
4. Een duale vorm van autonomie, d.w.z.:
 - onafhankelijke controle over de problemen binnen de sector;
 - autonomie van actoren in relatie tot hun associaties en de instellingen die zij vertegenwoordigen.

Met betrekking tot de economische sector (wat te koppelen is aan de casus wat betreft de rol van fabrikanten en brancheverenigingen) zien de schrijvers enkele variaties die te herleiden zijn tot de hierboven genoemde concepten:

1. Arena’s worden gedomineerd door enkele ‘core’ actoren (voornamelijk nationale autoriteiten of Europese associaties) of ze zijn ‘open’ voor iedereen;
2. Er zijn gedeelde sector-waarden in tegenstelling tot universele regulerende principes;
3. Er is sprake van sectorexpertise in tegenstelling tot algemene, maar gespecialiseerde expertise tussen sectoren;
4. Actoren handelen met een redelijke autonomie in relatie tot de nationale overheden en nationale associaties.

Een aanvullend idee op de hierboven beschreven situatie van segmentatie wordt gegeven door O. Gray. Zijn idee is dat door uitbreiding van de EU en het aansluiten van de Oost-Europese belangenorganisaties, het landschap in Brussel zal veranderen. Tevens geeft de schrijver aan dat “there will be an increase in importance of the national level in European policymaking that will lead to more national groups being present in Brussels. Resource sharing will increase (Claeys et al., 1998: 300).” En juist dat laatste zal van invloed zijn op de daadkracht van de huidige koepelorganisaties in Brussel. Zullen zij weten om te gaan met de uitbreiding en de impact van de “Oosterse” belangen op de huidige gang van zaken?

Door de uitbreiding is de noodzaak voor voorbereiding door nationale actoren groter geworden. Om doeltreffend te zijn in Brussel, is afstemming met nationale actoren binnen de overheid, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld essentieel. Tegelijk is het belang groot om eveneens een duidelijke strategie te formuleren voor de aanwezigheid in Brussel en de activiteiten die daaruit

voortvloeiën. L. Badiello zegt het volgende over de uitkomsten van deze inspanningen: “The results of the lobbying process in Brussels are very much based on a personal network of contacts (Claeys et al., 1998: 339). Dus het eigen netwerk en de nationale binding blijven in de EU een belangrijke rol spelen.

Van Schendelen somt zes essentiële (maar niet voldoende) voorwaarden op om een succesvolle lobby te realiseren (1993, 148-150):

1. Strong internal organization;
2. Political knowledge: about other participants, arenas, networks, issues, agendas and new developments, for both the EC and the member states;
3. Relaxed attitude: given the highly pluralistic and competitive EC system;
4. Political resources: use of the Dutch Commissioner’s Cabinet, the advisory committees, the agenda formation through the Parliament;
5. Political skills (in organising): linking small networks through cooperation;
6. Political exchange: of support and information.

Deze punten kunnen een belangrijke leidraad vormen voor belangenorganisaties, waaronder de RAI Vereniging om effectief en succesvol te lobbyen in Brussel. Echter, er zijn diverse methoden om het effect van invloed vast te stellen. Van Schendelen (1998) noemt een vijftal op:

- **Resources:** formal powers are defined as resources or potential factors of influence, to be extended with many other resources, such as size, budget, adherence, status, skills and leadership (1998: 13);
- **Before-after:** the intentions of B before the actions of A are compared with the behaviour of B after the actions of A (1998: 13);
- **Activities:** focus is on concrete activities, such as making contacts, having a communication, knocking on doors or mailing a note;
- **Networks:** focus on stable and enduring communications and interactions, or networks (1998: 15);
- **Reputations:** perceptions or reputations of influence may be true if they are formulated by a large group of experienced observers (1998: 16).

Ik zal deze paragraaf afsluiten met een uiteenzetting van Donner en Bletz (1991) over de twee ontwikkelingen, zoals verwoord aan het begin van de paragraaf, namelijk de verschuiving van het besluitvormingsproces en het ontstaan van meerdere invloedskanalen. Zij zeggen het volgende: belangenbehartiging bij de organen van de Gemeenschap (inmiddels Unie) is echter niet de enige verandering die de interne markt vergt. Een ten minste even belangrijk gevolg van het ontstaan van een communautaire bestuurslaag is dat nationale belangen zich internationaal zullen moeten organiseren. Zolang belangenorganisaties op nationale basis optreden in ‘Brussel’, zijn zij slechts één van zoveel soortgelijke organisaties uit de lidstaten. Een doeltreffende benadering vereist, naast het aanboren van kanalen naar de Commissie, vooral ook organisaties op communautair niveau van soortgelijke belangen in de lidstaten en het verwerven van effectieve invloed hierop.

Dit biedt niet alleen een sterke positie tegenover de Commissie, maar verschaft indirect mede toegang tot de andere overheden die bij de besluitvorming betrokken zijn. Belangenbehartiging via gemeenschapsbrede belangenorganisaties vertoont evenwel gelijke karakteristieken als de besluitvorming in de Gemeenschap. De besluitvorming wordt logger, minder wendbaar en veranderbaar, het resultaat is grofmaziger en minder precies toegesneden op de nationale belangen. In dit opzicht staan het bedrijfsleven en ander belangenorganisaties voor soortgelijke problemen en keuzen als de nationale overheid (Donner en Bletz, 1991: 34).

Zij maken ook de volgende opmerking in relatie tot de samenwerking tussen de publieke en private actoren: zowel de nationale overheid als de private belangenbehartiging kunnen elkaar hierbij versterken door onderlinge afstemming. De overtuigingskracht neemt toe als de door de nationale overheid naar voren gebrachte standpunten stroken met hetgeen ook al door het nationale bedrijfsleven of andere belangen werd bepleit en vice versa. Tegen deze achtergrond kan de nationale overheid er goed aan doen de belangenbehartiging in ‘Brussel’ te sturen en te organiseren (Donner en Bletz, 1991: 34).

3.6.2 De Europese Commissie en haar toegankelijkheid

In het rapport "1992 Communication", dat is uitgebracht door de EC, staan de principes die het beleid omtrent belangengroepen structureert. De nadruk ligt op de toegankelijkheid van de Commissie. Dit komt niet alleen ten goede van de organisaties in kwestie, maar meer nog voor de Commissie, die afhankelijk is van deze groepen voor technische informatie en advies met betrekking tot de impact van Europees beleid op nationale beleid en uiteraard EU-breed. M.E. Preston beschrijft de vijf principes die in het rapport worden genoemd (Claeys et al., 1998: 224):

1. The preservation of an open relationship between the Commission and the special interest groups;
2. The fact that the Commission favoured European (con)federations over representatives of individual or national organisations although it was committed to equal treatment of all groups irrespective of size or financial backing;
3. The need for Commission officials to know whom they were dealing with;
4. The possibility of a harmonised approach shared with other European institutions;
5. The adoption of "simple procedures calling for a minimum amount of human and financial resources and administrative effort".

Organisaties die de Commissie en de andere instellingen van de EU proberen te lobbyen, kunnen zich beroepen op de principes die hierboven beschreven zijn. Met betrekking tot belangengroepen heeft Preston (Claeys et al., 1998: 126) een classificatie van belangengroepen opgesteld aan de hand van de doelen die door deze organisaties zijn geformuleerd:

1. De eerste en meest dominante type is de categorie belangengroepen die beleid proberen te beïnvloeden. De aandacht van deze groepen is gericht op de vroegste fase van beleidsvorming, namelijk wanneer DG's voorstellen aan het opstellen zijn. Naast deze categorisering kan gekeken worden naar het soort lobbyisten. Het kan gaan om professionals, vertegenwoordigers van industrie of grote multinationals, handelsorganisaties en non-gouvernementele organisaties. Naast het vertegenwoordigen van de achterban kan het gaan om deelname aan een aantal werkgroepen en adviescomités, zij het formeel zij het informeel;
2. De tweede categorie bestaat uit academici, experts en wetenschappelijke onderzoekscentra. Deze kunnen uitgenodigd worden door de Commissie om deel te nemen aan adviescomités en expertengroepen. Het gaat hierbij voornamelijk om technische informatie en advies;
3. De derde categorie heeft betrekking op belangengroepen, die een financiële verbinding hebben met de Commissie. Zij doen vaak onderzoek naar beleid in opdracht van de Commissie;
4. De vierde categorie bestaat uit advocaten, die in naam van ondernemingen informatie proberen in te winnen met betrekking tot juridische ontwikkelingen om vervolgens enige invloedskanalen te creëren op besluitvorming.

Naast dit onderscheid in doelen die door belangenorganisaties worden geformuleerd, is het nog mogelijk om een onderverdeling te maken naar de rol die deze organisaties op zich nemen. A. Heichlinger noemt er een vijftal op (Heichlinger, 1999: 15-17): 1) de 'traditionele' rol van observator, waarbij ontwikkelingen in de EU worden gevolgd om vervolgens te worden doorspeeld naar de achterban; 2) de rol van 'lobbyorganisatie', om de belangen van de achterban te behartigen binnen besluitvormingsfora; 3) de organisatie als 'netwerk', waarbinnen relaties aangegaan worden door leden van de achterban, maar ook waarbij de organisatie een netwerk opbouwt met actoren uit de omgeving in de EU; 4) de rol van 'promotor' om kennis over de EU en haar instellingen te vergroten; 5) de rol van 'supporter' met betrekking tot activiteiten gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van de achterban om zelf te lobbyen in Europees verband.

Vooruitlopend op de volgende paragraaf kan de volgende citaat vermeld worden afkomstig van J. Greenwood: "A well-organised Euro group can make itself indispensable to the Commission by bringing representative opinion and other resources from one source. The Commission far prefers this scenario to having to talk to a plethora of interests within the same field (Greenwood, 1997: 4)." Belangenorganisaties die het moeten hebben van hun leden kunnen hier munt uit slaan.

De bijzondere structuur van de EC heeft bovendien de nodige belangrijke implicaties voor de strategievorming van belangenorganisaties (Mazey en Richardson, 1993: 16-7):

- (1) EC lobbying is a multi-lateral operation which requires interest groups to co-ordinate national and EC-level strategies;
- (2) When it comes to EC policy-making, sectoral interest groups are often competing not only with their traditional adversaries, but also with their counterparts from other Member States;
- (3) Both the compartmentalized nature of the Commission and the problem of competitive agenda-setting make it very difficult for groups to monitor EC policy developments.

Hieronder zal deze gedachtegoed nader uitgewerkt worden.

3.6.3 De rol van associaties

In deze paragraaf zal ik ingaan op associaties en de rol die zij vervullen. Het is vooral het invloedsmodel die daar nader op ingaat. Het invloedsmodel heeft als centraal element dat nationale actoren, zowel binnen de diverse overheden als ook afkomstig uit de marktsector, invloed proberen uit te oefenen op de totstandkoming van beleid op Europees niveau. De RAI Vereniging heeft als associatie rekening te houden met vele factoren en actoren. Nederlandse associaties in het algemeen zien hun belangen in Brussel niet voldoende behartigd door de Nederlandse overheid. Aan de ene kant komt dat doordat er meningsverschillen kunnen zijn tussen de diverse belangen- en brancheorganisaties met overheidsinstanties, waaronder ministeries.

Aan de andere kant kan het zo zijn dat de middelen die de overheid tot haar beschikking heeft of de manier waarop deze worden aangewend en de inspanning die daadwerkelijk wordt geleverd, in de ogen van de diverse organisaties tekortschiet. Zodoende zijn Nederlandse belangenorganisaties op zoek naar alternatieve routes om alsnog toegang te krijgen tot het Brusselse circuit. Immers, vaak zijn Nederlandse belangenorganisaties niet in staat om op eigen benen de weg naar de diverse instellingen vrij te maken. Echter, het streven van belangenorganisaties is: "If the national government can be persuaded to adopt the association line as the national line, then the association has the assurance that its position will be defended in the place where final decisions are actually taken, the Council of Ministers (Mazey en Richardson, 1993: 28)."

Een alternatief kanaal die door nationale organisaties belopen kan worden is door bij Europese koepelorganisaties en/of associaties. Voordat een organisatie echter aansluit zullen enkele overwegingen genomen moeten worden. Een eerste mogelijkheid is niet aan te sluiten, ook wel 'non membership'. Er zijn kosten verbonden aan het aangaan van een lidmaatschap, maar de opbrengsten wegen toch zwaarder. Een belangrijke opbrengst is het inwinnen van informatie en het creëren van draagvlak en gebruik maken van het netwerk van de vele aan een associatie aangesloten leden. Wat de gemaakte kosten betreft, deze zijn marginaal in vergelijking tot kosten die anders gemaakt zouden worden om een lobbyist permanent in Brussel te bemannen of om professionele lobbyisten in te huren.

Bovendien, zoals al meerdere keren is vermeld, gaat de voorkeur van de Commissie uit naar Euro-groups, omdat deze organisaties een zo groot mogelijke achterban hebben. Deze organisaties bestaan uit enkele variaties. Het kan gaan om direct lidmaatschap, om een federatie van nationale associaties of zelfs ad hoc netwerken (Greenwood et al., 1998: 4). De belangrijkste redenen voor het vormen en aanmoedigen van de Euro-groups zijn tweeledig. Ten eerste gaat het om het verschaffen van informatie. Europese instellingen zijn in grote mate aangewezen op de associaties van de lidstaten om te weten te komen wat er leeft (in de lidstaten) en wat zodoende gewenst en vervolgens in de praktijk mogelijk is. De tweede reden is dat Europese instellingen via deze lidstatelijke en koepelorganisaties hun beleid beter kunnen 'verkopen' aan de relevante actoren in het beleidsveld.

Voor de Commissie staat het integratieproces van de EU centraal. Deze integratie wordt het beste vormgegeven door de invoering van de "Single European Market" van 1985, waarbij een belangrijk deel van de competenties van de lidstaten is overgeheveld naar EU-instellingen. Tegelijkertijd is de politieke cultuur en structuur op het supranationaal niveau veranderd door een verdergaande integratie. Deze integratie reikt verder dan de grenzen van de lidstaten. Bovendien zijn de machtsverhoudingen aan verandering onderhevig. Dit speelt zich af tussen het nationale en lidstatelijke, tussen de marktsector en de publieke sector, en bovendien tussen dwarsverbanden hiervan.

In het lobbycircuit dat is ontstaan spelen de associaties een belangrijke rol. Zij zijn de makelaars tussen verschillende partijen, die bovendien een grote achterban hebben. Zij hebben aan de ene kant de overheid als speerpunt, waarmee onderhandeld dient te worden, aan de andere kant dienen zij rekening te houden met de grote spelers uit het bedrijfsleven. L. Graziano verwoordt de rol van deze intermediaire partijen als volgt: “But the association is the central tool through which people and institutions pursue their common goals (Claeys et al., 1998: 38).” Deze associaties nemen dus een centrale positie in wat betreft het uitoefenen van invloed. Dit geldt ook voor de RAI Vereniging. Echter, de nationale belangenorganisaties zijn op zich afhankelijk van Europese koepels, omdat de middelen binnen de eigen gelederen vaak niet toereikend zijn. Het belang van deze koepels in Europees verband zal hieronder worden beschreven.

In belangrijke mate zijn nationale belangenorganisaties aangewezen op koepelorganisaties om hun wensen in Brussel kenbaar te maken. Zoals al eerder aangewezen, schieten nationale overheden of tekort (omdat de middelen van de kleinere lidstaten niet toereikend zijn), of lopen de wensen en behoeften tussen nationale overheden en belangenorganisaties niet parallel. Zodoende wordt Brussel opgezocht om de wensen alsnog kenbaar te maken. Het gaat dus om collectieve actie, wat door Greenwood et al. (1998: 11) als volgt wordt verwoord: ‘the investment of resources by individuals or organisations and the bringing together of these individuals or organisations in the collective pursuit of a common interest, which may result in selective or collective benefits.’”

Op Europees niveau zijn er overkoepelende associaties, die voor nationale belangenorganisaties dienen als toegangspoort tot de Europese instellingen, waaronder de EC en het EP. De rol van deze organisaties is deels tot stand gekomen door de volgende ontwikkeling: “Particularly in circumstances where member state involvement in EU decision making is absent, outline, or not clear cut, private (and, increasingly, public) interest (group and otherwise) actors have assumed much of the responsibility for European integration (Claeys et al., 1998: 87). Actoren op het nationale niveau hebben gezien, dat de nationale regeringen hun belangen niet naar wens behartigen en hebben daarop geanticipeerd door zelf direct contacten te leggen in Brussel of om gebruik te maken van de reeds bestaande ‘Euro-groups’.

Vele Europese koepels zijn ontstaan door de samenwerking van verschillende nationale belangenorganisaties, die de behoefte begonnen te voelen de krachten te bundelen om zo effectief de Europese instellingen te beïnvloeden. Een belangrijke strategie daartoe is de inspanning om nationale functionarissen die werkzaam zijn binnen de verschillende Europese instellingen te benaderen. Op deze manier worden er netwerken opgebouwd met een nationaal tintje. J. Greenwood vermeldt over het lidmaatschap het volgende: “national associations cannot risk non membership, because to do so might undermine the credibility of intelligence services they offer to their own members about important political developments; a national group would clearly lose value to its members if they heard about a crucial forthcoming regulatory issue ahead of their national associations (Claeys et al., 1998: 96-7).”

Dus de deelname van nationale associaties aan Europese netwerken is deels aangestuurd door de behoefte invloed uit te oefenen. Deels is de achterliggende gedachte belangrijke ontwikkelingen van dichtbij de kunnen volgen. Dus enerzijds gaat het om een proactieve houding om tijdig in te kunnen spelen op ontwikkelingen, anderzijds gaat het om een reactieve houding om enige invloed te kunnen uitoefenen op beleidsvorming in Brussel dat reeds geïnitieerd is. Greenwood verwoordt het belang van deelname aan het beleidvormingscircuit als volgt: “The ability of interests to contribute to the governance of the European Union depends upon the capacity of representative Euro groups to participate in tightly integrated sectoral policy networks (Claeys et al., 1998: 101).”

Mazey en Richardson (1993) voegen hieraan toe dat “the most successful groups will be those which exhibit the usual professional characteristics – namely, resources, advance intelligence, good contacts with bureaucrats (and with parliaments when the need arises), and especially an ability to put forward rational technical arguments which will assist in the formulation of practical policies at the European level (Mazey en Richardson, 1993: 24).”

Er zijn enkele 'incentives' te benoemen die het proces van koepelvormig versnellen. Het gaat in de eerste plaats om het inwinnen van informatie over (beleids)ontwikkelingen in Brussel om zo tijdig te kunnen inspelen op voordelen én om nadelige ontwikkelingen te beperken tot een minimum. Bovendien speelt het aspect van lobbyen een belangrijke rol. Via collectieve acties kunnen organisaties hun krachten bundelen en meer draagvlak voor hun belangen creëren. Een derde incentive is de beschikbaarheid van externe financiering. Zoals eerder aangeven hebben de Europese instellingen baat bij de ontwikkeling van deze koepels. Daartoe worden financiële middelen aangeboden. Een vierde incentive is de sociale status van een organisatie, die daarmee erop vooruitgaat. Vooral om de achterban te overtuigen van de capaciteiten is het belangrijk om aan te tonen dat er moeite gedaan wordt om de belangen in een Europese context te behartigen (Greenwood et al., 1998: 14).

Echter, er is ook enige kritiek op het functioneren van deze overkoepelende belangenorganisaties. Een eerste kritiek punt is dat de resources vaak niet voldoende zijn voor een adequate behartiging van belangen. Een tweede kritiekpunt is de zwakke en incoherente vorm. Ten slotte, in het verlengde van het laatste punt, samenwerking vindt vaak ad hoc plaats. Aangevuld hierop kan gezegd worden dat een voor de associaties negatieve ontwikkeling is dat de grotere ondernemingen, voornamelijk de multinationals, het leiderschap van de nationale associaties aantasten door directe wegen te creëren tot Commissiefunctionarissen. Dit wordt in de schoot geworpen door de Commissie, doordat haar functionarissen zich graag laten bedienen door de economisch machtige en invloedrijke ondernemingen in Europa (Greenwood et al., 1998: 123).

B. Kohler-Koch geeft een verklaring voor de ontwikkeling van deze overkoepelende organisaties. "Market liberalisation, de-regulation, and changing regulatory regimes confront economic actors throughout the Community with new challenges and opportunities. Vested interests are at stake and new bargains have to be made in order to unite for collective action. As competencies have shifted from the national to the supra-national level, interests have had to find access and accommodate to a new and very different political system (Claeys et al., 1998: 127)." Europeanisering is een gegeven feit. Lobbyen krijgt een nieuwe vorm. Immers, men dient rekening te houden met veranderingen in de context. De belangrijkste is toch wel de verschuiving van competenties van het nationale niveau naar het Europese. Om dit verlies te compenseren proberen zowel nationale overheden als het bedrijfsleven toegang te krijgen tot invloedrijke fora in Brussel.

Een ontwikkeling die enigszins losstaat van de Commissie is het feit dat er een rationaliseringsproces gaande is. Gray (Claeys et al., 1998: 229) zegt hierover dat "there will be rationalisation in business interests, a concentration of resources that will lead to a regrouping of associations and requests for direct company involvement." Deze ontwikkelingen zullen in de hand werken dat uiteindelijk alleen kapitaalkrachtige en invloedrijke belangenorganisaties enige invloed kunnen uitoefenen op beleid dat door de EC wordt uitgewerkt.

Deze trend is van grote invloed op het functioneren van de RAI Vereniging. Haar takenpakket staat onder druk van deze ontwikkelingen. Dus als de RAI Vereniging haar eigen bestaan levende wil houden, dient zij in te spelen op de gevaren door naar alternatieve activiteiten uit te wijken of wellicht door een sterker verbond aan te gaan met zusterorganisaties en koepels.

Het is op z'n plaats om hier nog een laatste opmerking te maken in relatie tot associaties. De aanwezigheid in Brussel brengt met zich mee dat associaties in de buurt zijn van EU beleidsvorming en de instellingen die daarover gaan. Tevens kunnen zij vernemen hoe zusterorganisaties in de verschillende lidstaten over beleidsproblemen en mogelijke oplossingen denken. Greenwood verwoordt het meest stabiele voordeel van deelname aan een associaties als zijnde de directe betrokkenheid en toegang tot besluitvorming en de diverse instellingen (Greenwood et al., 1998: 100). Cowles (2001) gaat in het hoofdstuk "The Transatlantic Business Dialogue and domestic business-government relations" van het boek *Transforming Europe* in op de relatie tussen belangenorganisaties in de marktsector en de Europese instellingen. Daarbij gaat het vooral om de impact van europeanisering op de relatie tussen actoren uit het bedrijfsleven en de verschillende overheden op

vooral het nationaal niveau. De aandacht gaat daarbij uit naar de ‘national industry associations (NIAs)’, die de belangen behartigen van nationale industrieën.

De volgende ontwikkeling doet zich voor, waardoor de hierboven aangegeven relatie onder druk staat. Grote ondernemingen richten zich steeds vaker op Brussel en wel op eigen titel. Daarbij slaan zij vaak de nationale belangenorganisaties over. Hun lobby verschuift zich dus van de hoofdsteden naar de hoofdstad van de EU: Brussel. De consequenties hiervan beschrijft Cowles als volgt (Cowles et al., 2001: 161):

- 1) the domestic relationships become less important given that the largest economic actors have demonstrated their willingness to work directly through the Commission – and not through the NIAs or national governments;
- 2) the authoritative voice of NIAs vis-à-vis their respective governments is often challenged, given that large firms are effectively bypassing the industry associations. Moreover, the same firms are meeting directly with the national governments to discuss their positions, thus further altering the position of NIAs at the domestic level.

Voorheen waren het de nationale belangenorganisaties die een sleutelpositie innamen wat betreft de coördinatie van de belangen van het bedrijfsleven, en deze vervolgens behartigden bij de Europese Commissie. Nu doet zich een situatie voor, waarbij de grote multinationals functionarissen van de Commissie direct benaderen voor hun eigen belangen. Dit gaat vaak ten koste van de belangen van de kleinere spelers binnen de branche. Ook de NIA's worden buitenspel gezet door deze inspanningen.

Echter, nu is er een verbetering gaande wat betreft de positie van de NIA's. Dit is toe te schrijven aan de volgende factoren (Cowles, et al., 2001: 171):

- 1) the companies found the NIAs' expertise to be valuable in certain situations;
- 2) the companies recognized that they needed to address the criticism that the TABD process only benefited large European firms. Allowing the NIAs – who purportedly represent all European industry – to participate in TABD working groups would demonstrate that the TABD was open to all companies.
- 3) the European firms recognized that allowing NIA participation would help them in persuading the national governments to support the TABD and its proposals. Immers, er is sprake van historische vervlechting tussen de overheid en de NIA's (Cowles et al., 2001: 176).

Concluderend zegt de schrijver het volgende over europeanisering: “The influence of the Europeanization process on domestic business-government relations depends, in part, on the “fit” between the domestic and European models. When there is a fit between the two, the Europeanization of business-government relations poses few problems for the NIA in its relations with its membership as well as with the government (Cowles et al., 2001: 177).”

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van enkele analytische modellen. Centraal staat daarbij het aanpassingsmodel en het invloedsmodel. Deze modellen zijn aangevuld met andere inzichten met betrekking tot europeanisering. Het is reeds al verwoord, dat het gebruik van analytische modellen de beschrijvingswaarde van de casus kan verhogen. Tevens geeft het gebruik van beide modellen de mogelijkheid om multi-level analyse toe te passen. Dit verhoogt het inzicht in de situatie. Daarbij is er sprake van een lager theoretisch gehalte, maar dat wordt gecompenseerd door een hoger beschrijvingswaarde van belangenorganisaties en mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleid op zowel nationaal, maar vooral op het Europees niveau. De verschillende velden rivaliseren met elkaar. Beslissingen op de scheidslijn tussen nationaal en Europees niveau zijn moeilijk omdat deze worden betwist door de lidstaten. In hoofdstuk 8 zullen de in dit hoofdstuk behandelde inzichten direct worden gekoppeld aan de casus.

4. Weergave van de Europese instellingen

4.1 De Europese Commissie

In dit hoofdstuk zal ik een weergave geven van de voor de casus relevante Europese instellingen. In deze paragraaf zal ik ingaan op de rol van de Europese Commissie (EC) en welke taken tot haar bevoegdheid behoren. Ik zal dit plaatsen in de context van belangenorganisaties en het invloeds- en aanpassingsmodel, zoals behandeld in hoofdstuk drie. Gezien de aantrekkingskracht van de EC wat betreft beleidsvorming, is het interessant om op te merken dat de nationale belangenorganisaties er in sommige gevallen baat bij hebben (gehad) dat competenties (van overheden) van het nationale niveau worden overgeheveld naar Brussel en de diverse Europese instellingen, waaronder de EC. Het bedrijfsleven en de verschillende brancheverenigingen hebben hun activiteiten eveneens moeten afstemmen op de veranderende context.

Over het belang van de grotere ondernemingen en hun invloed op de transfer van competenties schrijft J. Greenwood (1997) het volgende: “Large business interests have often encouraged the progressive transfer of competencies to the EU level, sometimes manipulated by a Commission anxious to transfer power from the member states to its own transnational power base. In such ways, business interest groups have become mechanisms of European integration. The logic of these forces is that large, mobile firms well able to compete outside their national markets would find the single market a glorious opportunity, whereas many smaller firms which had benefited from national rules, sometimes protectionist in nature, might struggle. In part for these reasons, the run up to the single market therefore saw a wave of mergers, acquisitions and strategic alliances as firms sought to make the most of the opportunities presented by the single market (Greenwood, 1997: 12)”

De Europese Commissie is het ‘dagelijks bestuur’ van de Europese Unie en heeft een drievoudige taak. De Commissie moet als ‘hoedster van de EU-verdragen’ erop toezien dat de verdragen door de lidstaten behoorlijk worden uitgevoerd. Dat kan maatregelen tot gevolg hebben tegen lidstaten, tot aan het Europese Hof van Justitie toe, of boetes voor bedrijven en individuen die in strijd handelen met de EU-regels voor vrije concurrentie. Daarnaast ontwikkelt de Commissie voorstellen aan de Raad van Ministers en het Parlement voor EU-wetgeving (soms op hun initiatief) en bemiddelt zij bij een aantal onderwerpen tussen de Raad en het Parlement als die het onderling over die voorstellen niet eens zijn. Ten slotte zorgt de Commissie voor de uitvoering van het vastgestelde beleid. Dat resulteert in gedetailleerde uitvoeringsmaatregelen. Ook de inkomsten en uitgaven van de Europese Unie lopen grotendeels via de Commissie (Sluiter, 1996: 41).

Wat de rol van de EC betreft, schrijven Edwards en Spence (1994) haar vijf rollen toe, die vastliggen in de Verdragen (Randall, 1996: 11):

- (1) De rol van initiatiefnemer, immers, de Commissie heeft op enkele uitzonderingen na de verantwoordelijkheid over de initiëring van wetgeving;
- (2) De administratieve rol, welke door de lidstaten is gedelegeerd;
- (3) De drager van de EU-normen, als bewaker van de Verdragen en de “acquis communautaire”, ook wel alle wet- en regelgeving binnen de EU. Tevens vormt de Commissie het bewustzijn van de Unie door ideeën en voorstellen aan te dragen;
- (4) De rol van onderhandelaar, tussen de lidstaten en de instellingen;
- (5) De vertegenwoordigende rol, de diplomatieke rol naar buiten toe in internationaal verband.

Elke Commissaris wordt bijgestaan door een “cabinet”, een persoonlijke staf. Over het algemeen bestaat deze club uit landgenoten van de Commissaris. Echter, Commissarissen zien wel degelijk dat zij baat hebben bij een staf dat bestaat uit verschillende kleuren en geluiden. Op die wijze kan een Commissaris immers beter inspelen op ontwikkelingen in de overige lidstaten. Aan het hoofd van elk cabinet staat de “chef”. Alle leden van het cabinet worden gezien als vertegenwoordiger van de Commissaris. Tevens is er sprake van een taak en veldverdeling tussen de leden van het cabinet (Mazey en Richardson, 1993: 78).

Voor lobbygroepen is het interessant om te weten dat de ‘Chefs (heads) de Cabinet’ wekelijks bij elkaar komen en de agenda (voor woensdag) opstellen voor de Commissarissen, waarbij zij de te behandelen onderwerpen filteren. J. Greenwood zegt het volgende: “They, and other, members of a cabinet, are therefore much sought after as a target of interest representation, although these individuals are likely to move on when the Commissioner does (Greenwood, 1997: 35).”

De Commissie heeft te kampen met enkele tekorten, waardoor zij gevoelig is en openstaat voor lobbygroepen. Ten eerste schiet de omvang van het ambtelijke apparaat van de Commissie tekort (chronically understaffed) wat betreft het aantal en de verscheidenheid aan taken. Om de Commissie te belobbyen zijn er twee soorten advies comités: expert en consultatief. Expert comités bestaan uit nationale functionarissen en experts. In principe is het niet de bedoeling dat zij nationale belangen vertegenwoordigen. De consultatieve comités bestaan uit sectorale belangen. Omdat de voorkeur van de Commissie uitgaat naar Euro-groups wordt lidmaatschap aangemoedigd. Hoofd van de hierboven genoemde comités zijn meestal directeuren van grote ondernemingen.

Hoewel de gewone leden van de Commissie worden voorgedragen door de regering van hun eigen lidstaat, worden ze niet geacht hun land van herkomst te vertegenwoordigen en al helemaal niet hun eigen politieke stroming. In de praktijk zijn die twee aspecten niet helemaal onbelangrijk. De nationale en politieke kleur van een commissaris blijkt ook uit de samenstelling van zijn kabinet, een kleine persoonlijke staf van politieke vertrouwelingen met meestal dezelfde nationaliteit (Sluiter, 1996: 42). Om de hier aangegeven redenen vormen Eurocommissarissen aanspreekpunt voor de lobby uit het land van herkomst. De Eurocommissaris kan echter ook een belemmering vormen als zijn of haar politieke kleur niet overeenkomt met die van de zittende regering(spartijen) in land van herkomst. De benoeming van commissarissen zijn pas van kracht na goedkeuring door het Europese Parlement en gelden voor vijf jaar, waarna een nieuw Parlement de benoemingen in de volgende Commissie moet bekrachtigen.

Iedere commissaris heeft een pakket onderwerpen, dat niet altijd even samenhangend is, en waar hij of zij de eerste verantwoordelijkheid voor heeft. Maar de belangrijkste besluiten worden genomen door de Commissie als geheel, net als in een nationale regering, waarbij iedere commissaris dus meebeslist over onderwerpen van de andere collega’s. Anders dan in de Raad en in het parlement is een ‘gewone meerderheid’ voldoende om een voorstel aangenomen te krijgen.

Het gebruik van meerdere strategieën door bedrijven en nationale belangengroepen brengt met zich mee dat de context waarin de Commissie zich verkeert zeer complex wordt en de formulering van voorstellen bemoeilijkt wordt (Mazey en Richardson, 1993: 143). Een aanvullende bemoeilijking van het beleidsvormingsproces voor de EC is dat “there is also another aspect of the role of business in the EC lobbying process. It is often supposed that lobbying is a one-way process with business trying to influence governments. Increasingly, however, governments also lobby business organizations as part of their own attempts to influence EC policy outcomes (Mazey en Richardson, 1993: 221). Alle actoren ‘in het veld’ proberen elkaar mee te nemen in het beïnvloedingsproces.

Echter, in de praktijk blijft de volgende situatie zich voordoen: “Commission officials are often more interested in speaking with the captains of European industry, who have considerable ties to national politicians, as opposed to an associations official who, depending on her or his position, has little corporate experience and less political clout (Greenwood en Aspinwall, 1998: 123).”

Feit blijft wel dat “most of the lobbying activity is directed at officials in the various DGs of the Commission, some of which are more receptive to approaches from business interests than others. Another tactic may be to approach the cabinet of a commissioner, not necessarily the cabinet of the commissioner dealing with the matter, as the Commission does function as a collective decision-making body (Mazey en Richardson, 1993: 32).” Waar bevoegdheden aan de Commissie zijn gedelegeerd, is lobbyen vaak zelfs de enige weg om nationale belangen tot gelding te brengen (Donner en Bletz, 1991: 53).

4.2 *Het Europees Parlement*

Het Europees Parlement (EP) is het orgaan waarin alle burgers van de Europese Unie het meest direct worden vertegenwoordigd tegenover de Raad van Ministers en de Europese Commissie. Hoewel het Parlement geen officiële recht van initiatief heeft en nog lang niet in elk opzicht het laatste woord heeft over het beleid van de EU, heeft het in de praktijk meer invloed dan formeel. Het bespreekt allerlei onderwerpen en stimuleert bij de Europese Commissie en de Raad van Ministers dat er formele beleidsvoorstellen komen, waar alleen de Europese Commissie als eerste initiatieven voor kan nemen (Sluiter, 1996: 45).

De TEU heeft er voor gezorgd dat het EP een veto kan uitspreken over voorstellen (co-decisie). Daarvoor is wel absolute meerderheid voor nodig. Het EP heeft tevens de mogelijkheid om amendementen uit te voeren op de positie van de Raad of zelfs afwijzing ervan. In een coöperatieve procedure hoeft de Raad geen gehoor te geven. Het aantal terreinen waar dat geldt zijn toegenomen.

Ook bij de onderwerpen waarover uiteindelijk de Raad van Ministers of zelfs alleen nationale regeringen en parlementen beslissen, heeft het Europees Parlement het recht om zijn mening te geven en wordt de Raad geacht daar rekening mee te houden. Zo kan het politieke signalen geven die op den duur doorwerken in het beleid. Vooral voor burgers en maatschappelijke groeperingen is het Europees Parlement, meer dan de Commissie en de Raad, een geschikt kanaal om onderwerpen binnen de EU aan de orde te stellen en het beleid te beïnvloeden (Sluiter, 1996: 46).

Het EP is geen parlement in de eigenlijke zin van het woord: zij heeft weinig wetgevende bevoegdheid, de controlemogelijkheden zijn beperkt als ook het budgetrecht. Maar het EP heeft vanuit haar adviserende functie wel invloed op wetgeving en moet erop toezien dat de regels werkbaar en helder zijn. Bij de beoordeling daarvan kan de informatie die lobbyisten vanuit de praktijk aandragen een belangrijke rol vervullen. Hetzelfde geldt voor de controlerende taak van het EP ten opzichte van de Commissie en de Raad van Ministers.

In het besluitvormingsproces van het EP speelt de rapporteur een belangrijke rol. Wanneer een voorstel bij een committee wordt geplaatst, zal deze worden toegewezen aan een 'rapporteur'. Deze rapporteur is verantwoordelijk voor het opstellen van een antwoord van het committee op een voorstel van de Commissie. In het antwoord kunnen amendementen verwerkt zijn. Binnen committees is het sluiten van compromissen belangrijk. Immers, committees bestaan uit leden van de verschillende politieke partijen. Zodoende heeft de rapporteur een zeer invloedrijke positie om de inhoud van rapporten en amendementen vorm te geven. In het verlengde hiervan kan de conclusie getrokken worden dat lobbygroepen zich zullen richten op de rapporteurs (Randall, 1996: 16).

De rapporteur zal proberen met voorstellen te komen die door andere partijen voldoende worden gesteund om aangenomen te worden, maar wil er ook altijd eigen opvattingen of die van de eigen partij in terugzien (Sluiter, 1996: 50). In het algemeen stellen zij het op prijs als ze voorzien worden van informatie en documentatie en zijn zij bereid om binnen de hen opgelegde vertrouwelijkheid en onpartijdigheid informatie te geven.

Aangevuld op de functie van rapporteur benoemt iedere politieke groep een 'schaduw rapporteur' om het proces namens de groep te monitoren. Zodoende vormen deze schaduw rapporteurs eveneens belangrijke sleutelpersonen voor lobbyen (Greenwood, 1997: 44). Politieke groepen zijn echter intern verdeeld. Hoewel zij gezien worden als transnationale partijen, laat de praktijk zien dat de leden van de diverse politieke groepen zich voornamelijk laten leiden door nationale belangen en de doctrines van de eigen nationale politieke partij (Mazey en Richardson, 1993: 13). Hier is een mogelijkheid weggelegd voor belangengroepen om politici in de EU te benaderen. Immers, vanuit de landelijke politieke netwerken is het een kleine stap naar het EP.

Elke parlementaire commissie heeft een voorzitter en enkele vice-voorzitters, die samen met het commissiesecretariaat de agenda en andere werkzaamheden grotendeels bepalen. De politieke voorbereiding gebeurt door 'coördinatoren', één van iedere fractie, die meteen voor of na iedere

vergadering informeel bij elkaar komen en die onderling veel persoonlijk contact hebben. Zij stellen onder andere aan de gehele commissie voor welke verslagen aan welke fractie worden toebedeeld (Sluiter, 1996: 50). Ook hier is contact met deze parlementariërs en hun staf van belang om op tijd informatie te krijgen en invloed uit te oefenen.

De Conferentie van fractievoorzitters is vooral van belang omdat zij de werkplanning van het parlement en de agenda van de plenaire vergadering vaststellen, wat politiek vooral van belang is als fracties het er onderling niet over eens zijn of een onderwerp wel of niet aan de orde moet komen (Sluiter, 1996: 53).

Iedere fractie heeft eigen politieke medewerkers, die namens de fractie de gang van zaken in de commissies en de plenaire vergaderingen volgen. Individuele parlementariërs hebben in Brussel en in hun eigen land ook hun eigen medewerkers, die meestal een gemengde politiek-organisatorische taak hebben. Binnen het Parlement spelen zij een even belangrijke rol als de ambtenaren die werken voor de Europese Commissie of de Raad van Ministers (Sluiter, 1996: 53).

Aan de hand van de hierboven beschreven structuur van het EP, zijn er twee factoren op te noemen waarom het EP aandacht geniet van de nationale belangenorganisaties. Belangenorganisaties, die op het nationale niveau zwak zijn of niet beschikken over de nodige resources om enige continuïteit te realiseren in het contact met functionarissen van de Commissie op technische aspecten, zullen zich wenden tot het Parlement als een alternatief beleidsarena, vooral wat betreft agendavorming. Ten tweede geldt dat sommige issues door het Parlement worden aangestuurd, gezien het Europese belang ervan. Daarbij is het interessant om op te merken dat over belangrijke onderwerpen parlementariërs van dezelfde fractie vaak één lijn trekken, maar het komt ook voor dat nationale belangen een splitsing binnen een fractie veroorzaken.

Tot de invoering van de Single European Act (SEA) waren de belangrijkste actoren in het Europese besluitvormingsproces de EC en de Raad. Zodoende vormden zij de speerpunten van lobby, terwijl de rol van het EP van geringe omvang was. Bestaande netwerken waren dus voornamelijk gericht op de deze instellingen van de EU. Echter, daarin kwam verandering, waardoor de reeds bestaande netwerken moesten meegaan in de veranderende omstandigheden. Belangenbehartiging is dus ook onderhevig aan europeanisering. Bij de beschrijving van de lobby, die gericht is op het EP, zal men stil moeten staan bij de bevoegdheden, maar ook bij enkele eigenschappen.

Schaber geeft een beschrijving van deze eigenschappen, waardoor het mogelijk wordt om strategieën die lobbyisten toepassen te kunnen verklaren. "A European public opinion does not exist, political groups do not fulfil the function of truly European parties, national and cultural differences characterise the relations with pressure groups, and the necessity for MEPs to secure their re-election strongly influences the relations with interest groups (Claeys et al., 1998: 219)."

Deze losse structuur van het EP geeft aan de ene kant de belangenorganisaties de mogelijkheid om toegang te krijgen tot leden van het EP. Aan de andere kant zijn leden van het EP in staat om zich in grote vrijheid te bewegen en zich te laten beïnvloeden zonder daarbij op weerstand vanuit de eigen gelederen te stuiten. Zij moeten echter ook de nodige stappen ondernemen om de eerstvolgende verkiezingen weer gekozen te worden (Claeys et al., 1998: 210).

De situatie die zich nu voordoet is dat het EP beschikt over een groot aantal juridische instrumenten in relatie tot de coöperatie procedure. De Raad moet daartoe rekening houden met het EP. Ook voor de Commissie betekent dit een veranderde situatie en wel dat zij nu naast de Raad eveneens rekening moet houden met het EP. Het is aan het EP om de Commissie als ook de Raad te overtuigen van haar ideeën door gebruik van sterke argumenten (Claeys et al., 1998: 129).

De taken van het EP zijn als volgt op te sommen (Claeys et al., 1998: 143):

1. Parliamentary control of Commission
2. Legislative powers

3. Representation of European public
4. Consultation with the commission
5. Parliamentary control of Council
6. Consultation with the Council
7. Agenda-setting

Formeel heeft het EP de volgende instrumenten tot haar beschikking om beleid te beïnvloeden:

- 1) **Raadpleging:** Het Parlement geeft over voorstellen van Commissie en Raad alleen zijn mening, bij gewone meerderheid. De Raad beslist bij consensus, maar alleen als de Raad dat beslist (wat zelden gebeurt) zijn regeringen daaraan gebonden. Ze kunnen die politieke besluiten omzetten in bindende wetten en regels, die per land verschillend kunnen uitpakken (Sluiter, 1996: 31).
- 2) **Samenwerking (art. 189-C in het Verdrag van Maastricht):** het Parlement kan met absolute meerderheid op voorstellen van de Commissie en de Raad amendementen aanbrenge, waar de Commissie haar mening over geeft. Uiteindelijk beslist alleen de Raad met gekwalificeerde meerderheid of, indien Raad, Commissie en Parlement het niet eens zijn, met consensus. Hierbij kan het Parlement een voorstel afwijzen of veranderingen voorstellen, maar de uiteindelijke beslissing wordt door de Raad van Ministers genomen en daar is dan soms consensus, soms een gekwalificeerde meerderheid voor nodig. De Commissie doet een voorstel aan de Raad die dit eventueel verandert en daarna aan het Parlement voorlegt. Als het Parlement het voorstel van de Raad ongewijzigd overneemt, beslist deze met gekwalificeerde meerderheid. Als het Parlement veranderingen voorstelt, geeft eerst de Commissie haar mening. Als die het eens is met de veranderingen van het Parlement, beslist de Raad, weer met gekwalificeerde meerderheid. Ook als de Commissie het niet met het Parlement eens is, beslist uiteindelijk de Raad, maar dan is er consensus nodig. Als het Parlement het voorstel geheel afwijst, kan de Raad zijn eigen voorstel toch aannemen, maar ook dan is er consensus nodig. Deze procedure is onder meer van toepassing op economisch en monetair beleid (Sluiter, 1996: 33-4).
- 3) **Medebeslissing (artikel 189 B van het Verdrag van Maastricht):** Dit is de ingewikkeldste procedure van allemaal, die het Parlement veel meer invloed geeft dan de vorige. Als het Parlement en de Raad het eens zijn over een voorstel van de Commissie of over de veranderingen die het Parlement daar in wil aanbrenge, is het aangenomen. Bij verschil van mening moeten Parlement en Raad onderhandelen, onder bemiddeling van de Commissie. Als dat mislukt is het voorstel van de baan. Ook hier beslist het Parlement met absolute meerderheid, de Raad met gekwalificeerde meerderheid of met consensus.
- 4) **Instemming:** Dit is de minst gecompliceerde procedure. Het Parlement kan met absolute meerderheid een voorstel aanvaarden of afwijzen (Sluiter, 1996: 32).

Voor belangenorganisaties vormt de taak van het opstellen van een agenda een belangrijk speerpunt om het EP te belobbyen. Om het EP en haar parlementariërs te beïnvloeden, moet een organisatie rekening houden met enkele factoren. Er zijn enkele aandachtspunten die uit onderzoek door Kohl-Koch (Claeys et al., 1998: 146) naar voren komen met betrekking tot het beïnvloeden van leden van het EP:

- 1) Het moment waarop de rapporteur zijn/haar rapport opstelt;
- 2) Tijdens de discussie binnen de politieke partijen;
- 3) Tijdens de discussie in de verschillende comités;
- 4) Tijdens de consultatie van het EP met de Raad en de Commissie;
- 5) Voordat de Commissie een voorstel voorlegt aan het EP;
- 6) In de fase van agendavorming;
- 7) Tijdens de plenaire sessies van het EP.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de issue waarover gediscussieerd wordt. Leden van het EP stellen zich graag sterk op voor issues die veel publieke aandacht trekken, waarbij het EP zich kan voordoen als de 'echte' vertegenwoordigers en behartigers van de belangen van de Europese bevolking. Immers, het volk kiest de vertegenwoordigers en dus zijn de politieke afgevaardigden

afhankelijk van het volk om hun eigen zetels te kunnen waarborgen en om hun positie tegenover de Commissie te verstevigen (legitimiteit).

Wat het benaderen van EP-leden betreft, komt het volgende naar voren: de positie van een EP-lid binnen een commissie is belangrijker dan de positie binnen een politieke stroming of de reputatie binnen het EP (Claeys et al., 1998: 147). Vervolgens is de beste methode om direct contact op te zoeken met Parlementsleden. Zij staan daar immers ook open voor, gezien hun vrijheid en de eerst volgende verkiezingen. Het is eigenlijk een win-win situatie. Echter, een lobbyist dient rekening te houden met enkele obstakels: de vele talen die gesproken worden door EP-leden, de verschillende fysieke werkplekken van de EP-leden, juridische restricties enz. (Claeys et al., 1998: 149).

Er zijn ook enkele punten waarmee EP-leden rekening dienen te houden. In de eerste plaats is het onderhouden van contact met de eigen nationale partij en nationale achterban een bron voor het behoud van de eigen positie. Immers, deze verlenen steun tijdens de verkiezingen. Bovendien kan een EP-lid goed gebruik maken van de netwerken van de eigen partijleden. Ten slotte verschaffen zij informatie aan het EP-lid. Kohler-Koch (Claeys et al., 1998: 155) heeft daartoe een lijst opgesteld met verschillende informatiebronnen:

1. The Commission
2. The services of the EP
3. National governments
4. Interest organisation
5. Universities or scientific institutes
6. Media

De voorkeur van EP-leden gaat uit naar (belangen)organisaties die een brede achterban vertegenwoordigen, zoals “trade unions, social movements, or political parties or to those that can provide them with an aggregated view of the most efficient ways of dealing with the problems and economic consequences entailed (Claeys et al., 1998: 153).”

Er blijkt dan ook enige druk te zijn ontstaan op beleidsmakers in Brussel om de vele lobbyinspanningen te stroomlijnen. Kohler-Koch spreekt in dit verband over “some form of institutionalisation to make it more manageable, and that the “European Polity” model which is based on patterns of co-optation will gain strength (Claeys et al., 1998: 131-2).”

Aanvullend op het structureren van de lobbyinspanningen gericht op het EP is het mogelijk om de regels van lobbyen als volgt te formuleren: “The rules of the game are framed by what is considered to be appropriate: legitimising a policy position by referring to the technical appropriateness of the strategy suggested, its beneficial economic effects, and the need to balance national interest. Negotiating means striking bargains on package deals and aiming at long-term reciprocity among reliable partners. By mobilizing public opinion, emotions and value judgments become involved which may make it difficult to find a compromise (Claeys et al., 1998: 139-140).”

4.3 De Raad

Er zijn twee Europese organen waarin de lidstaten (nog steeds) een sterke hand in hebben, namelijk de Europese Raad en de Raad van Ministers (ook wel gewoon de Raad genoemd). De Europese Raad bestaat uit de regeringshoofden, waarbij een kanttekening op zijn plaats is, en wel dat de grotere lidstaten het in belangrijke mate voor het zeggen hebben. De rol van de Europese Raad kan gezien worden als centrum van Europa waarin de voornaamste politieke initiatieven van de Unie worden genomen en waarbij zij als scheidsrechterlijk orgaan optreedt voor het oplossen van twistpunten waarover in de Raad van de Europese Unie geen akkoord kan worden bereikt (Fontaine, 1998: 10)

De Raad van de Europese Unie varieert naargelang de onderwerpen die worden behandeld, en wordt ook wel de Raad van Ministers genoemd, waarbij de vakministers van de lidstaten optreden namens de regering. Binnen deze context wordt de volgende strategie toegepast: “Direct deals among member states made in ‘shifting coalitions’ may yield short term gains, but in the long run they lack the

protective shield of Community rules, which are considered so important for most of the smaller countries (Pijpers et al., 2000: 11).”

J. Pinder schrijft het volgende over de Raad: the membership of the Council is that of a conventional international organization: a representative at ministerial level from each member state. Each minister is responsible to the government and parliament of his or her state. Most ministers also realize that they have a responsibility to try to reach an agreement that will be of some benefit to the Union as a whole (Pinder, 1998: 33)

Het voorzitterschap van de EU roteert tussen de lidstaten en wel om de zes maanden. Het voorzitterschap geeft een lidstaat de mogelijkheid om gedurende zes maanden het beleid binnen de EU te sturen. Een lidstaat wordt in de gelegenheid gebracht om op alle niveaus van overleg voorzitters te leveren. Het belangrijkste instrument is het kunnen bepalen van de agenda. Gezien het initiatiefrecht van de Commissie heeft een voorzittend lidstaat rekening te houden met wat “on the table” ligt van de Commissie (Randall, 1996: 23).

Door de uitbreiding van meerderheidsbesluitvorming nemen lidstaten andere strategieën aan. Door de coöperatieprocedure hebben belangenorganisaties rekening te houden met de rol van de verschillende instellingen. Mazey en Richardson (1993: 15) verwoorden de strategie als volgt: “By reducing the extent to which national governments within the Council are either willing or able to obstruct proposals, the greater use of majority voting has increased the incentive for groups to seek allies in other Member States in order to achieve either a blocking minority or qualified majority.”

Ondanks dat de mogelijkheden voor de EC en het EP toeneemt om invloed te hebben op het verloop van de EU, worden de uitkomsten van het besluitvormingsproces nog steeds grotendeels bepaald door de Raad van Ministers. En dit orgaan wordt gedomineerd door de nationale hoofdsteden via regeringsleiders. Een strategie die in dit verband wordt gebruikt is hierboven beschreven aan de hand van Mazey en Richardson. Echter, A. Pijpers et al., geven aan dat deze strategie ook de nodige belemmeringen heeft, waaronder dat “direct deals among member states made in ‘shifting coalitions’ may yield short term gains, but in the long run they lack the protective shield of Community rules, which are considered so important for most of the smaller countries (A. Pijpers et al., 2000: 11).

Daaraan kan worden toegevoegd dat een uitbreidende Unie te maken krijgt met het volgende gevaar, namelijk dat een grotere en heterogene Unie kan leiden tot een terugname in invloed door individuele lidstaten. Tevens kan dit een gevaar betekenen voor het verdere integratieproces van de Unie, waar de lidstaten die pro-Unie zijn geen baat bij hebben (Pijpers et al., 2000: 173-4).

Elk EU-land heeft een ‘permanente vertegenwoordiging’ (PV) bij de Europese Unie, dat in Brussel gezeteld is. Deze PV’s vormen samen het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, dat in Brussel ook wel bekend staat als “Comité des Représentants Permanents”, ofwel COREPER. Dit is het hoogste ambtelijke orgaan van iedere Raad van Ministers. Deze staan aan de basis van besluitvorming doordat zij voorstellen voorbereiden en vervolgens voorleggen aan de Raad. De voorbereiding geschiedt naast het COREPER ook in de diverse gespecialiseerde werkgroepen met één of meer ambtenaren uit ieder EU-lidstaat. Binnen deze werkgroepen komen details van beleid aan bod, die in beschouwing worden genomen in de voorbereiding van de besluiten van de Raad van Ministers en die na besluitvorming eveneens door de werkgroepen verder worden uitgewerkt.

Daarom werken in iedere Permanente Vertegenwoordiging niet alleen diplomaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar ook vertegenwoordigers van de verschillende vakministers. Ook komen er regelmatig collega’s van de nationale ministeries naar Brussel voor deze voorbereidende vergaderingen. Bij de ambtelijke voorbereiding en bij de vergaderingen van de ministers zijn altijd vertegenwoordigers van de Europese Commissie aanwezig. De Raad van Ministers heeft ook een zelfstandig secretariaat in Brussel, waarvan de medewerkers onafhankelijk van de lidstaten de beleidsvoorstellen aan de Raad inhoudelijk en administratief voorbereiden (Sluiter, 1996: 38). In

vergelijking tot de Commissie en het Parlement, die beide in naam en vorm Europese ‘organen’ zijn, is de Raad een intergouvernementeel orgaan, waarbij nationale belangen de boventoon voeren.

De taken van de PV zijn de volgende (Mazey en Richardson, 1993: 63-4):

- (1) Een Brusselse basis voor Den Haag als aanspreekpunt voor advies, informatie en (nationale coördinatie);
- (2) Monitoren van ontwikkelingen in andere Europese instituties;
- (3) Belangrijkste onderhandelaar in de meeste overleggen van de Raad: onderhandelingen over technische en gedetailleerde kennis vindt plaats binnen werkgroepen. Vervolgens worden voorstellen voorgelegd aan het COREPER in geval er overeenstemming is bereikt of als er juist geen compromis is bereikt (Mazey en Richardson, 1993: 67). Het komt ook voor dat experts van verschillende departementen aansluiten bij deze overleggen.

4.4 De verschillende comités

Als beleid eenmaal is vastgesteld, worden adviescomités ingesteld met functionarissen van de Commissie en vertegenwoordigers van de lidstaten, grotendeels ambtenaren, maar ook aangevuld door academici uit de wetenschappelijk hoek en experts uit het bedrijfsleven en de diverse branche-organisaties. Eenmaal vastgesteld beleid wordt door de adviescomités uitgewerkt. Vervolgens worden deze voorgelegd aan de Raad. Doordat de uitgewerkte versies aan de Raad worden voorgelegd, hebben de nationale ambtenaren een sterke greep op de uitvoering van een eenmaal genomen besluit.

De Commissie is de grootste oprichter van de diverse comités, gevolgd door de Raad. Deze comités worden vervolgens onderverdeeld in drie categorieën (Van Schendelen, 1998: 5). De grootste is de hierboven beschreven adviescomité (ongeveer 150). In die gevallen moet de Commissie rekening houden met het advies dat gegeven wordt. Echter, de Commissie is niet gebonden aan het advies, maar doet er dus wel goed aan. De tweede categorie zijn de management comités (rond de 60) en de derde zijn de regulerende (regulatory) (80 in aantal).

In geval er geen overeenstemming is met een gekwalificeerde meerderheid onder de comitéleden, dient de Commissie dat kenbaar te maken bij de Raad. In geval van managementcomités dient er zo spoedig mogelijk actie te worden ondernomen. De Commissie kan om het advies van het comité heen, maar kan achteraf teruggedfloten worden door de Raad. Wat de regulerende comités betreft, moet de Commissie in principe wachten op een besluit van de Raad. Echter, indien de Raad onverschillig (indecisive) is kan de Commissie alsnog haar eigen wil voortzetten.

De derde instelling binnen de EU, die aan de basis staat van een klein aantal comités, is het Europees Parlement. Deze comités bestaan uit externe experts en adviseurs, die deelnemen aan de parlementaire commissies en werkgroepen. De werkgroepen worden voorgezeten door een voorzitter, die gekozen wordt aan de hand van enkele factoren, waaronder expertise, beschikbaarheid en technische support van instituten, departementen en/of universiteiten (Van Schendelen, 1998: 71). Het is voor lobbyisten interessant om in contact te komen met voorzitters van de diverse parlementaire comités of in ieder geval met personen die enige gewicht hebben in het besluitvormingsproces binnen een comité.

De rol van een voorzitter is echter niet gemakkelijk. Zijn streven is het bereiken van compromissen. De voorzitter en de secretaris maken dan ook gebruik van alternatieve, informele kanalen om partijen ertoe te brengen in te stemmen met de gemaakte voorstellen (Van Schendelen, 1998: 118). Bilaterale dialogen en informele contacten - vooral met actoren in het land van herkomst - zijn belangrijk om politiek gevoelige issues acceptabel te maken.

4.5 Besluitvorming in Brussel

Het is uiteindelijk de Commissie die de koers binnen de EU bepaalt en aanstuurt, als kapitein van het schip. Binnen de Commissie wordt het beleid vorm gegeven en wordt de algehele strategie van de Unie bepaalt. De belangrijkste beslissingen worden genomen door de staatshoofden. Deze beslissingen zijn meestal vormgegeven in informele fora, waarin deals worden gesloten tussen twee of meerdere hoofdsteden. Op deze manier wordt de invloed van de Europese instellingen enigszins ondermijnd.

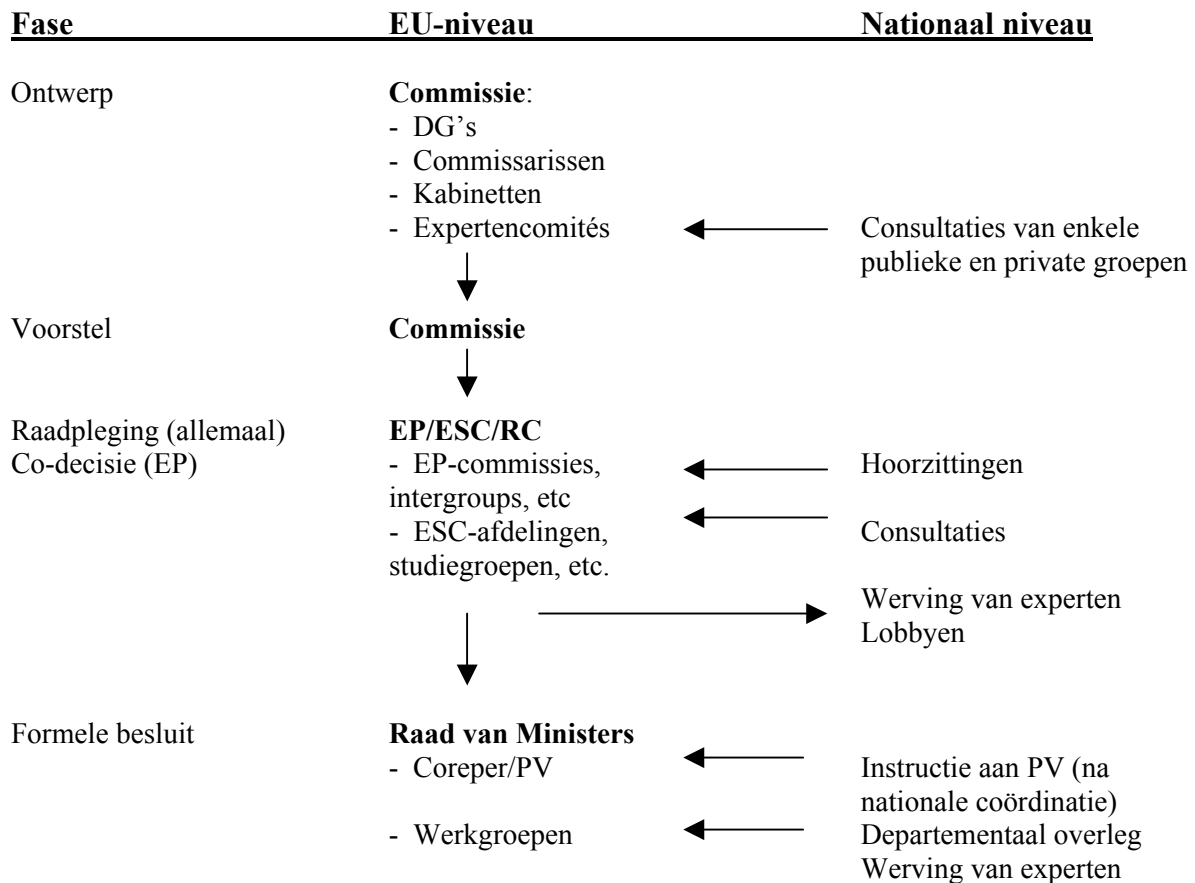
Daarbij komt dat de uitbreiding van de Unie, in 2004 met nog eens 10 lidstaten, lidstaten noodzaakt om coalities te vormen om nog enige invloed te kunnen uitoefenen op beleid. Deze beïnvloeding geschied in een steeds vroeger stadium.

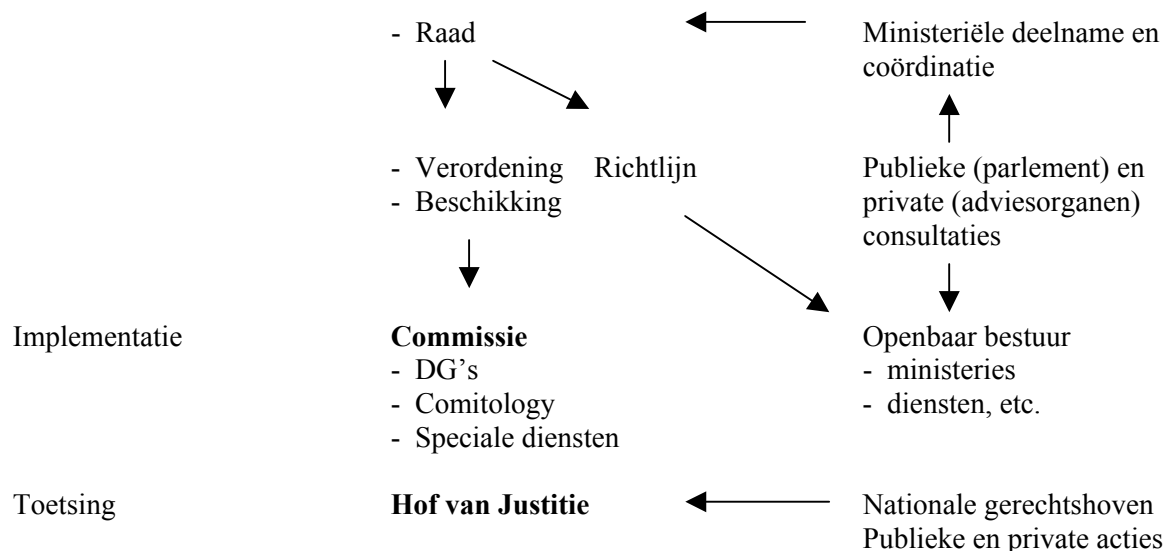
De Europese Commissie doet wetsvoorstellen en andere beleidssuggesties en voert het beleid uit, zoals dat is voorgesteld door de ministers van de lidstaten in de Raad van de Europese Unie, vaak (maar lang niet altijd) samen met het Europese Parlement, dat de Commissie en de Raad politiek controleert (Sluiter, 1996: 26).

Hoewel de Commissie formeel het recht heeft om voorstellen te doen, en dus de agenda mede bepaalt, heeft de Raad zich veel formele invloedinstrumentaria toegeëigend. En zodoende vormt deze samenstelling een dominante positie binnen de EU. De Commissie vervult nog wel de rol van het eigenen van nieuwe beleidsvelden en het verspreiden van informatie en de publicatie van rapporten. Toch heeft de Raad een mandaat over de voorstellen van de Commissie en EU programma's (Pijpers et al, 2000: 21). Binnen de Raad geldt op veel terreinen, binnen de eerste en grotendeels de tweede pijler, QMV (Qualified Majority Voting), wat staat voor gekwalificeerde meerderheid, of wel 62 van de 87 stemmen, waarbij een blok gevormd kan worden met een minderheid van 26 stemmen.

Aan de hand van figuur 4.1 zal in deze paragraaf een uitwerking worden gegeven van het Brusselse besluitvormingsproces. Dit hoofdstuk is begonnen met enkele feitelijke gegevens over de instellingen van de EU. Daarbij is vooral ingegaan op de taken en relevante eigenschappen. Hier zal wat dieper ingegaan worden op de besluitvormingsboom. Wat de figuur hieronder betreft, deze laat zien hoe beleid in EU-verband totstandkomt. Daarvan is af te leiden welke invloedsmogelijkheden in welke fasen er zijn voor belangenorganisaties om inspanning te leveren voor het mede vormgeven van beleid.

Figuur 4.1 Het formele Europese Besluitvormingsproces





Bron: Van Schendelen, 1993: 17; Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 19

Op basis van de voorstellen van de Europese Commissie dient de Raad te komen tot Europese wetgeving (deels samen met het Europese Parlement) en onderling te overleggen over onderwerpen waar de uiteindelijke besluitvorming nog op nationaal niveau plaatsvindt. De belangrijkste bindende instrumenten zijn: de verordening, de richtlijn en de beschikking (Sluiter, 1996: 35). Over het belang van de Commissie kan het volgende gezegd worden: “Wie wil bevorderen dat de EU bepaalde maatregelen treft, standpunten inneemt of zich voor het eerst met een onderwerp bezighoudt, kan dan ook niet om de Commissie heen (Sluiter, 1996: 43-4).”

Inhoudelijk ligt het zwaartepunt van besluitvorming dus vaak in de uitwerking van voorstellen: de bespreking van een door Commissieambtenaren opgesteld voorstel in de ambtelijke werkgroep van de Raad. In deze fase vindt de consultatie plaats van belangengroepen. De diensten van de Commissie blijven echter de belangrijkste rol spelen, gegeven het initiatiefrecht van de EC en haar bevoegdheid voorstellen te wijzigen. Ook dient rekening gehouden te worden met adviezen van het Parlement. Het Europese Parlement speelt trouwens ook een aanzienlijke rol bij de formulering van de politieke agenda in de Gemeenschap door middel van moties, verslagen en vragen (Donner en Bletz, 1991: 53).

De rol van het Europees Parlement in dit geheel is de vertegenwoordiging van voornamelijk sociale issues. Met een tijdspan van ongeveer vier jaar bereiken de adviezen en voorstellen van het Parlement de agenda van de Commissie. Hieraan gaat uiteraard veel gelobby vooraf, niet alleen door het Parlement, maar ook door de vele belangenorganisaties. De agenda van de Commissie wordt vervolgens in belangrijke mate vormgegeven door de “comitology” van nationale belangengroepen en nationale functionarissen, en uiteraard de nationale overheden door middel van de ambtenaren die plaats nemen in de vele overleggen en werkgroepen van de Raad (Van Schendelen, 1993b: 13). De rol en vorm van de comitology staat beschreven in paragraaf 4.4.

Het is op zijn plaats om daar nog iets op aan te vullen. Als de Commissie een voorstel weet gesteund door een comité, dat met unanimiteit het voorstel accepteert, en de comité is representatief voor Europees beleid, dan vormt dat een sterke ruggesteun voor de Commissie om een voorstel bij het EP en de Raad van Ministers in te brengen (Van Schendelen, 1998: 39). De belangrijkste factor om de Raad te bespelen is het feit dat de Raad geen politieke eenheid vormt. Bovendien gaat het allemaal om onderhandelen op technisch-politieke kwesties. Zoals Donner en Bletz het verwoorden “gaat het om politieke compromissen op basis van technisch-bestuurlijke overwegingen. De resultaten van zulk overleg hebben in hoge mate een ‘alles of niets’ karakter, zowel tegenover de Commissie als tegenover het Parlement (Donner en Bletz, 1991: 72).” De vakministers vergaderen in het kader van de Raad van de Europese Unie. In de Vakraden vergaderen alle andere ministers en vaak ook de

staatssecretarissen met hun vakgenoten. Een nadere uitwerking van Europese besluitvorming wat betreft het nationale niveau volgt in hoofdstuk 5.

4.6 Enkele eigenschappen van het Brusselse circuit

Uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving vanuit Brussel wordt aan de lidstaten overgelaten. De aandacht gaat uit naar de coördinatie en harmonisatie van overheidshandelen in de lidstaten. Regeringen hebben echter zowel op nationaal als op Europees niveau te maken met vele actoren, die hun stempel proberen te drukken op beleidsvorming. Indien dat te laat is, proberen zij dat in de fase van implementatie. Wellicht leveren zij daarbij inspanning om beleid te blokkeren. Belangenorganisaties zien hun belangen niet helemaal overkomen met de eigen nationale overheden. Daarom zoeken zij steeds vaker Europese instellingen en Europese koepelorganisaties op.

Bij de Brusselse implementatie kan de hoofdrol worden gespeeld door speciale comités en diensten, waar nationale groepen in vertegenwoordigd of nauw bij betrokken zijn. Bij de nationale implementatie (van richtlijnen) kunnen ministeries de nadere regelgeving uit handen geven aan regionale overheden of private belangengroepen, ook wanneer zulks op formele bezwaren van de Commissie stuit (Van Schendelen, 1993b: 21).

Het feit dat niet Parlement en Commissie, maar de nationale regeringen de politieke eindverantwoordelijkheid dragen bij het sluitend maken van de ‘communautaire’ begroting, verklaart mede de positie van de Raad in het proces van communautaire besluitvorming. Deze positie kan alleen afnemen in betekenis als de Europese bestuurslaag zelf de lasten van het eigen beleid zou gaan dragen en dan ook zelf hiervoor benodigde middelen samenbrengt en de besteding hiervan politiek en democratisch verantwoordt (Donner en Bletz, 1991: 72).

Gezien de positie van de Raad en dus van de nationale regeringen, is het des te belangrijker om de ambtelijke voorbereiding zo vroeg mogelijk en intensief te volgen, lang voordat een onderwerp als hamerstuk naar de Raad gaat of zo controversieel is geworden, dat de politiek verantwoordelijke ministers zich er persoonlijk mee moeten bemoeien. Rond de vergaderingen van een Raad van Ministers is het al helemaal moeilijk om ministers, staatssecretarissen en ambtenaren van vakdepartementen te benaderen. Dat kan het beste worden gedaan in de afzonderlijke hoofdsteden. Daarbij mogen de nationale parlementen niet vergeten worden: juist omdat besluitvorming steeds meer in Brussel plaatsvindt of wordt voorbereid, voelen zij zich vaak machteloos en zijn ze maar al te graag bereid informatie in te winnen of invloed uit te oefenen (Sluiter, 1996: 37).

De suprematie van EU-wetgeving over nationaal beleid betekent dat geen enkele lobbygroep de ontwikkelingen van Europese wetgeving kan verwaarlozen. Daarom zullen zij een dubbele lobby op gang moeten brengen; zowel op nationaal niveau, als ook op Europees niveau. Dit is voornamelijk van belang wat betreft industrieel beleid, waarbij interventie door nationale overheden gepasseerd en omgedraaid kan worden door de EC met de verklaring dat het indruist tegen de principes van de Interne Markt (Mazey en Richardson, 1993: 16).

Wat het beleid omtrent de industrie betreft geldt het volgende. Tegen de tijd dat voorstellen het EP bereiken, is de kans groot dat de industrie en de Commissie overeengekomen zijn welke richting beleid op zal gaan. Tijdens parlementaire debatten is het aan de Euro-groups om de positie binnen het debat kenbaar te maken en daar de nodige lobby voor op gang te brengen (Mazey en Richardson, 1993: 128).

In dit hoofdstuk is een weergave gegeven van de voor de casus belangrijkste Europese instellingen. Tevens is stil gestaan bij de verschillende comités die deze instellingen rijk zijn. Ten slotte is een uiteenzetting gegeven van het Europese besluitvormingsproces en enkele eigenschappen die noemenswaardig zijn. Het doel van dit hoofdstuk is het speelterrein van belangenorganisaties op Europees niveau te verkennen, opdat de best mogelijke strategie van invloedsoefening kan worden geformuleerd. Welke mogelijkheden er weggelegd zijn voor de RAI Vereniging en in het bijzonder Afdeling Auto's, zal worden verwoord in hoofdstuk acht.

5. Nederland in Brussels perspectief

5.1 Netwerken en lobbyen

Er zijn drie redenen voor te dragen waarom organisaties politieke coalities aangaan. Ten eerste gaat het om strategische of beleidsgelateerde issues. Een tweede verklaring is dat er sprake is van selectieve voordelen voor de organisatie in kwestie. Een laatste verklaring is symbolisch van aard en gaat om de symbolische gebaren van organisaties naar de eigen achterban en naar relevante actoren in de omgeving. Organisaties sluiten coalities om de beleidsvoortgang te beïnvloeden en gewenste beleidsuitkomsten te verwezenlijken. Ook worden coalities gesloten om gebruik te maken van selectieve voordelen, waaronder informatie. Een laatste verklaring is “keeping up appearances” (Hula, 1995: 241) (Greenwood et al., 1998: 178).

Het is noodzakelijk om daarnaast een strategische wijze van denken en opereren te ontwikkelen, die niet direct gericht is op bestuurslagen of procedures of zelfs concrete regelgeving of subsidies, maar die in eerste instantie gericht is op issues, die elk in hun eigen context in belangencoalities dienen te worden ingebed. Dat wil zeggen, dat het niet zozeer een keuze is tussen sectoraal, nationaal of transnationaal optreden, maar één op grond van wisselende factoren bepalen van de meest kansrijke ‘ophanging’ van een issue aan verschillende platforms, eventueel ook nieuwe, geheel rond het issue gegroepeerd (Van Schendelen, 1993b: 164).

Met betrekking tot het ontbreken van een goede lobby spreekt B. Pauw (1998) over het volgende: Veel ondernemingen, non-profitorganisaties en zelfs lagere overheden zijn (...) door schade en schande wijs geworden en hebben moeten erkennen dat zij onvoldoende waren toegerust om in te spelen op nieuwe wetgeving, overheidsbeslissingen, subsidiemogelijkheden of meer in het algemeen op veranderingen in de politieke omgeving (Pauw et al., 1998: 113)

Gerichte eendaagse werkbezoeken en interne ‘oriëntatie-seminars’ voor een bredere groep medewerkers kunnen een goed begin zijn. Een serie contacten bij de Europese instellingen voor verschillende betrokkenen in de organisatie, eventueel gevolgd door op een grotere groep gerichte contacten (workshops, symposia), kan de inbedding van de Europese dimensie verder versterken en met name deskundigen op verschillende terreinen dichterbij Europa brengen. Dit soort activiteiten versterkt vooral het ‘afwegingsvermogen’ en daarmee het vermogen adequaat te reageren op Europese ontwikkelingen (Van Schendelen, 1993b: 164).

Een belangrijke activiteit is de opstelling van een ‘lobbydraaiboek’, waarin vooral aandacht is besteed aan de koppeling van public affairs-expertise (procedures, netwerken, invloed van verschillende instanties, timing etc.) en de momenten waarop inbreng en actie van het management en verschillende deskundigen binnen de organisatie vereist is. Met name die koppeling versterkt zowel de betrokkenheid bij Europa als de effectiviteit van de lobby (Van Schendelen, 1993b: 164-5). Een laatste activiteit is de afzonderlijke analyse van informatiestromen. Het betreft niet alleen monitoring van Europese ontwikkelingen, maar ook van de distributie in de organisatie van het gebruik dat ervan wordt gemaakt (Van Schendelen, 1993b: 165).

De door Van Schendelen (1993b) beschreven situatie van netwerken wordt door Pijpers (2000) op soortgelijke manier verwoord. Pijpers spreekt van “engrenage”, waarmee hij het volgende bedoelt: “the system of countless committees and councils in which national officials meet with representatives from the EU institutions to shape and reshape EU actions continuously (Pijpers et al, 2000: 27).” Het is dus belangrijk om aan deze fora deel te nemen.

Volgens de vroegere Nederlandse Staatssecretaris voor Europese Aangelegenheden, Dick Benschop, dient de focus van de lobby gericht op Brussel aangestuurd te worden met het idee van een Europees netwerk, waarin besluiten op vele terreinen voorbereid en/of genomen worden aan de hand van ‘shifting coalitions’ tussen de nu nog vijftien regeringen, waarbij de nationale belangen en preferenties leidend zijn voor de onderhandelingen (Pijpers et al, 2000: 10).

Tijdens het lobbyen is het van belang bekendheid te creëren voor de problemen die door een organisatie ondervonden worden. Daartoe moeten prioriteiten opgesteld worden, waar de nadruk vervolgens naar uit moet gaan. Wanneer problemen naar buiten toe worden gebracht, dienen situaties zo transparant mogelijk vertaald te worden. Daarbij gaat het om helderheid en doorzichtigheid. Tevens moet daarbij ingespeeld worden op de rol, wensen en verwachtingen van de te beïnvloeden actoren in het speelveld. Integriteit is belangrijk in het Brusselse circuit. Bovendien moet een lobbyist respect hebben voor de mogelijkheden en beperkingen van functionarissen, politici en ambtenaren op wie hij zijn lobbyactiviteiten richt. Anderzijds mogen functionarissen, politici en ambtenaren tegenover de lobbyisten geen valse verwachtingen wekken.

Van Schendelen spreekt met betrekking tot lobbyen over een ‘positieverbetering in de arena’. “Men is dan doende een situatie te scheppen waarin het binnenkort beter mogelijk wordt formele gezagsdragers te beïnvloeden (Van Schendelen et al., 1990: 21).” Hieruit blijkt dat lobbyen gezien kan worden als een lange termijn investering.

Lobbyisten kunnen zich op nationaal niveau direct wenden tot regering en parlement, maar dat vereist snel handelen, zeker als ook collega’s in Brussel of in andere nationale hoofdsteden gebruik willen maken van de resultaten (Sluiter, 1996: 39). Vervolgens is het zaak om in Brussel de lobby niet te beperken tot politici met de kleur die overeenkomt met die van de organisatie. Voor een meerderheid in het Europese Parlement is op zijn minst een flink deel van de grootste fracties, de socialistische en de christen-democratische, nodig, alsmede de steun van een of meer van de kleinere fracties. Vooral binnen de twee grote fracties bestaat vaak een grote variatie aan opvattingen en kunnen meerderheden en minderheden binnen een fractie per onderwerp heel verschillend uitpakken.

Als die politiek-inhoudelijke meningsverschillen ook nog eens met nationale discussies samenvallen, stemmen die fracties vaak verdeelt. Dat kan in het voordeel of nadeel uitpakken, afhankelijk van de opstelling van de andere fracties. Nog beter is het als de doelstelling of het argumenten niet al te vanzelfsprekend in een links-rechts indeling wordt geplaatst (Sluiter, 1996: 86-7).

5.2 Afstemming in Den Haag

In de lobby van nationale belangenorganisaties omwille van issues die direct van invloed zijn op de organisatie zijn er enkele aspecten waarmee rekening gehouden dient te worden. Ten eerste gaat het om de monitoring van ontwikkelingen binnen Den Haag en Brussel. Daarbij gaat het om pro-actief tewerk gaan. Het volgen van beleid betekent dat een organisatie tijdig kan inspelen op veranderende omstandigheden, die van invloed kunnen zijn op haar functioneren en de belangen die voor de achterban behartigd worden. Vervolgens draait het om de verspreiding van deze informatie onder de leden en de beoordeling ervan. Welke consequenties heeft het voor de achterban? Wat zijn de gevolgen voor toekomstige ontwikkelingen?

Aan de hand van dit soort vragen zal de organisatie overgaan op het bepalen van een mogelijke strategie om kansen te benutten en gevaren tot een minimum te beperken. En juist hiervoor is timing van groot belang. Daarvoor is echter inzicht nodig in het verloop van beleidsvorming omtrent een bepaalde issue. Hiervoor is het vervolgens nodig om deel uit te maken van een netwerk, waarin zich functionarissen en ambtenaren bevinden die op verschillende niveaus en diverse beleidsterreinen werkzaam zijn en het beeld voor een organisatie vanuit verschillende perspectieven kan belichten. Zo houden vele organisaties elkaar op de hoogte van wat zich afspeelt in Den Haag alsook in Brussel.

Tegelijkertijd is het voor een belangenorganisatie van groot belang om deel te nemen aan de vele overlegvormen binnen een lidstaat alsook op Europees niveau. Deelname aan formele processen is essentieel, maar niet voldoende. Er dient dan ook toegang te worden verschaft tot informele fora, waarin beleid vormgegeven wordt en waarin belangrijke keuzes worden gemaakt. Deze kunnen worden gezien als aanvulling op de formele processen, waarbij gedacht kan worden aan de vele overleggen, die gevormd zijn door de EU-instellingen. Daarnaast kan echter ook gedacht worden aan de vele koepelorganisaties, waaraan nationale associaties deel kunnen nemen.

Belangenorganisaties kunnen dus gebruik maken van de vele netwerken waartoe zij behoren. Bovendien is het belangrijk om in contact te komen met nationale functionarissen en ambtenaren op Europees als ook op nationaal niveau. Zij ontvangen immers informatie uit Brussel en uit de andere Europese hoofdsteden. Binnen dit circuit is het mogelijk om in kaart te brengen hoe de verschillende meningen en belangen zich tot elkaar verhouden. Zo is te zien met welke actoren in het speelveld coalities aangegaan kan worden om bepaalde issues in Brussel acceptabel te maken. En daar gaat het uiteindelijk om, namelijk om beleid in Brussel mede vorm te geven. Immers, steeds meer beleidsterreinen worden in Europees verband bepaald.

In hoofdstuk 4 zijn de verschillende instellingen van de Europese Unie behandeld. Daaruit komt naar voren dat de Commissie als belangrijkste actor wordt beschouwd om te belobbyen. Het Parlement kan gezien worden als coalitiegenoot om druk te zetten op de Commissie d.m.v. de mogelijkheden die het Parlement tot haar beschikking heeft. Aanvullend op de formele mogelijkheden om een stempel te drukken op beleid, zijn er nog enkele informele instrumenten. Het Parlement heeft naast het geven van advies ook de mogelijkheid om rapporten op te stellen aan de hand van onderzoek. Het is dan voor Commissieleden en functionarissen moeilijk om daar onderuit te komen. Zij doen er dan goed aan rekening te houden met de inhoud ervan.

Een laatste instelling waarmee tijdens het lobbyen rekening mee moet worden gehouden is de Raad van Ministers. Daarbij is het contact met ambtenaren van diverse vakdepartementen van belang. Lobbyinspanningen in deze fase zijn gericht op het creëren van draagvlak onder de andere lidstaten en de zusterorganisaties van belangenorganisaties. Om onderwerpen op de agenda te krijgen zal goed gelobbyd moeten worden bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging. Dit is vooral nodig in de periode waarin Nederland het voorzitterschap van de EU op zich neemt. Gedurende een half jaar zal de agenda van de Raadsvergadering bepaald worden dan door Nederland. Het eerstvolgende Nederlandse voorzitterschap is in de tweede helft van 2004.

De Nederlandse lobby is erop gericht om gelijktijdig lobbyactiviteiten te ontplooiën in de nationale hoofdsteden en bij de Europese instellingen. Hieraan vooraf gaat uiteraard de afstemming op nationaal niveau tussen de vele actoren. Op deze wijze kan een sterk netwerk opgebouwd worden om beleid te beïnvloeden. Brusselse besluitvorming is dus te beïnvloeden via de nationale kanalen, waaronder de ministeries, commissies van het parlement, advieslichamen en het kabinet. Tegelijkertijd kan beïnvloeding gericht zijn op het Europese speelveld, dat bestaat uit de Permanente Vertegenwoordigers, via nationale ambtenaren die deelnemen aan de vele werkgroepen, functionarissen bij de Commissie, via parlementariërs bij het Europees Parlement en via de Raad van Ministers.

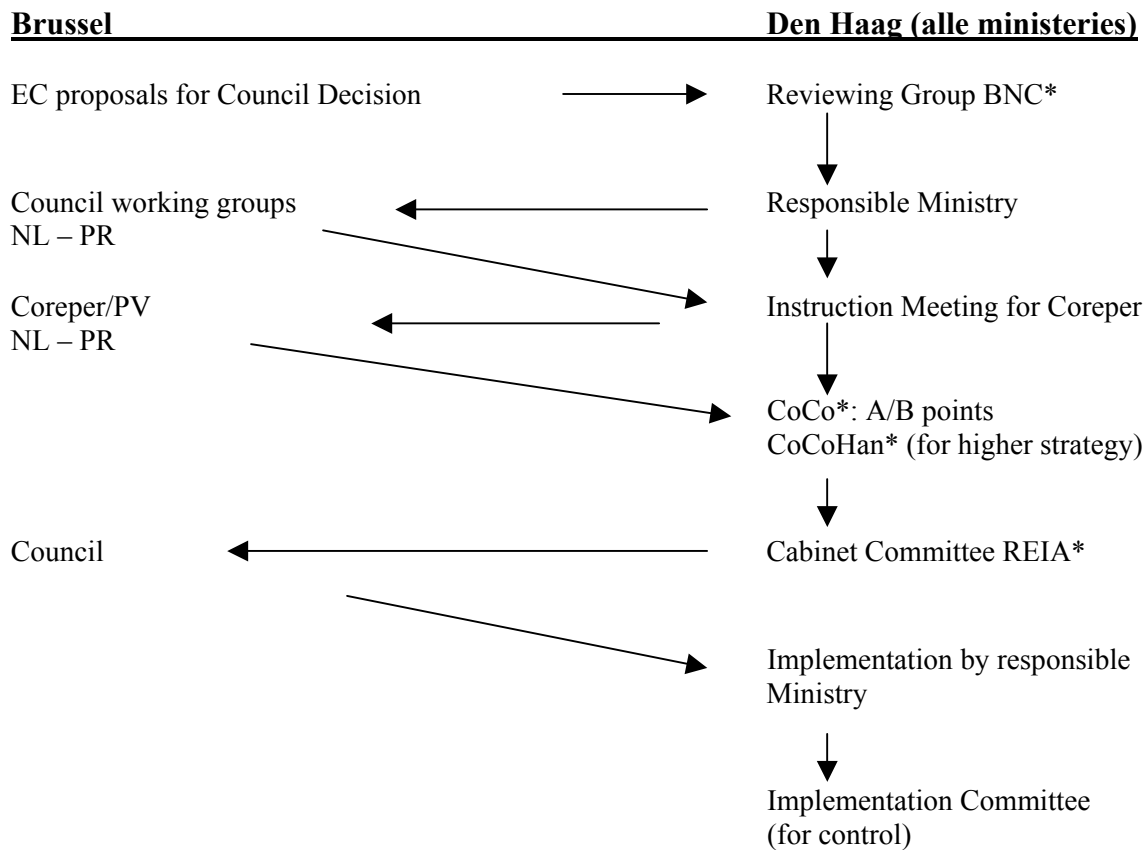
Volgens Van Schendelen (1993b) zijn communicatie en coördinatie cruciaal voor het slagen van een lobby. Het gaat dan om elkaar constant op de hoogte te houden, duidelijke afspraken te maken over activiteiten en het afstemmen van elkaars activiteiten zodat men elkaar niet voor de voeten hoeft te lopen. Dit is vooral van belang in een periode waarin het voorzitterschap in handen is van Nederland. Hoewel er sprake is van een korte periode kan deze benut worden om bepaalde issues, indien nodig, geforceerd op de agenda te brengen. In dat soort situaties kan een issue geruild worden tegen een andere. Lidstaten zijn dan in principe bezig met handel in issues.

De Nederlandse belangenorganisaties zijn op veel terreinen aangewezen op koepelorganisaties in Brussel. Het is namelijk vaak niet voldoende om via de eigen brancheassociaties of zelfs in samenspraak met Den Haag beleid in Brussel mede vorm te geven. Vaak schieten de middelen van de Nederlandse lobby tekort in vergelijking tot de grotere lidstaten.

Van Schendelen (1993b) geeft enkele beperkingen in de lobby via Den Haag, waardoor het belang van Brussel en een directere vertegenwoordiging toeneemt. Er is behoefte aan een kortere lobbyroute. Informatievoorziening vormt echter één van de beperkingen. Een volgende beperking is het verschil in opvatting tussen de overheid en het bedrijfsleven en prioriteiten van bepaalde dossiers die niet parallel lopen. Ook is het mogelijk dat bepaalde dossiers zich niet lenen voor de lobby via Den Haag. Immers,

steeds meer terreinen worden binnen de Commissie bepaald, omdat competenties worden getransfereerd naar Brussel. In dit verband zijn Europese koepelorganisaties interessante kanalen waarlangs veel bereikt kan worden. Een brancheorganisatie zal een issue makkelijker acceptabel maken, indien de opvattingen door zusterorganisaties wordt gedeeld.

Figuur 5.1 De Nederlandse coördinatie van EU beleidsvoorbereiding en besluitvorming



*BNC: Beoordeling nieuwe commissievoorstellen

*CoCo: Coördinatiecommissie in Den Haag

*CoCoHan: Coördinatiecommissie hoger ambtelijk niveau

*REIA: Raad voor Europese Internationale Aangelegenheden

Bron: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 47

De Nederlandse coördinatie van EU-aangelegenheden is in kaart gebracht in figuur 5.1. Voor de volledigheid wordt deze figuur hier reeds geplaatst, maar zal in de volgende paragraaf nader uitgewerkt worden. De diverse Directoraten-Generaal en Hoofddirecties van een ministerie zijn ieder verantwoordelijk voor de voorbereiding en behandeling van de EU-voorstellen op terreinen waarop zij actief zijn. Daarnaast zorgt één van de Directoraat-Generaal voor de begin- en eindfasecoördinatie van de Brusselse besluitvorming. De interdepartementale coördinatie vindt met name plaats via inbreng in de verschillende (interdepartementale) overlegcircuits: de ‘Instructie Permanente Vertegenwoordiging’ (PV-instructie), en de ‘Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen’ (CoCo). Beide staan onder voorzitterschap van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Van Schendelen, 1993b: 204).

De PV-instructie vindt wekelijks plaats in Den Haag en is erop gericht om de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel te instrueren over de vergadering van Coreper (Comite van

Permanente Vertegenwoordigers) ter voorbereiding op met name de zittingen van de Raad. De CoCo vindt ook wekelijks plaats en vormt het 'voorportaal' van de nationale ministerraad. Zij stelt conceptconclusies op inzake EG(inmiddels EU)-aangelegenheden, die aan de ministerraad worden voorgelegd. Op basis hiervan kunnen de nationale ministers in de EU-Raden onderhandelen (Van Schendelen, 1993b: 204-5). Besluiten die genomen zijn door CoCo worden doorgegeven aan de REIA (Raad voor Europese internationale aangelegenheden). Via deze Raad komen voorstellen van de Nederlandse regering vervolgens in de Raad van Ministers. Na besluitvorming in de Raad komt wet en regelgeving ten slotte bij het ministerie dat verantwoordelijk is.

De nauwe betrokkenheid van Haagse ambtenaren bij de beleidsvoorbereiding in Brussel heeft dus als voordeel dat op het departement vaak vrij veel bekend is over de informatie waaraan ambtenaren of politici in Brussel behoefte hebben: het onontbeerlijke 'ruil-object' in het lobbycircuit (Van Schendelen, 1993b: 206).

Relaties van een ministerie met EU-instellingen, zowel de formele als informele lobbyrelaties, werpen mede vruchten af omdat er ook tussen een ministerie en het bedrijfsleven vrij veel contacten bestaan. Een ministerie moet goed weten wat zich in een branche afspeelt, anders heeft het onvoldoende kennis van zaken om voor Brussel een interessante gesprekspartner te vormen. Er vindt dan ook tussen de minister en haar ambtenaren enerzijds en de brancheorganisaties anderzijds regelmatig formeel en informeel overleg plaats – wederom in wederzijds belang (Van Schendelen, 1993b: 206).

Echter, gezien de uitbreiding van de EU, dient Nederland rekening te houden met een afname van het aantal Europese functionarissen van Nederlandse komaf. Vooral het bedrijfsleven ondervindt in belangrijke mate de nadelen hiervan. Aanvullend op de reeds genoemde nadelen kan hier nog gezegd worden dat het voor het Nederlands bedrijfsleven lastig is dat "Nederland een steeds kleinere schakel wordt in een grotere ketting. In de regel werkt lobbyen namelijk het best bij iemand van dezelfde nationaliteit. Het is puur een kwestie van taal en cultuur (FEM Business, 22 februari 2003: Slap gelobby in Brussel)."

Bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EU heeft een aantal ministeries hun 'eigen' attachés. Met name tijdens de periode van het Nederlands voorzitterschap is gebleken dat deze vertegenwoordiging een spil kan vormen in het onderhandelingsproces. Dagelijkse contacten met die vertegenwoordiging zijn dan ook voorwaarde voor het functioneren van het formele en informele circuit waarbinnen gescoord moet worden. Met het onderhouden van die relaties valt of staat de effectiviteit waarmee een ministerie in Brussel kan werken (Van Schendelen, 1993b: 216).

Er bestaan momenteel diverse gremia waarbinnen de interdepartementale afstemming van het EU-beleid plaatsvindt. Met name de Instructie Permanente Vertegenwoordiging wordt genoemd en ook de CoCo-procedure. Deze afstemming moet in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvinden. PV-instructie en CoCo vervangen geenszins de samenwerking tussen de ministeries op de beleidsniveaus. PV-instructie of CoCo dienen veeleer als een soort laatste vangnet. De feitelijke afstemming tussen de ministeries over EU-regelgeving moet dus integraal deel uitmaken van het werk van de afdelingen waar EU-voorstellen worden behandeld (Van Schendelen, 1993b: 216).

5.3 Eigenschappen van de Nederlandse lobby

Kenmerkend aan de Nederlandse lobby is, dat actoren het liefst op zich naar Brussel afreizen. Nederlandse belangenorganisaties streven ernaar een zo groot mogelijke onafhankelijkheid te behouden. Van Schendelen zegt dat "this reflects Dutch national political culture and practice: weak central leadership, fragmented power structures, many competing participants, many small arenas and networks, decision-making by compromise, among many (Van Schendelen, 1993a: 146)."

Van Schendelen somt de belangrijkste eigenschappen van de Nederlandse lobby op (Van Schendelen, 1993a: 141):

1. De aandacht gaat uit naar de fase waarin voorstellen worden opgesteld;
2. Directe lobby verloopt via de associaties;

3. Oriëntatie voor internationale coalities binnen de sector.

Hieraan kunnen de enkele eigenschappen worden aangevuld. Hanf en Soetendorp verwoorden deze als volgt: “the way that the Dutch negotiation position in the various Council meetings of the EU is prepared and decided indicates great respect for two basic principles underlying government policy-making in the Netherlands: namely, the principle of departmental autonomy and the principle of collective decision-making in the Dutch Council of Ministers (Hanf en Soetendorp, 1998: 37).” De schrijvers zetten dit verhaal verder uiteen aan de hand van drie principes: ministeriële (departementale) autonomie (departmental autonomy), politiek aanpassingsvermogen (political adaptation) en strategisch aanpassingsvermogen (strategic adaptation). Deze zullen hieronder verder uitgewerkt worden.

Ministeriële autonomie

In het proces van Brusselse beleidsvorming speelt niet alleen het Ministerie van Buitenlandse Zaken een rol, maar ook een groot aantal ambtenaren van de andere ministeries. Ieder ministerie heeft haar eigen vertegenwoordigers gezeteld bij de PV van Nederland. Zij spelen daar niet alleen de rol van bewaker van de belangen van het eigen departement, maar meer nog van alle beleidsissues die vallen binnen het terrein van een ministerie. Ieder ministerie heeft dan ook een aparte afdeling die gaat over EU-aangelegenheden. Op deze wijze zijn de ministeries minder afhankelijk van het ministerie van Buitenlandse Zaken wat betreft het inwinnen van informatie over de gang van zaken in Brussel. Binnen de verschillende werkgroepen nemen deze ambtenaren vervolgens deel aan beleidsvorming met de nadruk op de voorbereiding van de besluiten voor de Raad van Ministers (Hanf en Soetendorp, 1998: 38).

Vervolgens is het van belang om in Den Haag de nodige afstemming te laten plaatsvinden voordat ambtenaren met de trein afreizen richting Brussel. De coördinatie tussen de verschillende ministeries verloopt volgens de fases waarin beleid zich verkeert. Het hele proces (zie figuur 5.1) begint met een voorstel van de Commissie, die vervolgens via de PV naar het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt doorgesluisd. Daarna wordt het behandeld in de beoordelingsgroep ‘Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen’ (BNC), waarin ambtenaren deel nemen van elk ministerie. Hierin wordt een rapport opgesteld, waarin de financiële en juridische consequenties van een voorstel beoordeeld worden. Ook wordt gekeken of het voorstel gepast is binnen het subsidiariteitsbeginsel. Vervolgens wordt het ondergebracht bij een ministerie, die de onderhandelingen binnen diverse werkgroepen voor haar rekening neemt (Hanf en Soetendorp, 1998: 38-9).

De participatie van sectorale ministeries in de verschillende werkgroepen geeft een voordeel in het beslechten van meningsverschillen met actoren in het speelveld, zonder de bemoeienis van andere ministeries. De volgende fase is dan die van de COREPER. De schrijvers vermelden het volgende over deze fase: “As much of the bargaining between the officials of the various member-states is already done in the working group and many of the compromises are already accomplished at this point, the sectoral ministry also has a unique opportunity, at the beginning of the multilateral negotiations, to determine the Dutch stand in the next phases of the Council decision-making (Hanf en Soetendorp, 1998: 40).”

Op het moment dat besluitvorming omtrent een voorstel van de Commissie de laatste fase binnen de Raadsvergaderingen heeft bereikt, is de positie die de Nederlandse minister inneemt bepaald tijdens de wekelijkse ministerraad. Het kabinet, dat voorgezeten is door de Minister-president, is eigenlijk het ultieme besluitvorming orgaan. De voorbereiding van de kabinetsbijeenkomsten met betrekking tot de Raadsvergaderingen valt onder verantwoordelijkheid van de Coördinatiecommissie (Co-Co) voor Europese integratie (Hanf en Soetendorp, 1998: 40).

Contacten met de Commissie, het bedrijfsleven of belangenorganisaties vallen buiten dit proces van formele besluitvorming. Zij zijn in beginsel een zaak van de betrokken ministeries (Donner en Bletz, 1991: 61). Besluiten binnen het Co-Co worden vervolgens als ‘Co-Co final conclusion’ aan het kabinet voorgelegd voor laatste beoordeling (Hanf en Soetendorp, 1998: 41).

Zoals dat ook geldt voor de Raadsvergadering wordt binnen een kabinetsvergadering gesproken over A-punten en B-punten. Respectievelijk gaat het om issues waarover in COREPER overeenkomst is bereikt en verdere discussie overbodig is en issues waarover de verschillende PV's geen akkoord hebben kunnen bereiken, waardoor verdere discussie in de Raad nodig is. Vooruitlopend op de kabinetsvergadering kan de Minister-President besluiten om politiek gevoelige onderwerpen voor te dragen aan de 'Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden' (REIA). Daarbij kan de Eurocommissaris van Nederland en de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland deelnemen op verzoek van de Minister-president (Hanf en Soetendorp, 1998: 41). Wanneer eenmaal een directief uit Brussel is ontvangen, zal het ministerie van Buitenlandse Zaken deze deponeren bij het vakdepartement die erover gaat wat betreft de juridische consequenties.

Politiek aanpassingsvermogen

Nederlandse beleidsmakers zijn over het algemeen voorstander van een verdere Europese integratie. Wellicht in de richting van een Verenigde Staten van Europa. Dit staat in verband met het subsidiariteitsbeginsel als argument voor de transfer van bepaalde bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen een bepaald beleidsterrein van het nationale niveau naar de Europese (Hanf en Soetendorp, 1998: 47).

Strategisch aanpassingsvermogen

Om de Nederlandse belangen te waarborgen, besteedt de Nederlandse overheid steeds meer aandacht aan het vormen van coalities met andere lidstaten voorafgaand aan de Raadsvergaderingen. In dit perspectief is de relatie met de grotere lidstaten van groot belang (Hanf en Soetendorp, 1998: 50). Echter, de algemene indruk is dat vanuit Nederland minder dan optimaal gebruik wordt gemaakt van mogelijkheden in het informele circuit. Het ontbreekt de Nederlanders vaak aan de nodige mentaliteit om na "werktijd" aanwezig te zijn bij informele bijeenkomsten.

Bovendien ontbreekt het de Nederlanders aan de nodige kennis omtrent de structuur van beleids- en besluitvorming van de EU en haar instellingen. Deze ontwikkeling is lange tijd ook niet gestimuleerd door de Nederlandse overheid. Met druk vanuit het bedrijfsleven en de vraag naar kennis door participanten in Brussel wordt op universiteiten en binnen instituten steeds meer nadruk gelegd op wat zich allemaal afspeelt in Brussel.

Kenmerkend aan de Nederlandse mentaliteit is dat men uitgaat van de formele aspecten van beleid en ervan uitgaat dat 'het wel goed komt'. Terwijl de overheid zich toelegt op overleg in de Raad van Ministers en het daaraan voorafgaande ambtelijke overleg in raads werkgroepen, besteedt het bedrijfsleven en de vele belangenorganisaties aandacht aan de voorbereiding van beleid. Vaak gaat de aandacht al uit naar de formulering van voorstellen binnen de Commissie en de beoordeling daarvan binnen de vakdepartementen in Den Haag (Donner en Bletz, 1991: 54).

Een mogelijke verklaring voor het niet benutten van informele kanalen ter beïnvloeding is de houding van Nederlanders hiertegenover. Het wordt niet als gepast ervaren om functionarissen van de Commissie te benaderen. Bovendien zou het in strijd zijn met een Unie waarin het belang van alle lidstaten zwaarder zou moeten wegen dan het individuele profijt wat een enkele lidstaat kan bereiken (Donner en Bletz, 1991: 56). De Nederlanders houden zo hun eigen denkbeelden erop na. Dit heeft echter tot gevolg dat zij vaak buiten de boot vallen en zich niet gesteund zien door andere lidstaten, juist doordat zij vaak eigenwijs te werk gaan. In dit hoofdstuk is geprobeerd duidelijk te maken hoe lobby door de Nederlandse actoren wordt ervaren en hoe afstemming plaatsvindt in Den Haag met betrekking tot Brussel.

In dit hoofdstuk ligt de nadruk op de lobby vanuit Nederland richting de Europese Unie en de algemene afstemming op nationaal niveau tussen de verschillende actoren binnen de publieke en private sector. Het volgende hoofdstuk gaat in op de uitwerking van de interviews.

6. Empirische uitwerking van de interviews

6.1 *Inleiding tot de uitwerking van de interviews*

Ik heb in mijn stageperiode en daarna een aantal gesprekken gevoerd om mijn beeld over de context te vergroten. In eerste instantie was het mij te doen om de RAI Vereniging beter te leren kennen en van haar personeel te horen wat er zo allemaal leeft binnen deze belangenorganisatie. Vervolgens ging het mij erom via de gesprekken met leden van de RAI Vereniging en belangrijke actoren in het speelveld van de RAI Vereniging aanvullende informatie in te winnen over lobby door belangenorganisaties, het volgen van en het invloed uitoefenen op besluitvorming, het beeld dat men in Nederland heeft van Brussel en de manier waarop met elkaar wordt omgegaan, het beeld wat men in Brussel (waarschijnlijk) heeft van de Nederlanders, etc. Uiteraard ben ik tevens de literatuur ingedoken, maar de gevoerde gesprekken zijn voor mij zeer leerzaam geweest om een herkenbaar beeld te creëren bij de literatuur.

Dit hoofdstuk kan gezien worden als brughoofdstuk tot de casusbeschrijving. De uitspraken van de respondenten dienen als richtlijn voor de verdere uitwerking van de scriptie. Samen met stagebegeleider, drs. Leo Bingen, hebben wij het krachtenveld van de RAI Vereniging, en dan vooral van de afdeling Auto's, in kaart gebracht. Aan de hand van deze gegevens, zijn wij vervolgens overgegaan op het bepalen van een aantal actoren in het speelveld met wie ik een gesprek zou kunnen aangaan. Dankzij het netwerk van Leo Bingen ben ik in staat gesteld om gesprekken te voeren met interessante en relevante personen. De relevantie zit in de binding die de respondenten hebben met de mobiliteitsbranche, zij het direct of indirect.

De werkwijze van dit hoofdstuk bestaat uit drie stappen. Ten eerste heb ik tijdens de gesprekken het nodige op papier geschreven om deze vervolgens uit te werken. Ik heb de uitgewerkte versies van alle interviews in de bijlage geplaatst. In dit hoofdstuk heb ik de meest interessante uitspraken van de respondenten verwerkt in enkele rubrieken, zoals die in hoofdlijn hierboven zijn verwoord. Tevens heb ik in de bijlage een document met de uitwerking van de diverse vragenlijsten. Ik heb vervolgens geprobeerd om er een lopend verhaal van te maken. Enkele keren geef ik aan van wie een specifieke uitspraak is. Voordat ik overga op de uitwerking van de interviews zal ik eerst nog aangeven wie de respondenten zijn.

De heer Daams is secretaris voor de afdeling Gemotoriseerde Tweewielers en –onderdelen van de RAI Vereniging. Ik ben met hem een gesprek aangegaan, omdat hij secretaris is van de afdeling waarin Nederlandse fabrikanten vertegenwoordigd zijn. Bovendien doen de Nederlandse fabrikanten het internationaal goed, vooral in de EU. De heer De Geus is secretaris van de afdeling Dealers bij de BOVAG. De BOVAG is een relevante partij in de mobiliteitsbranche, waarmee de RAI Vereniging bovendien deelneemt aan de stichting BOVAG-RAI. Gezien de Europese oriëntatie van de BOVAG vormt een gesprek met deze organisatie een toegevoegde waarde om de positie van de Nederlandse mobiliteitsbranche beter in kaart te brengen.

De heer Dijkmeester is medewerker op het fiscaal/financieel terrein bij VNO-NCW. VNO-NCW is de grootste ondernemingsorganisatie van Nederland. VNO-NCW behartigt zowel op nationaal als op internationaal niveau de gemeenschappelijke belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarnaast verleent VNO-NCW verschillende diensten aan haar leden. De bij VNO-NCW aangesloten bedrijven en (bedrijfstaking)organisaties vertegenwoordigen 80 procent van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector. Daarom is het beeld dat deze belangenorganisatie heeft van de RAI Vereniging en van besluitvorming in Brussel en de rol die de Nederlandse lobby daarbij inneemt van groot belang.

Mevrouw Kat is de PA-medewerker van de RAI Vereniging, en vervult daarbij de functie van intermediair voor de organisatie met de buitenwereld. Zij doet daarbij veel aan netwerken. De heer Stokreef, secretaris voor de afdeling Fietsen van de RAI Vereniging, heeft net als de heer Daams te maken met een achterban die bestaat uit Nederlandse fabrikanten, die een sterke economische motor vormen voor de Nederlandse economie, en dan vooral in internationaal perspectief. Als secretaris is hij zeer actief in Brussel en enkele brancheoepels die deel uitmaken van het Brusselse circuit.

De heer Glacius is adjunct-directeur van de RAI Vereniging en het vele jaren ervaring binnen de organisatie en heeft vanuit zijn functie veel ervaring en inzicht in de mobiliteitsbranche. Iemand die in Brussel weet heeft van o.a. de mobiliteitsbranche is de heer Greven. Hij maakt deel uit van het secretariaat van de ACEA, koepelorganisatie voor Europese autofabrikanten. Binnen het secretariaat gaat hij over het deelterrein “juridische zaken (legal) & belastingen (taxation). ACEA maakt deel uit van mijn focus aangezien de RAI Vereniging geassocieerd lid is van die club.

Een lang gediende binnen de autobranche is de heer Hooning, secretaris van de afdeling Auto's van de RAI Vereniging. Hij heeft vanuit zijn afdeling te maken met auto-importeurs, omdat autofabrikanten in Nederland ontbreken (op enkele kleine marktspelers na). Deze afdeling geniet de meeste aandacht, gezien de economische macht van de importeurs. Tevens speelt de autosector op Europees niveau een essentiële rol, waardoor de informatie van de heer Hooning een belangrijke bijdrage kan leveren aan de scriptie.

De heer Janssen is de directeur van de RAI Vereniging. Hij is de spreekbuis van de RAI Vereniging en haar hele achterban. Hij heeft in die hoedanigheid een belangrijke rol in de lobby van de mobiliteitsbranche in de inrichting van Den Haag als ook Brussel. Iemand binnen de RAI Vereniging, die veel te maken heeft met het bijwonen van overleggen in zowel Den Haag als Brussel is de heer Pereboom, hoofd van de afdeling Technische Zaken van de RAI Vereniging. Gezien het vooruitstrevende karakter van Nederland op het terrein van juridische en technische zaken en het streven van de Europese Commissie om op het terrein van technische zaken veel wet- en regelgeving vast te leggen, weet deze respondent veel af van Brusselse besluitvorming.

Een terrein waar in Brussel eveneens veel om te doen is binnen de mobiliteitsbranche is die van de auto- en motoronderdelen. De heer Rommerts is secretaris van de afdeling Autovak van de RAI Vereniging. Deze afdeling gaat over onderdelen in brede zin binnen de mobiliteitsbranche. Gezien het belang van de afdeling neemt de heer Rommerts regelmatig deel aan overleggen in Brussel en kan zodoende enige informatie verschaffen over de gang van zaken.

De heer In 't Veld is beleidsmedewerker bij het ministerie van Financiën. Hij heeft veel kennis en ervaring op o.a. het terrein van Europese fiscaliteit. Als ambtenaar van een ministerie heb ik van deze respondent belangrijke inzichten kunnen inwinnen met betrekking tot de inzet van de regering(en) en hoe lobby vanuit Den Haag plaatsvindt.

6.2 *Vorm van lobbyen*

Mevrouw Kat schrijft enkele eigenschappen toe aan het lobbyen. Ten eerste is er het onderscheid in formele en informele lobby. Bij de eerste gaat het om schriftelijk contact met instanties en individuele personen. Ook afspraken worden officieel gemaakt. Bij informele lobby gaat het om het bijwonen van symposia en borrels en om gebruik te maken van de gelegenheid om sleutelpersonen binnen targetorganisaties aan te spreken. Een voorbeeld hiervan is het lobbyen van fractiewoordvoerders en informateurs tijdens formaties. Een tweede onderscheid is het niveau binnen de overheid waarop wordt gelobbyd. Dit kan gaan om het ambtelijk apparaat of juist gericht op politieke vertegenwoordigers en topbestuurders.

6.3 *Doelinden van lobbyen*

Met betrekking tot de doelinden van lobbyen hebben de geïnterviewden verschillende, maar elkaar aanvullende ideeën. Het vanuit de economische theorieën bekende begrippenpaar van efficiëntie en effectiviteit spelen ook bij het lobbyen een belangrijke rol. Bij efficiëntie gaat het om de inzet van middelen. Bij effectiviteit gaat het juist om het onderwerp en of de gestelde taken wel worden gehaald. Om effectiviteit en efficiëntie te bereiken is het belangrijk om een netwerk op te bouwen. Daar moet het echter niet bij blijven. Het opgebouwde netwerk zal ook uitgebreid moeten worden om met veranderende omstandigheden en verschillende factoren rekening te kunnen houden. Ten slotte, zal veel inspanning geleverd moeten worden om een netwerk te behouden.

Volgens de heer Glasius gaat het bij lobbyen om het “tijdig signaleren en volgen van ontwikkelingen in besluitvormingsarena’s”. Wat het werkveld van de RAI Vereniging betreft kan het gaan om technische aangelegenheden als ook om milieuzaken. Met betrekking tot besluitvormingsarena’s is de heer Stokreef van mening dat gestreefd wordt naar het uitoefenen van invloed op de besluitvorming. Daaraan gaat echter vooraf dat de aandacht het liefst uitgaat naar beleidsvoorbereiding om zodoende invulling te kunnen geven aan de inhoud van beleid, opdat niet achteraf gerepareerd hoeft te worden. De heer Daams verwoordt dat met het bijwonen van bijeenkomsten en stelt daarbij de volgende vraag: What’s going on?

Wat de heer Daams betreft dient de nadruk te komen liggen op ‘feeling politics’ met betrekking tot wet- en regelgeving in Den Haag en Brussel. De aandacht gaat dus uit naar beide niveaus om zo meer draagvlak te creëren. Hoe meer ingangen er zijn tot beïnvloeding, hoe meer te bereiken valt. Echter, organisaties zullen moeten oppassen dat zij er niet alleen voor staan. Het bundelen van de krachten met andere actoren binnen koepelorganisaties geeft meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Dit is ook wat de RAI Vereniging doet. In een klein land als Nederland, waarin grote fabrikanten ontbreken, is er baat bij om coalities te sluiten met andere relevante organisaties om zo het ontbreken van de nodige ‘resources’ te compenseren.

6.4 Voorwaarden aan lobbyen

De heer Rommerts somt enkele voorwaarden op in relatie tot effectief en efficiënt lobbyen. Zijn ideeën zal ik aanvullen met opvattingen van de andere sprekers. Ten eerste is er het economische begrip ‘kapitaal’. Kapitaal op zich is niet voldoende om een sterke lobby te verwezenlijken. Het gaat erom kapitaal op correcte wijze te alloceren; door te investeren in lobbyen. Met geld gaan deuren open, maar de organisatie moet over meer bezitten om de mogelijkheden ook te kunnen benutten.

Een tweede voorwaarde is kennis over beleidsonderwerpen (dossierkennis). Organisaties moeten beleidsontwikkelingen volgen om te weten wat op de diverse agenda’s staat. Daar blijft het echter niet bij. Er moet ook geïnvesteerd worden in kennis over agendapunten. Dit is voor een deel voorstudie en een deel gaat het om het voeren van gesprekken, waarbij aan de hand van argumenten organisaties elkaar proberen te overtuigen van hun gelijk.

Een derde voorwaarde is kennis over besluitvormingsprocessen. Als een organisatie weet heeft van de onderwerpen waar het om te doen is, is het de beurt aan actieve participatie in beleidsnetwerken. Beleidsnetwerken stellen de randvoorwaarden vast van besluitvormingsprocessen. Er dient in kaart te worden gebracht welke fasen er zijn en hoe per fase te werk wordt gegaan. Zo wordt inzicht verschaft in invloedsmogelijkheden. In het ene geval zal gelobbyd worden om beleid erdoorheen te krijgen, in andere gevallen zal dat juist gericht zijn op het beperken van de nadelen van beleid voor de eigen organisatie door in de lobby tegengas te geven. Een beeld van het krachtenveld toont mogelijke coalities en belemmeringen aan.

Een vierde voorwaarde is kennis van de wensen van de achterban. Belangenorganisaties hebben vaak te maken met verschillende wensen binnen de eigen gelederen. Het is zaak om de verschillende wensen op elkaar af te stemmen en een gemeenschappelijke deler te nemen. Door zoveel mogelijk wensen in het beleid te integreren wordt een breed draagvlak gecreëerd.

6.5 Toegangspoorten tot besluitvorming

De weg naar Brussel verloopt vaak via nationale ambtenaren en functionarissen. Zij kunnen volgens de heer Greven op de volgende manieren worden beïnvloed: 1) direct, 2) via brancheorganisaties, 3) via nationale functionarissen, en 4) door aan te schuiven bij koepels. De lobby in Brussel gaat voornamelijk via koepelorganisaties. Indien inbreng gewenst is wordt overgegaan op actieve betrokkenheid in koepels. Het is namelijk zo dat de Europese instellingen de voorkeur geven aan organisaties die de belangen van een zo breed mogelijke achterban in Europees verband behartigen.

De Europese Commissie kan direct benaderd worden via de kabinetschef van de diverse Eurocommissarissen. De welwillendheid van een Eurocommissaris is afhankelijk van zijn partijkleur

en die van de in de regering zittende partijen. Over het algemeen weten lidstaten goed gebruik te maken van de 'eigen' commissarissen.

In het Europees Parlement (EP) worden parlementariërs afkomstig uit de grotere lidstaten aangestuurd door de hoofdsteden, terwijl de afgevaardigden van de kleinere lidstaten autonoom werken, bovendien meer in naam van Brussel. Toegang tot de commissies van het EP verloopt voornamelijk via nationale Europarlementariërs en rapporteurs (ongeacht nationaliteit). Het oordeel van rapporteurs is gebaseerd op verschaft informatie van de organisaties in het maatschappelijke middenveld. Daartoe worden vaak lezingen gegeven en conferenties gehouden. Bijeenkomsten zoals recepties, presentaties en werkgroepen vormen een gelegenheid om informatie uit te wisselen.

Het belang van het EP is toegenomen door haar rol in de codecisie-procedures. Het belang van het EP voor ACEA is het brede draagvlak dat ermee gecreëerd kan worden. Daarom worden de leden aangemoedigd om het eigen netwerk in te schakelen voor de koepel. Echter, het ontbreekt aan systematiek en regelmaat. Wel is er direct contact met invloedrijke EP's. Die hebben op hun beurt baat bij deze benadering. Immers, zij krijgen invloed op beleid en creëren op deze wijze draagvlak voor hun parlementaire positie.

Hierboven is aangegeven welke toegangspoorten er zijn en hoe deze gelobbyd dienen te worden. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met de specifieke functionaris waarmee contact wordt gelegd. Het streven is naar specialistische beleidsmakers, die plaats hebben in specifieke commissies. Daarbij wordt gelet op de volgende punten: 1) de commissie waarin zo iemand zit; 2) de politieke kleur; 3) de mate van deskundigheid; 4) de persoonlijke relatie met desbetreffende persoon. Tevens worden woordvoerders van diverse ministeries aangesproken. Volgens de heer Janssen heeft lobby pas effect als via verschillende ingangswegen tegelijkertijd wordt gespeeld.

6.6 Eigenschappen van een degelijk netwerk

Degelijke voorbereiding (dossierkennis) is noodzakelijk, indien een organisatie of persoon serieus genomen wil worden. Daarvoor zal een organisatie durf moeten tonen. Goede afstemming met andere actoren is eveneens belangrijk. In het verlengde hiervan staat de bundeling van krachten en netwerken. Tegelijkertijd zal een organisatie bewust moeten zijn van haar eigen beperkingen. Deze kunnen worden onderverdeeld in externe beperkingen, zoals tijd, inspanning en kapitaal. Ook kan het gaan om interne beperkingen, zoals het stellen van prioriteiten, waarmee efficiëntie en effectiviteit wordt bereikt.

Aanwezigheid in verschillende arena's is een belangrijke vereiste als een organisatie enige invloed wil creëren. Daartoe is aansluiting bij internationale organisaties zeer belangrijk en heeft dan ook de nodige voordelen. Deze zijn als volgt op te sommen: inwinnen van informatie, volgen van beleids- en besluitvorming, lobbyen voor de belangen van de achterban, symbolische aanwezigheid in netwerken, etc.

Actoren die deelnemen aan netwerken zijn onder te verdelen in aanbieders en ontvangers. Hun drijfveren verschillen van elkaar. De aanbieder heeft drie drijfveren: Ten eerste gaat het om het invloed uitoefenen op uitkomsten van beleid. Ten tweede gaat het om de behoefte aan een achterban om draagvlak te creëren. Ten derde gaat het om het creëren van een netwerk en het behoud ervan in het licht van veranderende omstandigheden.

De drijfveer van de ontvanger zijn tweeledig: in eerste instantie gaat het om het inwinnen van informatie, vervolgens gaat het om het afwegen van de belangen om keuzes te kunnen maken. Dit geeft de ontvanger enige mate van integriteit.

6.7 Nationale afstemming met betrekking tot Brusselse besluitvorming

De heer In 't Veld is van mening dat een nationale strategie, gericht op Brussel, in Nederland ontbreekt. De vele actoren lobbyen langs elkaar heen. Iedere organisatie probeert in z'n eentje iets in Brussel te bereiken. Dit is helaas zeer moeilijk aangezien de Nederlandse lobby over niet al te veel

resources beschikt in vergelijking tot de organisaties afkomstig van de grotere lidstaten. Volgens de heer Dijkmeester ontbreekt het Nederland dan ook aan ‘economies of scale: het ontbreekt aan kapitaal en ervaring. De overheid, het bedrijfsleven en de vele belangenorganisaties zouden hun inspanningen moeten bundelen om in Brussel enige invloed te kunnen uitoefenen. In de omringende landen is deze afstemming veel beter, waarbij de vele netwerken optimaal benut worden.

Bovendien nemen Nederlanders, volgens de heer In 't Veld, te weinig strategische posities in. Daarvoor wordt overigens weinig inspanning geleverd. Het vreemde is dat die Nederlanders die wel invloedrijke posities innemen minimaal worden benaderd door landgenoten. Een voorbeeld hiervan is de Eurocommissaris Bolkestein. Hij wordt zeer weinig benaderd vanuit Nederland. Een actiepoint zou kunnen zijn om commissies op te stellen, waarin de overheid, het bedrijfsleven en belangenorganisaties vertegenwoordigd zijn, die zich intensief inzetten voor de Nederlandse lobby, opdat Nederland meer zeggenschap creëert in Brussel.

Op het nationale niveau wordt afstemming tussen verschillende actoren bemoeilijkt door enkele factoren. Daarbij kan gedacht worden aan een goede afstemming tussen nationale actoren. Dat is namelijk van groot belang wil een lidstaat enige invloed hebben op beleidsvorming en de uiteindelijk te nemen beslissingen. Deze afstemming wordt bemoeilijkt door het poldermodel, waarbij vele en verschillende actoren betrokken worden bij besluitvorming. Dit belemmert de snelle voortgang van besluitvorming. Als alle actoren in belangrijke mate op één lijn kunnen staan en hun resources bundelen, kan de Nederlandse lobby enige zwaartekracht creëren om mee te doen in Brussel.

Er is daarbij een belangrijke rol weggelegd voor de overheid: de rol van regisseur. De overheid zal dan ook een open houding moeten aannemen richting belangenorganisaties. Echter, dit is vaak symbolisch en formeel, zonder dat er iets van de grond komt. Daarom moeten de verwachtingen van relevante actoren serieus genomen worden. De heer Stokreef zegt daarover dat kennis over de omgeving belangrijk is. De afstemming met ministeries door een belangenorganisatie als de RAI Vereniging is belangrijk om betere toegang te krijgen tot het Brusselse circuit. Echter, de heer Stokreef merkt op dat de Nederlandse lobby beperkte toegang heeft tot ‘decision-makers’ in Brussel. De procesgang van beleid moet daarom goed gevolgd worden.

Coalitievorming op nationaal niveau wordt vaak bemoeilijkt door tegenstrijdige belangen. Lidstaten zijn vaak intern gericht en verdeeld met betrekking tot internationaal beleid. Op fiscaal terrein zijn internationaal zeer omstreden vraagstukken, vooral op het terrein van belastingen. Besluitvorming is op dat terrein nog steeds gebaseerd op het principe van unanimiteit, waardoor het er voorlopig niet naar uitziet dat op dat gebied iets zal veranderen. Iedere verandering zal een aantasting zijn van de autonomie/soevereiniteit.

Nederlanders missen volgens de heer In 't Veld de kunst van besluitvorming, waardoor zij veel mogelijkheden mislopen. Ze zijn wel aanwezig tijdens formele bijeenkomsten, maar in het informele circuit zijn Hollanders ver te zoeken. Daarom is er een betere afstemming vereist tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld.

Naast de nationale versnipperdheid, speelt de polarisatie in Brussel een belangrijke rol in het moeizame verloop van nationale afstemming. De heer Dijkmeester zegt hierover dat belangenbehartiging vaak aansluit bij de wensen van de grotere lidstaten. De kleintjes sluiten zich aan bij de groten of proberen onderling coalities te vormen als tegengewicht. Volgens de heer Dijkmeester heeft besluitvorming twee hoofdmaken: 1) unanimiteit, wat in het voordeel werkt van de grotere lidstaten, die onder gelijkheid meer te verliezen hebben doordat zij (financieel) meer bijdragen; 2) QMV (gekwalficeerde meerderheidsstemming), wat de kleintjes in de gelegenheid brengt om coalities te vormen om zo tegengewicht te vormen.

6.8 *Het beeld van de Nederlanders en moeilijkheden tijdens het lobbyen*

Volgens mevrouw Kat worden Nederlanders “vreemd aangekeken”, omdat wij ons opstellen als gidsland, hoewel Nederland in politiek en economisch opzicht een kleine speler is. Deze aandrijvende

rol is typerend voor Nederland. Zodoende wordt de Nederlandse lobby afgeremd, doordat zij niet als gelijkwaardig wordt gezien. Nederland is het buitenbeentje. Nederlanders praten over het algemeen veel, maar wel met inhoud. Nederland is klein, maar haar inwoners hebben wel een grote stel hersenen en een grote mond volgens de heer Janssen. Nederlanders worden doorgaans beoordeeld als deskundig. Waar de Nederlanders echter minder in zijn toebedeeld is hun financiële kracht en internationale ervaring.

Op vele terreinen hebben Nederlanders een koploperfunctie door hun vooruitstrevende instelling, vooral op het terrein van wetgeving. Zij confronteren de overige lidstaten met nieuw beleid en beleidsveranderingen. De heer Daams merkt op dat de vinger door de Nederlanders vaak op de zere plek gezet wordt. Dit wordt over het algemeen positief gewaardeerd en de Nederlandse adviezen worden dan ook geaccepteerd in Brusselse werkgroepen. Een aanvullende verklaring voor de hoge acceptatiegraad van Nederlandse adviezen is de pro-Brusselse instelling van Nederland.

De volgende mening is aan de heer Greven toebedeeld, namelijk dat Nederland ervaren wordt als pro-Europees met aandacht voor de toekomst en de rol van de instellingen. De Benelux kan gezien worden als locomotief van Europese integratie. Nederland heeft daarnaast vaak een lijmende/diplomatieke rol tussen de grote en kleine lidstaten. In dit soort situaties neemt Nederland een nederige houding aan. Zij heeft een openhouding, en stelt zich zodoende kwetsbaar op, wat gewaardeerd wordt door de overig lidstaten.

Wat eveneens bijdraagt aan de acceptatie is de talenkennis, waar Nederlanders bekend om staan. Nederlanders weten zich te verplaatsen in de cultuur van gesprekspartners en dit creëert geloofwaardigheid. Ook zijn de Nederlanders creatief in het vinden van alternatieve oplossingen. Zij stellen zich vaak flexibel op tijdens onderhandelingen. Tegelijkertijd worden Nederlanders ervaren als eigenwijs; wij denken dat de juiste argumenten het gewenste resultaat zal geven.

In de praktijk blijkt coalitievorming belangrijker te zijn dan de juiste argumenten voordragen. Zodoende kan Nederland getypeerd worden als een beetje naïef; niet goed wetend hoe compromissen te sluiten op Europees niveau. Door haar openhouding en neutrale opstelling wordt Nederland wel eens vaker in z'n eentje gelaten. Haar integere houding wordt niet door alle lidstaten gewaardeerd. Nederlanders houden vast aan normen en waarden.

6.9 De RAI Vereniging, mobiliteit en de rol van Europese koepels

De RAI Vereniging heeft veel invloed op het terrein van mobiliteit. De RAI heeft veel zeggenschap, in Brussel en Den Haag, vooral op het terrein van technische zaken. Zij onderhoudt daartoe goede contacten met ministeries, andere belangenorganisaties in het veld, koepelorganisaties in Brussel en de verschillende DG's. Zij is geassocieerd lid van ACEA. De RAI wordt door ACEA gezien als uitvloeisel van henzelf. Als koepelorganisatie geniet ACEA een uitzonderingspositie, waardoor op het terrein van mobiliteit, en in het bijzonder de autosector, zij aanspreekpunt vormen voor de Europese instellingen met de EC voorop.

De heer Hooning merkt op dat de RAI Vereniging een pro-active houding heeft en dat geeft de mogelijkheid tijdig in te spelen op ontwikkelingen en een wezenlijke invloed te (kunnen) hebben op de uitkomsten van beleids- en besluitvorming. Echter, zij voelt het gemis van fabrikanten en dat maakt haar minder geloofwaardig. Koepels benaderen fabrikanten voor draagvlak (achterban) en ideeën. De invloed van fabrikanten is doorslaggevend voor de inspanningen binnen lobbyarena's. Bovendien kan hun invloed ook direct zijn of via de nationale brancheorganisaties.

Koepelorganisaties hebben een scharnierfunctie tussen de achterban en de diverse Europese instellingen. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd. Bovendien verschaft een koepelorganisatie, in de ogen van de heer Pereboom, toegang tot contactpersonen op verschillende niveaus en op verschillende momenten in het besluitvormingsproces. Europese koepelorganisaties genieten een voorkeursrol bij de EC. Enerzijds speelt de fysieke nabijheid een rol. Belangrijker is de beschikking over specialistische kennis.

6.10 Enkele opmerkingen

Volgens de heer Daams is er in Nederland onvoldoende bewustwording met betrekking tot het belang van “Brussel” en de besluitvorming. Er is behoefte aan gelijktijdige lobby richting Den Haag en Brussel. De beste strategie is MET Den Haag NAAR Brussel. Ontwikkelingen in de nationale politiek zijn leidend voor de houding die de overheid/regering aanneemt in Brussel.

De verstandhouding tussen lidstaten is beter en wel om de volgende redenen: 1) er wordt veel informatie uitgewisseld tussen beleidsmedewerkers en specialisten; 2) er worden bijeenkomsten georganiseerd, zoals symposia, presentaties en werkgroepen; 3) er zijn vele netwerken opgebouwd, waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. Naast het belang van kennis over de verschillende culturen, is het belangrijk om rekening te houden met persoonlijkheden. De heer Janssen geeft te kennen dat conflicterende belangen een doorwerking hebben op besluitvormingsprocessen.

De heer Dijkmeester onderschrijft het volgende: het bedrijfsleven en de overheid erkennen nog niet voldoende het belang van tijdig lobbyen. Het is gewenst dat er een betere afstemming is tussen overheid en bedrijfsleven aangaande de Nederlandse lobby. Voor de overheid is er een actieve rol weggelegd om het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld wegwijs te maken. Hiervoor is er een cultuurverandering nodig. Brussel is immers ook een polder, waarin veel actoren opereren en compromisvorming mogelijk is door het aangaan van pakkagedeals. De heer De Geus zegt hierover dat de overheid zich niet genoeg inspant voor haar regisseursfunctie. De overheid heeft een slechte lobby. Het bedrijfsleven lobbyt via koepels of via professionele lobbyorganisaties.

De heer Greven zegt dat de impact van europeanisering afhankelijk is van het domein. Het technisch terrein is volledig geëuropeaniseerd wat wet- en regelgeving betreft. Op veel terreinen blijven overheden beleidsruimte overhouden in de uitvoeringsfase. Maar belasting blijft een puur nationale aangelegenheid. De DG's zijn afhankelijk van specialisten uit het veld voor het volgende: 1) draagvlak en 2) expertise.

In het EP gaat het om de nationale kleur en niet zozeer om de politieke overtuiging. Nationale brancheverenigingen hebben goede afstemming met overheden, waarbij de grotere lidstaten gekenmerkt worden door een grotere vervlechting van de overheid met het bedrijfsleven.

De media heeft volgens de heer Greven een rol in het agenderen van ontwikkelingen. Discussies die door instellingen worden vermeden, komen via de media bij het publiek en zodoende worden zij als nog behandeld in Brusselse arena's.

6.11 Conclusies

Aan de hand van de uitwerking van de verschillende interviews en de uitspraken die daarbij zijn gemaakt, zal ik in deze paragraaf op zeer beknopte wijze de verschillende rubrieken samenvatten en voorzien van een oordeel.

De vorm van lobbyen

Het is voor een organisatie essentieel om stil te staan bij ‘de vorm van lobbyen’. De vraag die daarbij gesteld dient te worden is ten eerste of er sprake is van formele dan wel informele lobby. Afhankelijk van het antwoord zullen de middelen van de organisatie namelijk op een bepaalde wijze aangewend worden. Ten tweede gaat het om de vraag op welk niveau gelobbyd zal worden. Anders geformuleerd, is de lobby gericht op ambtenaren dan wel op politieke vertegenwoordigers en topbestuurders. Aan deze vraag gaat echter een andere vraag vooraf, namelijk in welke fase beleid zich verkeert.

Indien er sprake is van de voorbereiding of uitwerking van beleid, dan zal gezocht moeten worden naar ambtenaren die beleid in detail zullen uitwerken. Indien er sprake is van besluitvorming en agendavorming, dan zal gekeken moeten worden of politici en/of topbestuurders aangesproken kunnen worden. De vorm van lobby structureert de aanwending van middelen van een organisatie in sterke mate. De aanwezigheid tijdens informele lobbygelegenheden vormt een belangrijk aandachtspunt om

de eigen ideeën over te brengen bij targetactoren. De formele lobby is bij deze essentieel maar niet voldoende.

Doeleinden van lobbyen

Wat 'de doeleinden van lobby' betreft kan het volgende opgemerkt worden. Uiteindelijk gaat het om twee begrippen, namelijk efficiëntie en effectiviteit. Bij efficiëntie gaat het om de inzet van middelen. Bij effectiviteit gaat het juist om het onderwerp en of de gestelde doelstellingen wel worden gehaald. Om effectiviteit en efficiëntie te bereiken is het belangrijk om een netwerk op te bouwen. Even belangrijk is het om de nodige inspanning te leveren om een netwerk te behouden.

Dankzij een goed netwerk kan een organisatie ontwikkelingen tijdig signaleren en volgen in beleids- en besluitvormingsarena's om zodoende - indien mogelijk - invloed te kunnen uitoefenen op de inhoud van beleid. Deze inspanningen zullen gericht moeten zijn op zowel Den Haag als Brussel. Hoe meer ingangen er zijn tot beïnvloeding, hoe meer te bereiken valt.

Het bundelen van de krachten met andere actoren binnen koepelorganisaties geeft meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Aan de hand van de begrippen efficiëntie en effectiviteit kan herleid worden welke doelen een organisatie heeft. Het belang van tijdig inspelen op gevaren en mogelijkheden en het belang van een netwerk om dit beter te kunnen realiseren is op zijn plaats.

Voorwaarden aan lobbyen

Er zijn enkele voorwaarden op te noemen met betrekking tot lobbyen. Ten eerste is kapitaal nodig om in de lobby te kunnen investeren. Een tweede voorwaarde is kennis over beleidsonderwerpen (dossierkennis). Een derde voorwaarde is kennis over besluitvormingsprocessen. Ten vierde is kennis van de wensen van de achterban belangrijk. Vervolgens zijn er drie principes op te noemen, die in het verlengde staan van de doeleinden van lobby. Deze principes zijn de volgende: 1) effectiviteit; 2) efficiëntie; 3) met aandacht voor kennis, ervaring en omgeving. Indien een organisatie voordelen wil behalen uit de lobby, zal rekening gehouden moeten worden met de hier aangegeven voorwaarden en principes. Een organisatie staat het sterkste in zijn schoenen als men bewust is van de eigen krachten. Het is zeer belangrijk voor de toekomst van een organisatie.

Toegangspoorten tot besluitvorming

De weg naar Brussel verloopt vaak via nationale ambtenaren en functionarissen. Zij kunnen op verschillende manieren beïnvloed worden. Een belangrijke functionaris is de Eurocommissaris. De welwillendheid van een Eurocommissaris is afhankelijk van zijn of haar partijkleur en die van de in de regering zittende partijen. Vooral de Nederlanders laten op dit terrein veel kansen liggen door niet of verkeerd gebruik te maken van de Nederlandse Eurocommissaris Bolkestein. In de tweede helft van 2004 neemt Nederland het EU-voorzitterschap over van Ierland. Deze kans moet goed benut worden.

Een van de ander lobbytargets is het EP. Toegang tot commissies binnen het EP verloopt voornamelijk via nationale EP's en rapporteurs (ongeacht nationaliteit). Het oordeel van rapporteurs is gebaseerd op verschaft informatie van de organisaties in het maatschappelijke middenveld. Deze afhankelijkheid verstevigt de mogelijkheden van lobbygroepen om invloed uit te oefenen op het verloop van de discussies binnen het EP.

Echter, in de lobby richting de Europese instellingen ontbreekt het aan systematiek en regelmaat. Hoewel het belang van een groot netwerk en diverse routes om invloed uit te kunnen oefenen duidelijk is, verloopt deze lobby voornamelijk via landgenoten wat in principe geen extra inspanning vergt. Maar het moet door lobbygroepen zeker niet worden onderschat. De Nederlandse lobby, wil zij meer invloed hebben op beleid, moet zich vaker gaan oriënteren op buitenlandse collega's.

De belangrijkste sleutelpersonen zijn specialistische beleidsmakers, die plaats hebben in specifieke commissies. Tevens worden woordvoerders van diverse ministeries aangesproken. Daarom blijft de lobby in de nationale hoofdstad erg belangrijk. Lobby heeft namelijk pas echt effect als via

verschillende ingangswegen tegelijkertijd wordt gespeeld. Helaas zijn de middelen van Nederlandse actoren vaak niet toereikend om een stevige lobby op gang te brengen. Een belangrijke stap zou zijn om de krachten nationaal te bundelen. Echter, de Nederlandse lobbyisten zijn nog te vaak éénlingen in Brussel zonder landgenoten systematisch op te zoeken. Op dit terrein zouden er serieuze discussies moeten worden gevoerd, omdat Nederland anders achter feiten aan zal (blijven!) lopen.

Meerwaarde Europese koepelorganisaties

Koepelorganisaties hebben een scharnierfunctie tussen de achterban en de diverse Europese instellingen. Bovendien kan een koepelorganisatie toegang verschaffen tot contactpersonen op verschillende niveaus en op verschillende momenten in het besluitvormingsproces. Europese koepelorganisaties genieten een voorkeursrol bij de EC. Gezien deze aspecten is het voor nationale belangenorganisaties belangrijk om te investeren in koepelorganisaties. Op deze wijze kan meer gehaald worden uit lobbyen. Deze rubriek speelt een belangrijke rol in Brussel. Echter, niet alle nationale actoren zijn zich daar bewust van en in veel gevallen zijn Nederlandse actoren te 'zwak' om invloedrijk te zijn binnen de vele koepels in Brussel. Meestal genieten Nederlandse actoren van een free-riders rol, voorzover de uitkomsten in het voordeel werken. Echter, in veel gevallen hebben de Nederlanders toch wel belangrijke functies binnen de Europese koepels.

Eigenschappen van een degelijk netwerk

Indien een organisatie of persoon serieus genomen wil worden, is een degelijke voorbereiding (dossierkennis) noodzakelijk. In het verlengde hiervan staat de bundeling van krachten en netwerken met andere actoren. Nederlandse actoren doen het wat dit aspect betreft niet slecht. Wat dossierkennis betreft doen de Nederlanders het meer dan goed. Wat de afstemming betreft doen Nederlanders het echter minder goed. Nog slechter gaat het er aan toe aangaande het bundelen van krachten en netwerken. Nederlanders zijn nog te vaak éénlingen in de straten van Brussel.

De lobby is een markt waarbij de regel van de economie opgaat, te weten dat er aanbieders en vragers zijn van diensten en producten. Beide actoren worden aangedreven door een aantal drijfveren. Wat de aanbieders betreft geldt: het uitoefenen van invloed op uitkomsten van beleid, de behoefte de achterban te mobiliseren om zo draagvlak te creëren en het creëren van een netwerk en het behoud ervan in het licht van veranderende omstandigheden. Zo kan een organisatie zich indekken tegen tegenstand en onverwachte veranderingen in de omgeving.

Indien een actor bewust is van zijn behoeften en inzicht heeft in de wensen van de tegenpartij, kan een ruil totstandkomen. De behoeften van de ontvangende actoren zijn de volgende: het inwinnen van informatie en het afwegen van de belangen om keuzes te kunnen maken. Het is in principe een kleine moeite die een organisatie moet leveren om deze informatie in te winnen, maar toch is het wel essentieel.

Nationale afstemming met betrekking tot Brusselse besluitvorming

De aanwezigheid van een nationale strategie gericht op Brussel in Nederland ontbreekt. Daarnaast beschikt de Nederlandse lobby over niet al te veel resources in vergelijking tot die van de grotere lidstaten. Het ontbreekt Nederland aan 'economies of scale': kapitaal en ervaring. De overheid, het bedrijfsleven en de vele belangenorganisaties zouden hun inspanningen moeten bundelen om in Brussel enige invloed te kunnen uitoefenen. In de omringende landen is deze afstemming veel beter.

Op het nationale niveau wordt afstemming tussen verschillende actoren bemoeilijkt doordat in Nederland vele en verschillende actoren betrokken worden bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Dit belemmert de snelle voortgang van beleidsvorming. Coalitievorming op nationaal niveau wordt echter vaak bemoeilijkt door tegenstrijdige belangen.

Een belangrijk gemis is dat Nederlanders te weinig strategische posities innemen in Brussel. Daarvoor wordt overigens weinig inspanning geleverd vanuit Den Haag. Het vreemde is dat die Nederlanders die wel invloedrijke posities innemen minimaal worden benaderd door landgenoten. Naast de nationale versnipperdheid, speelt de polarisatie in Brussel een belangrijke rol in het moeizame verloop

van nationale afstemming. Belangenbehartiging sluit vaak aan bij de wensen van de grotere lidstaten. De kleintjes sluiten zich aan bij de groten of proberen onderling coalities te vormen als tegengewicht.

Nederlanders missen de kunst van besluitvorming. Ze zijn wel aanwezig tijdens formele bijeenkomsten, maar in het informele circuit zijn Hollanders ver te zoeken. Daarom is er een betere afstemming vereist tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. Dit belang is zeer groot, maar wordt nog niet door alle partijen in Nederland erkend. Deze rubriek is zeer belangrijk in Europees perspectief. De Nederlandse lobby loopt veel mis. Dit kan leiden tot het buitengesloten worden.

Het beeld van de Nederlanders en moeilijkheden tijdens het lobbyen

Nederland vormt het buitenbeentje binnen de EU-klas. De Nederlandse lobby moet zich bewust zijn van haar mogelijkheden en dus haar positie ten opzichte van de overige lidstaten. Nederlanders worden doorgaans beoordeeld als deskundig, maar moeten er voor waken dat zij niet buitengesloten worden door de overige lidstaten.

Op vele terreinen hebben Nederlanders dan ook een koploperfunctie door hun vooruitstrevende instelling, vooral op het terrein van wetgeving. Ook wordt de vinger vaak op de zere plek gezet. Dit wordt vaak positief gewaardeerd en de Nederlandse adviezen worden dan ook geaccepteerd in Brusselse werkgroepen. Een aanvullende verklaring voor de hoge acceptatiegraad van Nederlandse adviezen is de pro-Brusselse houding van Nederland. Nederland wordt als pro-Europees ervaren met aandacht voor de toekomst en de rol van de instellingen. Nederland heeft daarnaast vaak een lijmende/diplomatieke rol tussen de grote en kleine lidstaten.

Wat eveneens bijdraagt aan de acceptatie is de talenkennis, waar Nederlanders bekend om staan. Nederlanders weten zich te verplaatsen in de cultuur van gesprekspartners en dit creëert geloofwaardigheid. Ook zijn de Nederlanders creatief in het vinden van alternatieve oplossingen. Zij stellen zich vaak flexibel op tijdens onderhandelingen. Tegelijkertijd worden Nederlanders ervaren als eigenwijs; denkt dat de juiste argumenten het gewenste resultaat zal geven. In de praktijk blijkt coalitievorming belangrijker te zijn dan de juiste argumenten voordragen. Zodoende kan Nederland getypeerd worden als een beetje naïef; niet goed wetend hoe compromissen te sluiten op Europees niveau.

Haar integere houding wordt niet door alle lidstaten gewaardeerd. Nederlanders houden vast aan normen en waarden. Waar de Nederlanders minder in zijn toebedeeld is hun financiële kracht en internationale ervaring. Dit gemis kan enigszins worden gecompenseerd, indien de middelen worden gebundeld. Bewust van het beeld van relevante actoren in het speelveld, kan de Nederlandse lobby inspelen op haar gebreken en voordelen. Acceptatie is zeer belangrijk. De kans daarop wordt vergroot als Nederlanders meer een blok vormen in hun lobby in Brussel.

In dit hoofdstuk zijn de uitspraken van respondenten van gehouden interviews gebundeld en gerubriceerd. Deze interviews in een redelijk vroeg stadium gehouden wat het voordeel heeft opgeleverd dat ik tijdens de oriëntatiefase een beter beeld heb kunnen vormen van het 'Den Haagse' als ook het 'Brusselse' circuit. Aan de hand van de interviews heb ik invulling kunnen geven aan de inhoud en verloop van de scriptie. Daarbij kan gedacht worden aan te behandelen onderdelen. De belangrijkste die daarbij in het oog springen zijn: het beeld wat heerst over Brussel, de beeldvorming omtrent de 'Hollanders' in Brussel en afstemming binnen Nederland tussen publieke en private actoren. Zodoende ben ik op zoek gegaan naar literatuur met betrekking tot deze onderwerpen. Door het houden van een groot aantal interviews ben ik een ervaring rijker geworden.

7. Mobiliteit in Europees verband

7.1 Inleidende aandachtspunten

Een beleidsterrein waar in Brussel veel om te doen is, is mobiliteit. Eén van de belangrijkste actoren binnen deze sector wat betreft Nederland is de RAI Vereniging. RAI staat daarbij voor Rijwiel- en Automobiellindustrie. De RAI Vereniging schetst haar belang voor de samenleving en voor de economie van Nederland aan de hand van haar missie: “Welvaart en welzijn vereisen economische groei en economische groei is ondenkbaar zonder mobiliteit.” Met deze missie wil de RAI Vereniging aangeven dat zij een belangrijke factor én actor vormt in het economische verkeer van Nederland, daarbij op indirecte wijze een reële bijdrage leverend aan de welvaart en welzijn van Nederland. Het belang van de RAI Vereniging houdt echter niet op binnen de landsgrenzen. Mobiliteit neemt in Europees verband een groeiend belang in, met de Commissie voorop die zich sterk richt op het beleidsterrein mobiliteit.

Daarom is het voor een belangenorganisatie als de RAI Vereniging essentieel om haar lobbyactiviteiten tegelijkertijd te richten op Den Haag én Brussel. Op deze wijze kunnen de wensen kenbaar gemaakt worden en de belangen het beste behartigd worden. De RAI Vereniging heeft twee belangrijke resources om op te steunen in het behartigen van haar belangen. Ten eerste heeft zij een grote en economisch gezien een niet weg te denken achterban. Afhankelijk van de deelterreinen bestaat deze achterban uit fabrikanten en importeurs van producten met betrekking tot de mobiliteitsbranche, waarbij de importeurs in belangrijke mate afhankelijk zijn van “buitenlandse” fabrikanten. Dit brengt met zich mee dat de Nederlandse markt rekening moet houden met buitenlandse invloeden.

De tweede bron van invloed is haar expertise op het terrein van mobiliteit. Daarom vormt zij een aanspreekpunt voor overheden en marktpartijen als het gaat om kennis. Gezien haar positie neemt de RAI Vereniging deel aan diverse beleidsnetwerken. In die verschillende beleidsnetwerken zijn vele organisaties betrokken. Het streven is om mede vorm te kunnen geven aan beleid, dat door ambtenaren op de diverse ministeries wordt geschreven om vervolgens ten uitvoer te worden gebracht. Er wordt echter niet alleen gekeken naar de Nederlandse overheid, maar steeds vaker naar Brusselse instellingen van waaruit beleid wordt ontwikkeld dat zijn neerslag vindt in de nationale uitvoering.

7.2 Besluitvorming op z'n Nederlands: met Europese haken en ogen

Kenmerkend voor het Nederlandse besluitvormingsproces is dat zoveel mogelijk actoren betrokken worden in een zo vroeg mogelijk stadium. Deze manier van besluitvormen staat bekend als het “polder-model”, waarbij het (bijna letterlijk) gaat om ‘ploegen door de polder’. “Daar worden belangrijke zaken gedaan en kan men kennisnemen van relevante maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen van andere stakeholders’ in een bepaalde casus (Tellegen et al., 1997: 17). Bedrijven binnen de mobiliteitsbranche zien hun belangen voor een groot deel vertegenwoordigd door de RAI. Als collectieve entiteit kan de RAI druk uitoefenen op beleid, waarbij de wensen en behoeften van de ‘leden’ duidelijk en kenbaar moet worden verwoord aan het ambtelijke apparaat, dat op zijn beurt beleidsvoorstellen opstelt, waarover politieke vertegenwoordigers zich vervolgens buigen.

7.3 De structuur van de RAI Vereniging

Afgestemd op haar omgeving is de RAI Vereniging onderverdeeld in vijf afdelingen (zie figuur 1 in de Bijlage), die zich richten op een eigen ‘achterban’. Deze afdelingen zijn de volgende: Afdeling Auto’s, Afdeling Autovak, Afdeling Fietsen en Tweewieleronderdelen, Afdeling Gemotoriseerde Tweewielers en –onderdelen en Afdeling Speciale Voertuigen. Iedere afdeling heeft een eigen bestuur welke gevormd wordt door leden die gekozen worden uit de betreffende achterban. Ieder afdelingsbestuur wordt ondersteund door een afdelingssecretariaat, bestaande uit een secretaris en één of meerdere medewerkers, die zich hebben gespecialiseerd binnen hun deelterrein. De voorzitters van de verschillende afdelingsbesturen vormen samen het hoofdbestuur van de RAI Vereniging. Bovendien is er een aantal stafafdelingen, dat de nodige ondersteuning verleent aan de afdelingen. Deze stafafdelingen zijn het ‘Office Management’, ‘Strategie’, ‘Technische Zaken’, ‘Communicatie’ en ‘Financiële Zaken’.

Mobiliteit staat dus centraal. Daarmee is echter niet alles gezegd. De RAI Vereniging richt zich in eerste instantie op de wensen en behoeften van de leden. Deze leden leveren producten op het gebied van mobiliteit. Om duidelijk te maken om welke leden het gaat zal hier kort worden ingegaan op een verdeling van de mobiliteitsbranche in enkele niveaus. De branche kan hiërarchisch onderverdeeld worden in vier lagen. De eerste laag, die van de fabrikanten, heeft betrekking op (Nederlandse) fabrikanten die, gevestigd in Nederland, producten leveren voor in eerste instantie de binnenlandse markt.

De tweede laag wordt gevormd door importeurs (wholesale), die eindproducten en onderdelen uit het buitenland naar Nederland importeren. Het ontbreken van nationale fabrikanten wordt via deze weg gecompenseerd, om aan de vraag als nog te (kunnen) voldoen. De RAI Vereniging behartigt de belangen van deze twee groepen, te weten de fabrikanten en importeurs. Afhankelijk van de omvang van fabrikanten is de invloed van importeurs op het 'reilen en zeilen' van de RAI zeer groot. De afdeling Auto's bestaat vrijwel geheel uit importeurs, omdat nationale autofabrikanten op een enkele uitzondering na ontbreken. Nederlandse fietsfabrikanten hebben juist een grote inbreng wat betreft de fietssector en dus binnen Afdeling Fietsen.

De derde laag bestaat uit dealers en eindleveranciers, die de producten op de markt brengen om vervolgens aan de consumenten te verkopen. De geleverde eindproducten zijn afkomstig van de fabrikanten en importeurs. De dealers en eindleveranciers worden vertegenwoordigd door de BOVAG, ook wel de Bond van Garagehouders. De vierde laag, ten slotte, betreft de consumenten, die hun eigen belangenbehartiging kennen: ANWB en Consumentenbond.

7.4 De activiteiten gericht op behartiging van de belangen van de achterban

De RAI Vereniging wil aan de belangen van haar eigen leden zo goed mogelijk tegemoet komen. Daartoe worden enkele hoofdactiviteiten ontplooid. De samenwerking met de BOVAG is in deze belangrijk, omdat er veel raakvlak is in de activiteiten. Op veel terreinen wordt welbewust samengewerkt om zowel draagvlak te creëren als ook om de resources te bundelen. De hoofdactiviteiten zijn: lobbyactiviteiten, collectieve promotiecampagnes en (individuele) dienstverlening. Ik zal voornamelijk stil staan bij de lobbyactiviteiten, omdat belangenorganisaties in toenemende mate afhankelijk zijn van actieve deelname aan besluitvormingsprocessen om zo te voorkomen dat zij achter de feiten aan hollen.

De verschillende overlegvormen die kenmerkend zijn voor besluitvorming in Nederland geven belangenorganisaties de mogelijkheid om via diverse kanalen invloed uit te oefenen op beleidsvorming. Overleg heeft plaats tussen overheden (centraal, provinciaal en lokaal), het bedrijfsleven, brancheverenigingen en maatschappelijke belangenorganisaties. Door daaraan deel te nemen oefent de RAI invloed uit op de beleidsontwikkeling en de wetgeving dat daar een uitvloeisel van is. In haar lobbyactiviteiten staat de RAI niet alleen. Naast haar goede samenwerking met de BOVAG, worden er coalities aangegaan met diverse actoren in het speelveld om kracht bij te zetten.

Met betrekking tot de centrale visie van de RAI, "Welvaart en welzijn vereisen economische groei en economische groei is ondenkbaar zonder mobiliteit", wil ik het belang van mobiliteit kort aangeven. Centraal in de 'mission statement' staat *economische groei*. Economische groei is noodzakelijk voor de welvaart van burgers. Welvaart geeft de mate van behoeftebevrediging aan. Productie én consumptie zijn daarop gericht. Naast deze behoeftebevrediging is mobiliteit ook een voorwaarde voor economische groei en persoonlijke ontplooiing (RAI Vereniging, Jaarverslag 2001: 2)

Nauwkeurig geformuleerd komt welvaart neer op de behoeftebevrediging (van het individu) voor zover gebruik gemaakt wordt van relatief schaarse en voor meerdere behoeften inzetbare middelen. Simpel beredeneerd komt welvaart neer op een hoog inkomen en veel bezit. Op het niveau van de samenleving vertaalt dat zich in een veelheid aan voorzieningen, die voldoen aan een hoog kwaliteitsniveau. Daarvoor is een goed functionerende economie nodig. Mobiliteit is weer noodzakelijk om een goed draaiende economie te realiseren of wel in stand te houden.

Mobiliteit vereist een kwalitatief hoogwaardige infrastructuur en een optimale bereikbaarheid. Bereikbaarheid mag echter niet ten koste gaan van de natuur en het leefmilieu van burgers. Het instandhouden van het milieu kan gecoördineerd worden door een centrale overheid, waarbij de kosten van het instandhouden worden doorberekend aan de eindgebruikers. Logisch beredeneerd zouden zij die het meeste gebruik maken van een voorziening het meest moeten bijdragen. Dit kan de overheid zonder marktmechanismen echter niet berekenen. Gezien het belang van wisselwerking tussen overheid en markt heeft de RAI Vereniging in samenwerking met de BOVAG de volgende doelstellingen opgesteld (afkomstig van de internetsite van de RAI Vereniging:

www.raivereniging.nl), waarbij ik de voor de casus relevante doelstellingen heb overgenomen:

- Binnen maatschappelijk aanvaarde grenzen bepalen burgers zelf of, hoe en wanneer zij zich verplaatsen. Binnen diezelfde grenzen bepalen bedrijven zelf hoe en wanneer zij hun goederen vervoeren.
- De belasting op motorvoertuigen is hoog. Een verschuiving van de belastingheffing van het bezit naar het gebruik is logisch omdat de gebruikers dan een rechtstreeks verband tussen het gebruik en het betalen daarvoor ervaren. In de toekomst kan dit betalen de vorm van een kilometerheffing krijgen. Alle middelen die weggebruikers aan de schatkist afdragen, moeten beschikbaar blijven om een optimaal verkeers- en vervoersbeleid voor alle vervoermiddelen te kunnen voeren.
- Het mobiliteitsbeleid moet de bereikbaarheid en de verkeersveiligheid in ons land bevorderen en daarbij rekening houden met het milieu en de leefbaarheid.
- Het mobiliteitsbeleid, het economische beleid en het ruimtelijke ordeningsbeleid zijn met elkaar verbonden en moeten zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd.
- Mobiliteit hangt nauw samen met economische groei. Om de gevolgen in goede banen te leiden en verdere groei mogelijk te maken, zal de overheid dan ook aanzienlijk meer moeten investeren in de infrastructuur of de mogelijkheid daartoe moeten bieden. Door private financiering kan het investeringsbudget nog verder worden verhoogd.

7.5 Uiteenzetting van het speelveld

Mijn empirisch veld bestaat uit belangenorganisaties op zowel het lidstatelijk als ook op het Europese niveau. De laatste categorie is veelal overkoepelend van aard. Daarbij zal ik mij richten op europeanisering en de effecten die het teweeg brengt voor de belangenorganisaties. Mijn onderzoekseenheden zijn gebaseerd op het invloeds- en aanpassingsmodel, dat ik in het inleidende hoofdstuk kort beschreven heb. Aan de hand van de dimensies nationaal/europees (ook wel het beleidsniveau) en overheid/markt (ook wel de beleidssferen) zal ik mij richten op de hieronder te noemen onderzoekseenheden. Op het nationale niveau en binnen de dimensie markt richt ik mij op de brancheverenigingen. De geselecteerde onderzoekseenheid is de RAI Vereniging (en voorzover dat voor de casus relevant is ook de BOVAG). Binnen de RAI Vereniging richt ik mij op de Afdeling Auto's, dat gaat over personenauto's.

Wat betreft de dimensie 'overheid' zijn er een aantal ministeries, waarmee de RAI Vereniging voornamelijk te maken heeft. Deze zijn die van Financiën, Verkeer & Waterstaat, VROM en Economische Zaken. Op het Europese niveau richt ik mij wat betreft de dimensie 'overheid' op de Europese Commissie. De geselecteerde onderzoekseenheden binnen deze dimensie die relevant zijn voor de RAI Vereniging zijn de volgende Directoraten-Generaal (DG's): Mededinging, Belastingen en Douane-unie, en Interne Markt. De dimensie markt gaat over de koepelorganisaties in Brussel wat betreft de branche. In de casus gaat dat specifiek om de ACEA (en de CECRA wat betreft de BOVAG). De ACEA is de koepelorganisatie voor de belangenbehartiging van autofabrikanten.

De autobranche heeft in een Brussels perspectief vele ontwikkelingen ondergaan. Voor 1990 was er sprake van een auto industrie, die door twee organisaties werd vertegenwoordigd: de Liaison Committee of the Automobile Industry of the Countries of the European Communities (CLCA) en de Committee of Common Market Automobile Constructors (CCMC). CLCA was the 'peak' associatie van de (destijds) zeven nationale autobranche organisaties, die de algemene, juridische, fiscale en technische belangen behartigden voor de fabrikanten (CLCA 1990). CCMC bestond daartegenover uit een 'club' van autofabrikanten, die onvoldoende ruimte hadden binnen de CLCA en zodoende hun

eigen club hebben opgezet om direct invloed te hebben op de behartiging van hun eigen belangen en niet via de nationale belangenorganisaties (Mazey en Richardson, 1993: 125).

De situatie zoals hierboven aangegeven bleef echter niet lang staande. Er begonnen stemmen op te komen om beide organisaties onder een koepel te brengen, waarbij de activiteiten zouden worden geïntegreerd. De wens van sommige ondernemingen was om Amerikaanse multinationals toe te laten tot de Europese belangenbehartiging. Immers, deze bedrijven maakten een groot deel uit van de automarkt in Europa. Een aanvullende verklaring is dat twee organisaties onduidelijkheid creëerden voor functionarissen binnen de Europese instellingen. Zij hadden immers met twee belangenorganisaties te maken, die op hetzelfde terrein actief waren. Een laatste verklaring, vanuit het oogpunt van de fabrikanten, is dat door beide organisaties samen te brengen ook de invloedsmogelijkheden zouden uitbreiden door de resources, die tot hun beschikking zou staan. (Mazey en Richardson, 1993: 139)

Daarom werd in de maand februari van 1991 overgegaan op een nieuwe vorm van belangenbehartiging voor de autosector in de vorm van een associatie: “the Association of European Automobile Constructors (ACEA). De nieuwe koepelorganisatie had enkele voordelen ten opzichte van de oude situatie. Ten eerste werd het ledenbestand uitgebreid met Amerikaanse en Zweedse fabrikanten. Bovendien werd een meerderheidsstemming aangenomen bij het nemen van besluiten. Ten slotte had de nieuwe koepelorganisatie meer middelen tot haar beschikking met een fulltime staf (Mazey en Richardson, 1993: 145).

Besluiten binnen ACEA worden genomen op basis van gelijkwaardigheid en een meerderheid van 75%. Echter, stilzwijgend wordt er gestreefd naar unanimiteit. Het idee hierachter wordt duidelijk geformuleerd door Mazey en Richardson (1993). “A body with a majority voting system would be better able to avoid lowest common denominator responses and thus be able to engage in a higher level of policy-making dialogue with the Commission (Mazey en Richardson, 1993: 146).”

Zij gaan verder in op dit onderwerp met de volgende argumentatie. “But at the same time an organization that too regularly goes against even a minority of the membership will develop internal pressures. For cohesion there has to be made a political skill to keep disgruntled members ‘in’ with the promise of long-term benefits that will balance temporary disappointments. They (the secretariat) will have the responsibility for drafting policy prior to a meeting and often face the delicate tasks of balancing competing member interests. But it is important to stress that the group generally goes to extraordinary lengths to avoid having to take a vote at all, in a bid to avoid such internal frictions (Mazey en Richardson, 1993: 147).”

Binnen de ACEA ligt de macht van het stemmen bij de vijftien ondernemingen die plaats hebben in het hoofdbestuur/directie (Board of Directors). De rol van de brancheorganisaties is echter marginaal in vergelijking tot die van de individuele ondernemingen. Ook is het ‘Liaison Committee’ opgericht wat overeenkomt met de vroegere CLCA. Deze koepel bestaat uit de 8 nationale brancheorganisaties. Zij hebben echter geen stemrecht en zij kunnen alleen invloed uitoefenen door deel te nemen aan werkgroepen en dat is bovendien op uitnodiging (Mazey en Richardson, 1993: 147).

In dit hele verhaal heeft de RAI Vereniging te maken met Nederlandse vraagstukken als ook Europese, maar met enig behoud van de Nederlandse identiteit. Zij onderhouden daartoe nauwe contacten met Den Haag en andere nationale belangenorganisaties. Echter, gezien europeanisering wordt de RAI ertoe gedreven om hoger in de besluitvormingshiërarchie toegang te vinden om besluitvorming (enigszins) te kunnen beïnvloeden. De ACEA (www.acea.be) wordt nu nog gebruikt als overkoepelend orgaan, waarmee de verschillende brancheorganisaties geassocieerd zijn. De RAI Vereniging neemt deel aan deze Europese koepelorganisatie, maar maakt er geen deel van uit. Zij is gelieerd lid van de ACEA.

Afhankelijk van het onderwerp zoeken de verschillende organisaties elkaar op in Brussel. De vraag is hoelang zij hun nationale identiteit zullen behouden. Dat zal waarschijnlijk zo zijn zolang nationale

overheden enige speelruimte hebben om beleid een nationale invulling/uitwerking te geven. Feit blijft wel dat steeds meer beleidsterreinen door Europa wordt ‘opgeslokt’. Nu is het voor belangenorganisaties zaak om te kijken naar wegen om besluitvorming te beïnvloeden.

De RAI Vereniging heeft te maken met nationale actoren zoals de Nederlandse overheid in de vorm van de hierboven genoemde ministeries. Tevens heeft zij te maken met andere marktpartijen die ook belang hebben bij de uitkomsten van beleidsvorming omtrent mobiliteit, waaronder de BOVAG. De branchepartijen hebben echter niet alleen met elkaar te maken, ook dienen zij rekening te houden met de consumenten en hun vertegenwoordigers, zoals het ANWB en de Consumentenbond. Op het Europese niveau heeft de RAI te maken met beleid dat afkomstig is van enkele DG’s, waarvan de wetgeving belangrijke consequenties kan hebben voor hun activiteiten. De actoren waarmee de RAI Vereniging te maken heeft zijn ondergebracht in figuur 7.1, waarbij de onderverdeling parallel loopt aan de dimensies van de analytische modellen, die gebruikt zijn in hoofdstuk 3.

Figuur 7.1 Speelveld van de RAI Vereniging

		Actoren	
		Overheden	Markten
Niveau van Europeanisering	Nationaal	Ministerie van Financiën V&W VROM	RAI Vereniging BOVAG VNO/NCW ANWB Consumenten Bond MKB
	Europa	DG Mededinging DG Belasting DG Interne Markt	ACEA CECRA UNICE

7.6 Mini-casus: Aankoopbelasting op auto’s binnen een Europese context

De hoofdcasus van deze scriptie wordt gevormd door belangenorganisaties, in het bijzonder de RAI Vereniging. Echter, om de behartiging van belangen en de lobby gericht op Den Haag en het besluitvormingsproces in de EU te concretiseren, zal nader gekeken worden naar (in principe) een casus in een casus. Binnen deze context wil ik mij verder verdiepen op een onderwerp dat zowel actualiteitswaarde heeft als ook bestuurskundig gezien interessant is. Het gaat over de wens tot afschaffing van de aankoopbelasting op auto’s, in Nederland bekend als de Belasting op Personenauto’s en Motorvoertuigen (BPM). Deze belasting wordt zowel op het nationale als op het Europese niveau ter discussie gesteld.

Over de aanschafprijs van auto’s heeft een artikel gestaan in het Financieel Dagblad (2003): “Binnen de Europese Unie is nog steeds sprake van zeer aanzienlijke verschillen in de prijs van nieuwe auto’s. Nog steeds kunnen burgers aanzienlijke kosten besparen door in andere EU-lidstaten een auto aan te schaffen (Financieel Dagblad, 28 februari 2003: *Prijs nieuwe auto blijft sterk uiteenlopen in EU*).” De meerdere dimensies van het probleem creëren de mogelijkheid om de analytische modellen over invloed en aanpassing toe te passen, gezien het feit dat meerdere actoren op beide beleidsniveaus belang hebben in de uitkomst van de discussies.

Aangezien nationaal beleid moet worden afgestemd op wetgeving vanuit de EU, zal ik eerst beschrijven hoe de discussie rondom belastingen op motorvoertuigen zich afpeelt en welke argumenten er worden voorgedragen ter ondersteuning. Daarna zal ik de Nederlandse situatie belichten en aangeven waar er raakvlakken zijn tussen beide niveaus. Omdat mijn centrale locus de

afdeling Auto's is, zal ik mij op het Europese niveau richten op de standpunten van de ACEA. Ik zal beginnen met de voorstellen van de ACEA, omdat deze uiteindelijk leidend zijn voor de discussie. Zoals eerder al aangegeven is, heeft de Commissie voorkeur voor overkoepelende belangenorganisaties.

De ACEA, de belangenorganisatie voor autofabrikanten op Europees niveau, heeft enkele voorstellen gedaan met betrekking tot de belasting over motorvoertuigen en brandstof. De belastingen in de verschillende lidstaten zijn teveel gedifferentieerd om met een eensluidende oplossing te komen, die over de gehele Unie kan worden ingevoerd. Belastingheffing is nog steeds heilig voor lidstaten. Het geeft een beetje soevereiniteit met behoud van de eigen identiteit. Het streven is er echter wel om de belasting van het gebruik van motorvoertuigen op een effectievere manier te laten verlopen. De nadruk moet dus liggen op het gebruik/verbruik. Algemene belastingen moeten worden opgeheven en in de plaats daarvan moet een systeem komen, waarin gebruik optimaal wordt bekostigd.

Gezien de conservatieve houding van lidstaten en diversiteit aan belastingstelsels, zullen veranderingen moeizaam verlopen. Druk hierop wordt gecreëerd door de invoering van de Euro en de Single European Market en het streven naar het vrije verkeer van handel in onder andere personenauto's. Ook de Nederlandse Eurocommissaris Bolkestein heeft bijgedragen aan deze discussies. Begin september 2002 kwam hij met voorstellen om de Nederlandse BPM af te schaffen en te komen tot een harmonisatie van de Europese autobelasting (Stichting BOVAG-RAI Mobiliteit, 2003). Om deze liberalisering te kunnen realiseren, adviseert de ACEA de volgende drie activiteiten: rationalisering, simplificering en harmonisatie. Deze worden voor de volledig benoemd, maar niet nader uitgewerkt. De beste manier om deze drie activiteiten te verwezenlijken is door holistisch tewerk te gaan. Dit impliceert dat de belastingstelsels van alle lidstaten in de beschouwing moet worden meegenomen.

Interessante bijkomstigheid in dit hele verhaal is om te kijken naar de landen die te maken hebben met de nadelige gevolgen van hoge belastingen. Dit zijn de (kleinere) lidstaten en wel Portugal, Griekenland, Ierland, Finland, Denemarken en Nederland. Dat de belastingen hoger liggen dan in de rest van de lidstaten is acceptabel indien het effectief en efficiënt wordt aangewend voor de automobilist. Dit kan zich voltrekken op de volgende drie manieren. Ten eerste kan het geld geïnvesteerd worden in betere infrastructuur. Een alternatief is dat geïnvesteerd kan worden om de nadelige gevolgen van uitlaatgassen voor het milieu tegen te gaan. Ten slotte kan door gebruik van (hoge) belastingen het gebruik van energie worden tegengegaan of in ieder geval verlaagd.

De Nederlandse branchevereniging, de RAI Vereniging, in samenspraak met de BOVAG, hebben een rapport opgesteld, waarin de fiscale situatie van de auto in Nederland en in Europees perspectief wordt beschreven. Het rapport "De rem op de BPM" (2002) pleit voor het afschaffen van de BPM, omdat in de ogen van de BOVAG en de RAI Vereniging niet het aanschaffen van een auto moet worden belast, maar het gebruik ervan. De BPM wordt bepaald aan de hand van de Netto Catalogus Prijs (NCP) van het voertuig. Dit is de prijs van de auto exclusief BTW. De belastingdruk is per lidstaat verschillend.

De prijs van auto's wordt door autofabrikanten in lidstaten met hoge aanschafbelasting kunstmatig laag gehouden om de prijs voor de consument betaalbaar te houden. Door de eenwording van de EU-markt worden kale prijzen gelijk getrokken in de EU. Daardoor gaat de consumentenprijs in landen waar de aanschafbelasting hoog is omhoog. Dit heeft nadelige gevolgen voor de verkoop van auto's. Dit heeft als gevolg dat de inkomsten van fabrikanten en importeurs omlaag gaan. Gezien deze situatie willen de brancheorganisaties dat de belastingen worden geharmoniseerd, waarbij de nadruk komt te liggen op het gebruik van auto's in plaats van de aanschaf ervan.

De BPM leidt in combinatie met de Europese prijsharmonisatie tot een opwaartse druk op de autoprijzen in Nederland (RAI Vereniging, RAI Voorrang, 6^e jaargang, nummer 16, 26 november 2002: *BPM afschaffen!*). Een quote van de voorzitter van RAI-afdeling auto's, drs. H. van de Coolwijk, is typerend voor het gevoel dat binnen de branche leeft: "Een auto bezitten hoort niet extra te worden belast. Het is veel logischer om pas kosten in rekening te brengen als je met een auto gaat

rijden (RAI Vereniging, RAI Voorrang, 6^e jaargang, nummer 20, 24 december 2002: *Belast een nieuwe auto alleen met BTW*).”

Binnen deze discussie staat de RAI Vereniging bekend als “een groot pleitbezorger van de afschaffing van de BPM en omzetting hiervan in een variabele heffing op het gebruik van de auto (RAI Vereniging, Ledennieuws, 29 januari 2003, nummer 1, jaargang 1).” De RAI Vereniging ziet zich daarbij gesteund door de wens van de Europese Commissie “om binnen een periode van vijf tot tien jaar de registratiebelastingen af te schaffen (RAI Vereniging, RAI Voorrang, 7^e jaargang, nummer 2, 5 februari 2003: *RAI en BOVAG willen eenvoudiger belasting op auto's*).”

7.7 Hoofdpunten van de interne markt en de impact van internationalisering

De hierboven beschreven situatie met betrekking tot de discussies omtrent de aankoopbelasting binnen de EU kan niet los worden gezien van het streven naar een verdere integratie van de Interne Markt. De interne markt en ‘1992’ staan voor twee zaken: in de eerste plaats ging het om de verwezenlijking per eind 1992 van een Gemeenschap zonder binnengrenzen, waarbinnen personen, goederen, diensten en kapitaal vrij kunnen circuleren en tevens het tot stand brengen van een geïntegreerde markt en economie binnen een sociaal-economische ruimte die de verschillende lidstaten omvat (Donner en Bletz, 1991: 17).

Deze toespitsing van de communautaire samenwerking op het economische effect van overheidshandelen, gekoppeld aan de voorrang van het communautaire recht op het nationale recht, bergt overigens wel het gevaar in zich dat economische aspecten in beleid en wetgeving een overwicht krijgen op andere overwegingen en belangen (Donner en Bletz, 1991: 21). De integratie van markt en economie vergt tevens bestuurlijke integratie, verticaal tussen de Gemeenschap en de lidstaten en ook horizontaal tussen de lidstaten onderling (Donner en Bletz, 1991: 69).

Wat betreft fabrikanten binnen de EU beoogt de Interne Markt de volgende doelstellingen:

- (1) To eliminate border and inland (‘customs’) controls. Physical controls serve essentially to keep out dangerous substances, while physical and, above all, paper controls are needed to administer differentials in VAT and excise taxes (Mayes et al., 1993: 25).
- (2) To eliminate invisible frontiers caused by divergent technical standards, some of which serve health and safety goals, others of which make elements of national industrial systems ‘plug-compatible’; others again – which legally sanctify specifications by one customer, the State; and yet others which intentionally serve as protectionist non-tariff barriers (NTBs).
- (3) To reduce protectionism practised via national procurement.
- (4) As regards services, the major areas are transport, notably banks and insurance; telecommunications.
- (5) Other services, from the traditional ones furnished by the liberal professions to advertising TV and other ‘culture’, to information services are also on the list (Mayes et al., 1993: 26).

Volgens Olson hebben de grote ondernemingen baat bij het subsidiëren van de participatie van andere, kleinere ondernemingen en associaties, omdat de legitimiteit van de groep en haar inspanningen toeneemt (Greenwood et al., 1998: 50). Door draagvlak te creëren, worden groepen acceptabeler voor de Europese instellingen. Via deze weg is het bovendien mogelijk dat nationale ondernemingen de eigen overheden passeren en direct invloed proberen uit te oefenen op Europese beleidsvorming. Voor de grote ondernemingen is het mogelijk om de nationale als ook de Europese brancheorganisaties te passeren. Zodoende kan geconcludeerd worden dat brancheorganisaties niet alleen de belangen behartigen van de achterban, maar tegelijk ook in concurrentie verkeren met de grote spelers in de nationale economie.

In het kader van het industriebeleid zijn vooral de internationalisering van de productie, de veranderingen in de technologie en de regionalisering van de internationale economische betrekkingen van belang (Hout en Sie Dhian Ho, 1997: 116). Bedrijven worden door het ontstaan van regionale organisaties gedwongen hun activiteiten zo in te richten dat zij voldoen aan de eisen die door deze organisaties worden gesteld. Behalve dat bedrijven reageren op externe politieke veranderingen, zijn

er voor hen zelf ook duidelijke voordelen verbonden aan de regionalisering van hun activiteiten. In de eerste plaats kunnen bedrijven door de opzet van vestiging in de regio beter inspelen op afzonderlijke markten, waar wellicht specifieke voorkeuren ten aanzien van producten bestaan (Hout en Sie Dhian Ho, 1997: 117).

Economische actoren zijn steeds mobieler, ook over de landsgrenzen heen, en reageren op het overheidsbeleid door hun middelen te verplaatsen naar locaties waar het rendement het hoogst wordt verwacht. Door toedoen van deze reacties wordt de effectiviteit van bepaalde beleidsinstrumenten ondergraven en wordt de nationale autonomie op het betreffende beleidsterrein uitgehold. Als gevolg van de toegenomen internationale mobiliteit van economische actoren staat het politiek sturend vermogen van de overheid op bepaalde beleidsterreinen onder druk zonder dat binnenlandse actoren directe politieke druk uitoefenen (Hout en Sie Dhian Ho, 1997: 209-10).

De EU kan twee maatregelen nemen om een competitief klimaat te realiseren, waarin ondernemingen met elkaar concurreren met de minst mogelijke belemmeringen. De eerste heeft te maken met de markt, waarbij de nadruk wordt gelegd op concurrentie en handelsbeleid. Handelsbeleid heeft daarbij te maken met het wegwerken van belemmeringen die ontstaan voor concurrentie tussen ondernemingen die opereren vanuit verschillende en in verschillende lidstaten. Een tweede maatregel heeft betrekking op de mogelijkheden om veranderingen te verwezenlijken waardoor de concurrentie kan worden vergroot. Daarbij is de aandacht vooral gericht op het promoten van technologische vooruitgang en opleidingen. Ook van belang is het creëren van gemeenschappelijke standaarden, die gelden in alle lidstaten (Lawton, 1999: 17).

Een algemene verbruiksbelasting zoals de omzetbelasting (BTW) beoogt het binnenlandse verbruik van goederen en diensten te treffen. Dit is eveneens het geval met specifieke verbruiksbelastingen (accijnzen). In het algemeen is de plek waar (belaste) economische activiteiten plaatsvinden hier bepalend voor de belastingplicht (Hout en Sie Dhian Ho, 1997: 85). De druk op het fiscale beleidsterrein neemt dus toe, zowel door internationalisering (meer grensoverschrijdende transactie) als door de-territorialisering (de afnemende mogelijkheid voor nationale overheden transacties en de locatie waar zij plaatsvinden te bepalen en opgaven van belastingplichtigen te controleren) (Hout en Sie Dhian Ho, 1997: 86).

7.8 UNICE en het belang van draagvlak en daadkracht in de Europese lobby

Het belang van de werkgeversorganisaties is in zoverre van belang, omdat de belangen van de RAI Vereniging via verschillende kanalen behartigd kunnen worden. Een mogelijke route is via de Nederlandse werkgeversorganisatie VNO/NCW. De overkoepelende Europese organisatie van VNO/NCW is UNICE, wat staat voor “Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe (UNICE)”, dat opgericht is in 1958. Dit is een confederatie van nationale associaties, die voor een groot deel de belangen van het bedrijfsleven vertegenwoordigen. Deze confederatie bestaat uit 32 nationale federaties van ‘peak’ bedrijfsassociaties van 22 Europese (niet alleen de lidstaten) landen, waarvan het grotendeel bestaat uit sectorale associaties (Greenwood, 1997: 104). Zodoende hebben we te maken met een diversiteit aan belangen, die in Brussel behartigd worden.

In de coördinatie van alle problemen binnen de economieën van de verschillende lidstaten ondervindt UNICE enige tegenstand. De nationale organisaties waarmee UNICE te maken heeft, brengen een diversiteit aan culturen, talen en issues met zich mee. Bovendien hebben de voorgestelde oplossingen zo hun eigen politieke onderbouwingen, die verschillen per lidstaat. Randall (1996: 140) verwoordt dit probleem als volgt: “The Brussels-based Secretariat has the daunting task of synchronising national positions and arriving at a “European” view for UNICE contributions and opinions.”

Gezien het grensoverschrijdende karakter van UNICE neemt zij geen deel aan sectorspecifieke aangelegenheden, tenzij sectorspecifieke problemen consequenties hebben op een groot deel van het bedrijfsleven, of indien bepaalde sectorale belangen geen vertegenwoordiging kent. Historische gezien waren het de nationale industrieassociaties die de industrie vertegenwoordigden tegenover overheidsfunctionarissen. Door deel te nemen aan de koepelorganisaties op EU-niveau creëerden zij

een voordeel ten opzichte van de nationale regeringen (Greenwood et al., 1998: 111). Tevens vormt UNICE een sterke stem in overleg met de EU-instellingen: de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad.

Het heeft bovendien een sterke relatie met andere Europese sectorale handelsfederaties en brancheorganisaties. Randall beschrijft de rol van UNICE voor de kleinere organisaties: “Whilst some European companies may wish to have direct contact with the EU institutions, the reality for most is that such links are best forged through their national industry federations, which in turn are represented in Brussels by UNICE (Randall, 1996: 137).”

Een verklaring voor de grote invloed van UNICE is dat functionarissen van de Commissie over het algemeen geen bedrijfsachtergrond hebben. Zodoende schieten zij tekort in het begrijpen van en inspelen op problemen binnen de Europese economie. Normaal gesproken wordt UNICE gevraagd om advies te geven over economische problemen en de mogelijke consequenties van potentiële oplossingen. Via deze weg kunnen nationale brancheorganisaties tijdig inspelen op nieuw te vormen beleid. Over de relatie tussen UNICE en de instellingen van de EU schrijft Randall (1996: 138) het volgende: “UNICE, which enjoys ready access to the highest political levels of governments in the member states and in the EU institutions, has made an important contribution on all them major horizontal issues facing the EU today.”

Het speelveld van UNICE is onderverdeeld in vijf beleidscomités (Policy Committees), waarin UNICE zich heeft gespecialiseerd. Deze comités zijn de volgende (Mazey en Richardson, 1993: 215):

- External Relations
- Economic and Monetary Affairs
- Industrial Affairs (Energy, environment, transport, telecommunications, public procurement, SMEs)
- Company Affairs (Legal affairs, technical harmonization, intellectual property rights, competition policy, consumer policy)

Aangevuld op deze beleidscomités zijn er een vijftigtal werkgroepen en verschillende ad hoc groepen. Deze werkgroepen zijn zeer technisch van aard en bestaan dan ook uit experts afkomstig uit de verschillende lidstaten, voornamelijk uit de deelnemende federaties, het bedrijfsleven en uit de academische wereld. Binnen deze werkgroepen worden voorstellen in rapportvorm geschreven, ook wel ‘position papers’ genoemd, voordat zij worden voorgelegd aan een beleidscomité voor goedkeuring, om ten slotte door de Raad van Presidenten (Council of Presidents) het laatste oordeel te ontvangen (Mazey en Richardson, 1993: 216).

Dit hoofdstuk is ingegaan op de beschrijving van de casus, namelijk de RAI Vereniging. Daarbij is enerzijds stilgestaan bij de competenties van de RAI vereniging, anderzijds is gekeken naar de context waarin zij zich bevindt. In het hoofdstuk dat nu volgt, wordt een match gemaakt tussen de reeds aangegeven competenties en de eigenschappen van de omgeving, waaronder de actoren waarmee de RAI Vereniging te maken heeft. Vervolgens worden deze inzichten gekoppeld aan de inzichten die zijn opgedaan in het derde hoofdstuk met betrekking tot de analytische modellen en aanverwante modellen. Deze matching moet leiden tot meer inzicht in de mogelijkheden voor de RAI Vereniging om binnen de huidige randvoorwaarden een dossier als de afschaffing van de aanschafbelasting op auto's binnen Nederland als ook in Europees verband het beste te behandelen.

8. Concluderend hoofdstuk: europeanisering van belangen

8.1 *Korte terugblik*

In dit laatste hoofdstuk zal een koppeling worden gemaakt tussen de analytische modellen die zijn uiteengezet in hoofdstuk en de casusbeschrijving in de daarop volgende hoofdstukken. Dit zal enerzijds uitmonden in een beschrijving van de situatie aan de hand van de probleemstelling en doelstelling, zoals geformuleerd in het inleidende hoofdstuk. Anderzijds zal dit hoofdstuk enkele speerpunten bevatten voor de RAI Vereniging in hun inspanningen voor de afschaffing van de aankoopbelasting in Den Haag en Brussel.

Gezien de complexiteit van de casus heb ik twee formuleringen met betrekking tot de probleemstelling. De ene is eng geformuleerd, namelijk direct toegespitst op de RAI Vereniging, en de andere ruim, gericht op belangenorganisaties in het algemeen. De ruime formulering is dat ‘door europeanisering de verhouding tussen belangenorganisaties en nationale overheden enerzijds, en tussen nationale belangenorganisaties en overkoepelende Eurogroups anderzijds aan verandering onderhevig is. De enge formulering is als volgt gespecificeerd: Afdeling Auto’s moet in toenemende mate rekening houden met Brussel, omdat de politiek-ambtelijke rol van de nationale overheid en de rol van de overkoepelende brancheorganisatie ACEA aan verandering onderhevig zijn.

Europeanisering is een gegeven feit. En dit vindt zijn weergave in het verloop van de beleidscyclus. Het formele beleidsproces toont aan hoe op papier het hele proces in elkaar zit. De afgelopen decennia zijn de verhoudingen wat betreft de bevoegdheden van de diverse Europese instellingen veranderd, vooral in het voordeel van het EP. Maar achter de schermen zijn het nog steeds de lidstaten die (via besluitvorming in de Raad) aan het langste eind trekken.

Wat betreft de doelstelling zal in dit laatste concluderende hoofdstuk o.a. getracht worden om aan de hand van de analytische modellen en de casusbeschrijving de doelstelling van de scriptie te realiseren. De doelstelling van de scriptie was tweeledig. De ruime formulering is als volgt: ‘het verschaffen van inzicht in de ‘resources’ en ‘options’ die belangenorganisatie tot hun beschikking hebben om beleid in Brussel te initiëren, te sturen en te beïnvloeden. In enge zin is de doelstelling ‘inzicht te verschaffen in de gereedschapskist van de Afdeling Auto’s om hun zaak rondom de fiscale behandeling van belastingharmonisatie van auto’s (en in het bijzonder het afschaffen van BPM) in Brussel (en Den Haag) kenbaar te maken en (indien mogelijk) invloed uit te oefenen op de totstandkoming van het gewenste beleid.

Aan de hand van de behandeling van de probleemstelling en doelstelling, zal deze scriptie uitmonden in uitspraken over wat de RAI Vereniging kan leren van deze scriptie. Vervolgens is het aan de RAI Vereniging om de nodige conclusies te trekken over wat er goed gaat en wat beter kan. Centraal in de analyse staan twee modellen, namelijk het invloedsmodel en het aanpassingmodel. Het gebruik van beide modellen geeft de mogelijkheid om multi-level analyse toe te passen. Dit verhoogt het inzicht in de situatie. Daarbij is er sprake van een lager theoretisch gehalte, maar dat wordt gecompenseerd door een hoger beschrijvingswaarde van belangenorganisaties en mogelijkheden om invloed uit te oefenen op beleid op zowel nationaal, maar vooral op het Europees niveau.

De verschillende velden rivaliseren met elkaar. Beslissingen op de scheidslijn tussen nationaal en Europees niveau zijn moeilijk omdat deze worden betwist door de lidstaten. In het geval van de RAI Vereniging geldt dat het benaderen van Brussel en Europese beleids- en besluitvorming alleen mogelijk is indien er inzicht is in de context van de eigen activiteiten. Voor de RAI Vereniging is het essentieel om haar lobby tegelijk te richten op het nationale als ook het Europese niveau. Tevens moet er rekening gehouden worden met actoren binnen de overheid als ook uit de private sector. Interessant is om aan de hand van deze gegevens de keuze te maken welk model het beste past bij de doelstellingen van de afdeling Auto’s. In het vervolg zal ik spreken van de RAI Vereniging i.p.v. afdeling Auto’s, omdat het BPM-dossier in belangrijke mate ook enkele andere afdelingen raakt.

8.2 *De analytische modellen*

Beide modellen, het invloedsmodel en het aanpassingsmodel, bestaan uit twee beleidsdimensies. Ten eerste gaat het om het beleidsniveau waarin sprake is van europeanisering. Het beleidsniveau is onder te verdelen in het nationale en het Europese niveau. De tweede beleidsdimensie heeft betrekking op de beleidssferen die relevant zijn. De actoren binnen die sferen worden verdeeld in twee categorieën, te weten de overheid (publieke sector) en marktpartijen (de private sector). Nu wordt het interessant om te kijken naar de ‘casus-binnen-de-casus’, de discussies omtrent de afschaffing van de aankoopbelasting op auto’s. In dit hoofdstuk zal ik voor het gemak de term BPM gebruiken voor de discussie omtrent de afschaffing van de aankoopbelasting op auto’s. Ik zal beginnen met het aanpassingsmodel om daarna stil te staan bij het invloedsmodel.

In het **aanpassingsmodel** is er sprake van een Europeaniseringsgolf, met aan de basis actoren op het Europese niveau. Besluitvorming in Brussel is van directe invloed op beleidsdiscussies binnen lidstaten. Deze impact kan beschreven worden aan de hand van twee figuren die reeds in hoofdstuk 3 zijn behandeld. Gezien de dynamiek van de analytische modellen, namelijk het feit dat meerdere vectoren gelijktijdig effectief zijn, zal ik beide figuren combineren in de beschrijving die nu volgt.

De eerste figuur van het aanpassingsmodel toont een beweging vanuit de Europese overheden en heeft drie vectoren (zie figuur 3.1). De eerste vector, vanuit de Europese overheden gericht op de nationale overheden is zeer bepalend voor de discussies omtrent BPM. Immers, een eerste opzet is gedaan door de Commissie, in het bijzonder door de Eurocommissarissen Monti en Bolkestein. Het streven van de Commissie is naar een Unie waarin de prijsverschillen van nieuw aan te schaffen auto’s tussen lidstaten minimaal is en waar geen handelsbelemmeringen optreden door fiscale maatregelen.

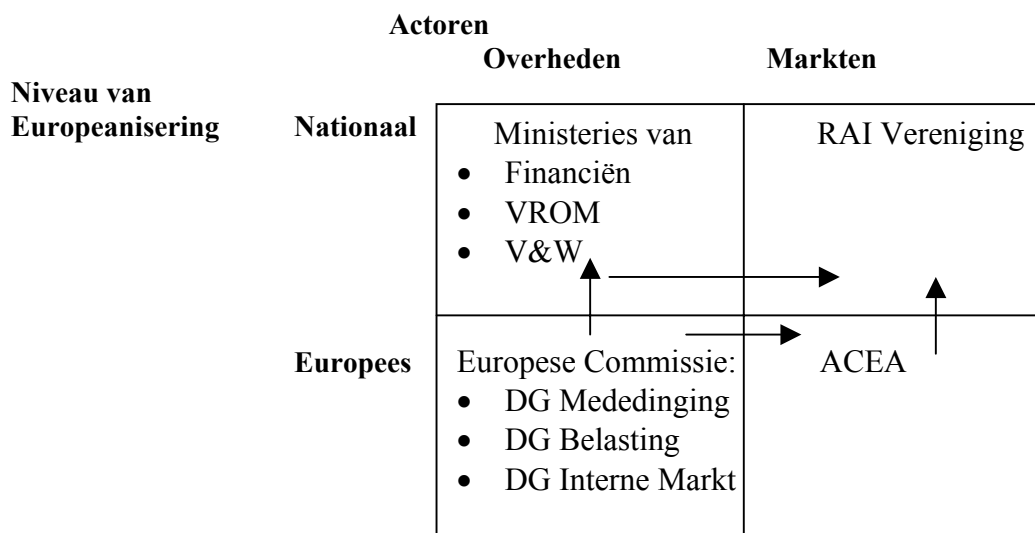
De lidstaten zien zich daarbij genooddaakt om iets met hun belastingen te doen om de prijsverschillen tegen te gaan. Zodoende is vanuit de Nederlandse overheid een ware brainstorm op gang gekomen om niet de aanschaf van auto’s te belasten, maar juist de nadruk te leggen op het gebruik. Daartoe zijn verschillende alternatieven genoemd, waaronder kilometerheffing. De voorstellen zijn in belangrijke mate erop gericht om het verlies aan belastinggeld voor de overheid zo beperkt mogelijk te houden. De ministeries die over mobiliteit en belastingen gaan, zijn het ministerie van VROM, Financiën en V&W. De voorstellen van de Commissie zijn sturend voor discussies die gevoerd worden. De reactie van de vakdepartementen en de voorstellen die daaruit vloeien worden dus in belangrijke mate bepaald aan de hand van aanpassingsdruk uit Brussel.

Echter, de impact van de voorstellen van de Commissie zijn ook te voelen door de marktpartijen op nationaal niveau. Immers, zij zien dat de kale prijs van auto’s gelijkgetrokken wordt, maar dat verschillen in belastingen tussen de lidstaten auto’s in hoge belastingzones duurder maakt voor consumenten, waardoor er een terugloop te verwachten is in de verkoop van auto’s.

Brancheorganisaties zijn daarop in actie gekomen, met de RAI Vereniging voorop. Om de discussie omtrent de afschaffing van de aankoopbelasting op auto’s te kunnen beïnvloeden, moet de RAI Vereniging haar lobbyactiviteiten op meerdere niveaus tegelijkertijd uitvoeren.

Aanpassing is echter niet alleen op nationaal niveau te voelen. Op Europees niveau staat de ACEA als koepelorganisatie voor de autobranche eveneens onder druk om reactief en ook pro-actief om te gaan met voorstellen van de Commissie. De ACEA heeft een grote en economisch machtige achterban van autofabrikanten, die niet graag zien dat hun inkomsten door toedoen van de Commissievoorstellen achteruitgaan. De ACEA is dus ook actief om actoren te beïnvloeden (zie figuur 3.2) om de discussies omtrent de voorstellen van de EC in een voor haar gewenste richting te laten varen. In de eerste plaats gaat het dan om de associaties die lid zijn van de koepelorganisatie. Door de brancheorganisaties achter zich te scharen kan de ACEA haar ideeën via haar leden aan de ministeries van de verschillende lidstaten kenbaar maken. Wat aanpassingsdruk betreft kan een aangepaste figuur, namelijk figuur 8.1, worden opgesteld aan de hand van deze feiten.

Figuur 8.1 Aanpassingmodel vertaald naar de casus



De hele discussie is gestart met het voorstel van de Commissie over de harmonisatie van het prijsniveau van nieuwe auto's binnen de Unie. Daarvan is druk uitgegaan naar de ACEA als koepel van de autobranche en naar de lidstaten die per slot van rekening Europees beleid moeten zien te vertalen in nationaal beleid. Vervolgens staan de brancheorganisaties onder een dubbele druk; druk vanuit de vakdepartementen die reageren op het voorstel om daar vervolgens een nationale vertaalslag aan te geven. Daarmee wordt bedoeld, dat Europees beleid wordt vertaald binnen de kaders van de nationale wet- en regelgeving. De tweede druk op de nationale brancheorganisatie komt dus van de koepel in Brussel, de ACEA.

Deze situatie, zoals hierboven beschreven, is een gegeven feit voor de RAI Vereniging. Daarvan uitgaande is het de vraag hoe de RAI Vereniging kan manoeuvreren om haar zaak kenbaar te maken. De belangrijkste vectoren zijn hierboven aanbod gekomen wat betreft het aanpassingmodel. Nu zal ik overgaan op de behandeling van een ander model, die eveneens ingaat op europeanisering in de vorm van aanpassing: het Friegen-Rogowski-model.

Het **Friegen-Rogowski-model** bestaat uit 'drie aanpassing-onder-druk mechanismen'. Het eerste mechanisme is dat relatieve prijsverhoudingen verschuiven, waardoor de binnenlandse voorkeuren en coalities zich aanpassen aan buitenlandse invloeden. Het tweede mechanisme is de groei van de 'internationale' sector in de binnenlandse economie, waardoor de crisisgevoeligheid voor buitenlandse schokken toeneemt. Het laatste mechanisme is de beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie, waarbij slijtage optreedt van de nationale overheidsinstrumenten.

Het eerste mechanisme heeft voor de casus het gevolg dat kale prijzen van auto's door de fabrikanten worden bepaald aan de hand van de belastingsystemen van lidstaten. Om een grote afzet te creëren moet de verkoopprijs zo laag mogelijk worden gehouden. Dit is vervolgens afhankelijk van de belasting die wordt geheven op de auto, ook wel de aanschafbelasting. Fabrikanten spelen hierop in door de prijzen van auto's in landen met een hoge aanschafbelasting kunstmatig laag te houden. In landen waar de aanschafbelasting laag is of er helemaal geen sprake is van een belasting op de aanschaf van auto's kunnen de fabrikanten de prijs van auto's kunstmatig hoog houden. Het gevolg is dat consumenten hun voorkeur aanpassen doordat zij een hoge prijs moeten betalen door zeer hoge belastingen, waardoor in een land als Nederland de afzet relatief (als ook absoluut) veel lager is dan een land als Duitsland, waar de aanschafprijzen lager liggen.

De Commissie heeft bepaald dat deze praktijken indruisen tegen concurrentievoorschriften, waarbij de Europese consument in de hele Unie dezelfde kale prijs zou moeten betalen voor hetzelfde product. Zodoende is het voorstel om de prijzen in de hele Unie gelijk te trekken, wat overeenkomt met het streven van naar een Interne Markt. De groei van de ‘Internationale’ sector in de binnenlandse economie maakt zich kenbaar. Dit komt eveneens doordat er maar een klein aantal lidstaten zijn die auto’s produceren voor de wereldmarkt (Duitsland, Italië, Frankrijk en Engeland).

Echter, het nadeel van het gelijktrekken van de prijzen is dat kale prijzen gelijk getrokken worden, maar de aanschafprijs voor de consument verschillend is per lidstaat. Dit komt door het grote verschil in belastingssystemen dat de lidstaten rijk zijn. Hierdoor betaalt een consument in een land waar veel belasting wordt geheven over de aanschaf van een auto veel meer dan een consument in een andere lidstaat. De autolobby is hierop in actie gekomen om dit probleem uit de weg te halen. Het gevolg hierop is dat lidstaten met hoge aanschafprijzen crisisgevoeligheid krijgen voor prijsverschillen met lidstaten. Immers, een consument zal de afweging maken om in een andere lidstaat een auto aan te schaffen indien deze daar goedkoper is.

Vanuit de autolobby zijn een aantal voorstellen gedaan. Ik zal mij hier verder toespitsen op de Nederlandse situatie. De nadruk wordt daarbij gelegd op het gebruik van auto’s in tegenstelling tot de aanschaf ervan. Een veelgenoemd alternatief voorstel is bijvoorbeeld kilometerheffing. Recent is een voorstel gedaan door de VVD, waarin het idee naar voren is gebracht voor “infraheffing”; een tarief per kilometer, waarbij eveneens rekening gehouden wordt met veiligheidsaspecten, het milieu en een vastbedrag. Via deze weg proberen overheden hun belastingopbrengsten zeker te stellen.

Echter, een volgende stap dat volgt op de harmonisatie van de prijzen is dat de belastingen van alle lidstaten Europa-breed gelijk worden getrokken. De situatie is dan dat binnen alle lidstaten de consument dezelfde belasting betaalt, waardoor de speling alleen zit in de uiteindelijke prijs, wat weer positief uitpakt voor de concurrentie tussen bedrijven uit de verschillende lidstaten, zonder dat zij daarbij belemmerd worden door nationale belastingen, hoewel deze soms in het voordeel uitpakt van sommige bedrijven. Dit laatste mechanisme heeft als gevolg dat er slijtage optreedt in de nationale overheidsinstrumenten, in dit geval de belastingen. Het gevolg is dat er een ware beleidsconcurrentie en beleidscoördinatie zich voordoet, waarin de consument het meeste baat bij zal hebben volgens de EC.

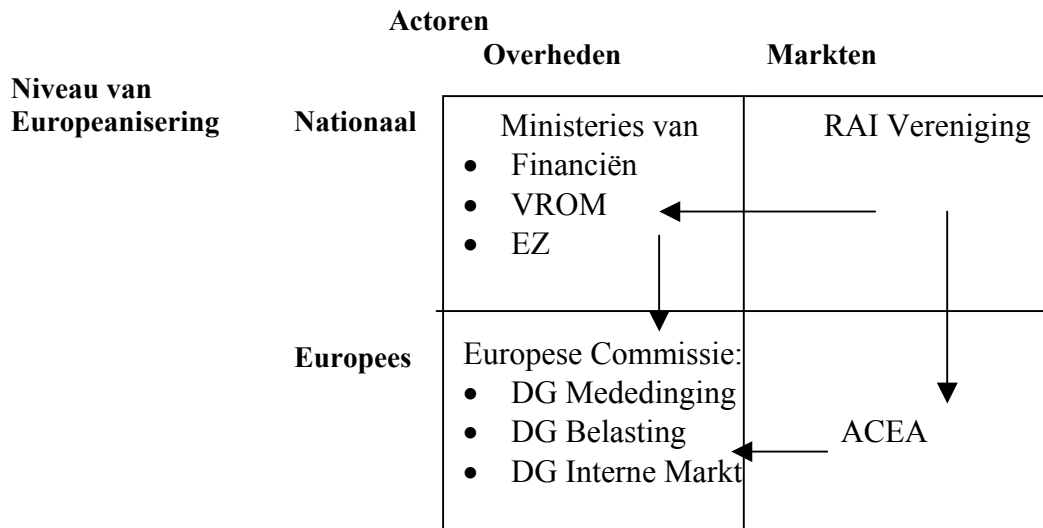
Het *invloedsmodel* gaat in op de invloedsmogelijkheden vanuit het nationale niveau om Europees beleid mede vorm te geven, in een zo vroeg mogelijk stadium. Overheden sturen vanuit hun nationale hoofdsteden ambtenaren en functionarissen naar Brussel en de andere EU steden om hun wensen en eisen kenbaar te maken. Deze inspanning wordt ook verricht door marktpartijen (multinationals en brancheorganisaties) op zowel het nationale als ook het Europese niveau. Deze actoren staan onder invloed van Europese wetgeving. Zij kunnen via de nationale overheden proberen invloed uit te oefenen.

In de figuren 3.3 en 3.4 kunnen wij een tegenovergestelde beweging waarnemen in de richting van de vectoren in vergelijking tot de vectoren van het aanpassingsmodel. In de beschrijving van het invloedsmodel neem ik de RAI Vereniging als uitgangspunt. In het aanpassingsmodel was het de Commissie die het voorstel omtrent de fiscale harmonisatie van de autobelastingen had gedeponneerd en dus als uitgangspunt diende. Tevens is gebleken dat de RAI Vereniging onder dubbele aanpassingsdruk staat. Op nationaal niveau staat zij onder druk van de vakdepartementen. Op Europees niveau heeft de RAI Vereniging in belangrijke mate rekening te houden met de ACEA en de verschillende belangen van de Europese leden van de ACEA, die zo hun eigen wensen er op na houden. Nu zal worden ingegaan op een tegengestelde beweging.

De RAI Vereniging ziet de belangen van de importeurs van buitenlandse merken en de Nederlandse fabrikanten op de Nederlandse markt in gevaar komen. De opzet is afkomstig van de Commissie. Echter, het ligt niet in de mogelijkheden van de RAI Vereniging om de Commissie direct te benaderen. Zij is daarbij in principe aangewezen op indirecte kanalen om beleidsvoorbereiding en

besluitvorming te beïnvloeden. Deze zijn tweeledig, en wel via de vakdepartementen in Den Haag en via de koepel van de autobranche, de ACEA. Deze proberen op hun beurt de Commissie te overtuigen van een alternatieve wending op de reeds gemaakte voorstellen. Dus net als bij het aanpassingsmodel kan ook wat betreft het invloedsmodel een figuur worden opgesteld. Deze staat hieronder (figuur 8.2).

Figuur 8.2 Invloedsmodel vertaald naar de casus



Deze figuur toont aan dat als de RAI Vereniging tot een effectieve lobby wil komen, zij meerdere routes tegelijkertijd moet afleggen. Dus enerzijds via de vakdepartementen in Den Haag, anderzijds via haar eigen koepelorganisatie in Brussel, de ACEA. Vervolgens kan gekeken worden naar wrijvingen tussen de beleidssferen en beleidsniveaus. Deze is te benaderen aan de hand van een statische en een dynamische benadering (zie tabel 3.3).

Als gekeken wordt naar de situatie waarin de RAI Vereniging zich verkeerd, zien wij dat er geen strikte werkverdeling is tussen markten en overheden. Het is juist typerend dat zowel publieke als private actoren elkaars gelijken zijn en bewust zijn van het feit dat zij elkaar nodig hebben om de Nederlandse belangen zeker te stellen. Wat betreft de issue “BPM” staan de partijen in de autobranche op redelijk gelijke voet. Wat betreft het vergemakkelijken van de aanschaf en de nadruk op het gebruik zijn alle partijen het eens. Alleen wat betreft de exacte invulling verschillen de actoren van mening.

Wat betreft de werkverdeling tussen nationaal en Europees, is deze niet zwart-wit. Immers, europeanisering is grensoverschrijdend, maar per slot van rekening zijn het toch wel de lidstaten die in de diverse instellingen van de EU hun zaak kunnen verdedigen. De issue van de aanschafbelasting is geïnitieerd door de EC, maar de uiteindelijke beslissing zal genomen worden door de Raad van Ministers. Dus hoewel het streven van de Europese instelling los zou moeten staan van de meningen die de lidstaten is toegediend, blijven de lidstaten binnen verschillende fora de mogelijk behouden om een stempel te drukken op beleidsvorming en een veto uit te spreken ten aanzien van fiscale maatregelen. De discussies omtrent BPM zijn hier dus wel te verdelen in een nationaal en Europees standpunt. Het streven van de Unie is naar een Interne Markt op alle fronten. De lidstaten proberen daar onderuit te komen en hun belastingstelsel te behouden. Deze patsstelling zal voorlopig blijven, in ieder geval totdat ook op fiscaal terrein beslissingen niet meer met gekwalificeerde meerderheid wordt gekozen.

De beschrijving wordt interessant als we gebruik maken van de dynamische benadering. Door een verdere uitbreiding van de Interne Markt is er een nieuwe werkverdeling bij beleidsvoering. In het geval van BPM ziet de Nederlandse overheid samen met de branchepartijen dat zij met alternatieve

oplossingen moeten komen om de hoge aanschafprijs voor de consument terug te brengen. Daar zit uiteraard eigen belang bij, omdat een te hoge prijs de afzet negatief zal beïnvloeden. Een eerste aanzet is gemaakt door de EC, het is nu aan de lidstaten om met een ‘home-made’ oplossing te komen.

Tevens kan gesproken worden van wrijving tussen beleidsniveaus. Het streven van de EC is naar meer EU, maar de lidstaten proberen juist hun invloed op het terrein van de fiscaliteit te behouden. Dit heeft geleid tot een patstelling: tussen de Europese instellingen met de EC voorop en de lidstaten, die hun soevereiniteit op het terrein van belastingen willen behouden en niet willen afstaan aan de EU. Er zijn echter multipliers trends te herkennen. De overdracht van competenties van het nationale naar het Europese niveau blijft doorgaan. Bovendien is besluitvorming steeds meer gebaseerd op gekwalificeerde meerderheid, waardoor een enkele lidstaat niet meer in staat is beleid tegen te gaan. Ten slotte zijn de koepels zeer invloedrijk, waardoor de rol van de lidstaten afneemt in relatie tot de rol die koepels innemen voor nationale brancheorganisaties.

8.3 Europeanisering en aanpassing onder druk

In dit onderdeel zal ik voornamelijk stil staan bij de impact van europeanisering op een lidstaat en de overheidsstructuur gericht op de EU en Europese wet- en regelgeving. Centraal staat daarbij het besluitvormingsproces van de Europese Unie en de vraag welke mogelijkheden voor lidstaten zijn weggelegd om daar wezenlijke invloed op te kunnen uitvoeren. De reden waarom ik hier een paragraaf toewijd aan de positie van lidstaten heeft te maken met de algemene afhankelijkheid van belangenorganisaties in een sterke regering, die de nationale belangen weet te verdedigen in Brussel. Voor de RAI Vereniging gaat dit ook op. De wens van de Commissie om te komen tot fiscale harmonisatie heeft de Nederlandse actoren aan het denken gezet. De Nederlandse overheid ziet een belangrijke inkomstenbron wegvallen en probeert dat zoveel mogelijk te compenseren. De branchepartijen waken ervoor dat de compensatie niet ten koste gaat van de inkomsten van de fabrikanten en importeurs.

Het gebruik van het framework die is beschreven in hoofdstuk 3 creëert de mogelijkheid om de positie van de overheid in deze context beter te begrijpen. Het framework bestaat uit de volgende drie facetten (zie tabel 3.4): Europeanisering, ‘Adaptational pressures’, ook wel aanpassingsdruk, en ‘mediating factors’ ofwel bemiddelende factoren. Bij ‘adaptational pressures’ gaat het om de ‘goodness of fit’ tussen enerzijds het europeaniseringproces en beleid dat afkomstig is uit Brussel, anderzijds de nationale instituties, regels en praktische afwegingen waarbinnen beleid geïmplementeerd wordt.

De mate van ‘fit’ geeft een indicatie van de ‘adaptational pressures’. En juist deze spanningen geven aan hoeveel moeite een lidstaat moet doen om in overeenstemming te komen met Europese regels en beleid. In de casus geldt dat er een hoge mate van spanning is tussen de voorstellen van de Commissie en de randvoorwaarden waaraan de regering moet voldoen. De Nederlandse overheid kan in de discussie echter geen afstand nemen op de actoren uit de branche. De lobby voor de Nederlandse belangen kan het meeste succes behalen, indien alle relevante actoren op één lijn zitten.

Het wordt interessant als wij kijken naar het derde facet, namelijk de ‘mediating factors’. De Nederlandse politieke cultuur kenmerkt zich door een groot aantal actoren, die betrokken worden in de beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Echter, ondanks het feit dat veel partijen (‘multiple veto points’) deelnemen aan de discussies, is één van de eigenschappen dat gestreefd wordt naar consensus (het derde facet). De mobiliteitsbranche kenmerkt zich door een groot aantal actoren, die soms verschillende wensen erop na houden, waarbij de overheid de rol vervult van regisseur. Immers, alle partijen zien het belang in van een Nederlands blok om de nationale belangen zoveel mogelijk te bewaken.

Door de verplaatsing van beleidsterreinen (het vierde facet) van het nationale naar het Europese niveau ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor actoren om beleid te beïnvloeden, vaak ten koste van de eigen regeringen. Dit gaat zeker op voor de RAI Vereniging. Zij zien zich vaak genoodzaakt om hun belangen via de ACEA te bespelen. Op dit terrein worden de inspanningen van de regering als onvoldoende beoordeeld (zie interviews). Het laatste facet, het leerproces, toont aan de

europaanisering binnen de mobiliteitsbranche, heeft geleid tot verschuivingen in de preferenties van de actoren. Deze belangen worden in belangrijke mate aangestuurd vanuit de ACEA.

In hoofdstuk drie is aangegeven dat intergovernmentalisme de nadruk legt op “the importance of states as the ultimate locus of decision making. It also emphasizes the ability of governments to structure agendas, as well as their capacity to control international organizational actors.” Hoewel de Commissie en het EP in toenemende mate invloed hebben op het verloop van beleidsvoorbereiding, ligt het zwaartepunt van besluitvorming nog steeds bij de Raad van Ministers. De grotere lidstaten weten via hun functionarissen in de diverse instellingen en werkgroepen een belangrijke stempel te drukken op de agendavorming. Helaas geldt dat de Nederlanders wel geaccepteerd worden als belangrijke voorstanders van Europese belangen, maar dat de positie van politieke en ambtelijke vertegenwoordiger in Brussel in vaak niet toereikend is voor het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld om invloed te hebben op beleidsvorming.

Een interessante eigenschap van intergovernmentalisme is dat aan de onderhandelingstafel lidstaten de overige lidstaten proberen te overtuigen van bepaalde meningen. De Nederlandse lobby heeft het op dit terrein slecht te verduren. Het bedrijfsleven en de brancheorganisaties hebben vaak niet voldoende middelen om hun belangen in Brussel te behartigen. De Nederlandse lobby heeft een gebrek aan kapitaal en durf. Het belang van kapitaal spreekt voor zich. Immers, Nederland is geen economische motor in Brussels verband. Wat durf betreft kan opgemerkt worden, dat in Nederland een leemte is op het terrein van kennis over en ervaring met de EU en haar instellingen. Nederlandse functionarissen die lobbyen in Brussel staan niet sterk in hun schoenen, omdat zij niet over de nodige vaardigheden beschikken en de lef missen om ‘vreemden’ uit de andere lidstaten te benaderen voor de Nederlandse zaak.

Uit de interviews komt reeds naar voren dat Nederlanders na de formele bijeenkomsten de koffers inpakken en richting huis gaan. Dit staat in contrast met functionarissen uit de overige lidstaten, die blijven overnachten in Brussel. Na de formele fora, gaat men over op de informele samenkomsten. Daar ontbreekt het vaak aan Nederlanders. De lobby van de RAI Vereniging is niet in staat om permanent in Brussel aanwezig te zijn. Het volgen van ontwikkelingen gaat wel, maar de aanwezigheid is niet altijd toereikend. Daarom is afstemming met andere actoren binnen de mobiliteitsbranche, waaronder de BOVAG, effectief en efficiënt.

Krachten kunnen op deze wijze gebundeld worden. Neemt niet weg dat de rol van de overheid belangrijk blijft. De ambtenaren van diverse vakdepartementen zouden kunnen dienen als aanspreekpunt aangaande ontwikkelingen binnen de verschillende werkgroepen van de Raad. Daarin wordt in grote lijnen beleid bepaald. Een belangenorganisatie staat steviger in haar schoenen als zij de steun kan genieten van de regering. Dit verhoogt ook het acceptatievermogen van de inbreng van belangenorganisaties.

Met betrekking tot de Nederlandse situatie is reeds in hoofdstuk drie een opmerking van Héritier verwoord: “In the Netherlands, with few formal veto points, the key actors basically agreed with the European goals of liberalization. Policy change and, concomitantly, a reform of administrative structures was facilitated by building on its institutionally well-developed capacity for corporatist consensual decision-making – a form of concentrated political leadership that allowed for the compensation of the potential losers of reform.” In dit stukje tekst is de essentie van de Nederlandse lobby zeer duidelijk verwoord.

8.4 *Het belang van lobbyen*

In Europees verband is er sprake van een dubbele lobby. Door fragmentatie van besluitvorming en het ontstaan van Europese besluitvormingscentra, en de overdracht van de competenties van regeringen naar de Europese instellingen is er behoefte ontstaan, anders geformuleerd is de noodzaak duidelijk geworden, om Brussel vanuit verschillende perspectieven te benaderen. Door de differentiatie van besluitvorming moet op beide niveaus flink gelobbyd worden om iets te kunnen bereiken. Er zijn dan

ook meerdere mogelijkheden ontstaan om invloed uit te oefenen op beleidsvoorbereiding en besluitvorming.

Lobbyen heeft volgens Graziano drie functies: het uitoefenen van druk, het vormen van coalities, en het uitwisselen en presenteren van kennis. Als deze functies worden gereflecteerd op de casus, zien wij dat de RAI Vereniging bezig is met het uitoefenen van druk op de Nederlandse regering om niet de aanschaf van nieuwe auto's te belasten, maar om juist de nadruk te leggen op het gebruik van autovoertuigen. Om deze mening acceptabel te maken, is de opdracht weggelegd om met actoren uit het veld coalities te vormen. Een voorbeeld hiervan is o.a. de samenwerking tussen de RAI Vereniging en de BOVAG. Tevens heeft de RAI Vereniging nauwe banden met de koepelbranche in Brussel, de ACEA. Op deze wijze kan draagvlak gecreëerd worden en is het voor overheden op zowel nationaal als Europees niveau moeilijk om dit over het hoofd te zien.

Het creëren van draagvlak wordt in een Unie dat bestaat uit 25 lidstaten veel belangrijker. Door uitbreiding van de EU en het aansluiten van de Oost-Europese belangenorganisaties zal het landschap in Brussel veranderen. Het belang van de nationale identiteit zal belangrijker worden volgens Gray (Claeys et al, 1998: 300). Daardoor zullen belangenorganisaties zich genoodzaakt zien om meer aanwezig te zijn in Brussel. De RAI Vereniging krijgt er straks 10 zusterorganisaties bij. In zo'n situatie wordt het zeer moeilijk om een gemeenschappelijke koers te bepalen. Met zoveel verschillende meningen zal de RAI Vereniging haar belangen beter kenbaar moeten maken, en daarbij zal de afstemming met andere branchepartijen en relevante ministeries nog belangrijker worden.

8.5 De rol van belangenorganisaties binnen het invloedsmodel

In deze paragraaf zal ik ingaan op associaties en de rol die zij vervullen. Het is vooral het invloedsmodel die daar nader op ingaat. Het invloedsmodel heeft als centraal element dat nationale actoren, zowel binnen de diverse overheden als ook afkomstig uit de marktsector, invloed proberen uit te oefenen op de totstandkoming van beleid op Europees niveau. De RAI Vereniging heeft als associatie rekening te houden met vele factoren en actoren. Nederlandse associaties in het algemeen zien hun belangen in Brussel niet voldoende behartigd door de Nederlandse overheid. Aan de ene kant komt dat doordat er meningsverschillen kunnen zijn tussen de diverse belangen- en brancheorganisaties met overheidsinstanties, waaronder ministeries.

Gezien de aantrekkingskracht van de EC wat betreft beleidsvorming, is het interessant om op te merken dat de nationale belangenorganisaties er in sommige gevallen baat bij hebben dat competenties (van overheden) van het nationale niveau zijn/worden overgeheveld naar Brussel en de diverse Europese instellingen, waaronder de EC. Dit is dus vooral het geval indien belangenorganisaties en de overheid niet op één lijn staan. De RAI Vereniging kan dit kenbaar maken aan de regering door haar belangen via de ACEA te laten behartigen.

Aan de andere kant kan het zo zijn dat de middelen die de overheid tot haar beschikking heeft of de manier waarop deze worden aangewend en de inspanning die daadwerkelijk wordt geleverd, in de ogen van de diverse organisaties tekortschiet. Zodoende zijn Nederlandse belangenorganisaties op zoek naar alternatieve routes op hun alsnog toegang te laten krijgen tot het Brusselse circuit. Immers, vaak zijn de wensen Nederlandse organisaties niet in staat om op eigen benen de weg naar de diverse instellingen vrij te maken. Echter, het streven van belangenorganisaties is: "If the national government can be persuaded to adopt the association line as the national line, then the association has the assurance that its position will be defended in the place where final decisions are actually taken, the Council of Ministers (Mazey en Richardson, 1993: 28)."

Op Europees niveau zijn er overkoepelende associaties, die voor nationale belangenorganisaties dienen als toegangspoort tot de Europese instellingen, waaronder de EC en het EP. In het lobbycircuit dat is ontstaan spelen de koepelassociaties een belangrijke rol. Zij zijn de makelaars tussen verschillende partijen, die bovendien een grote achterban hebben. Zij hebben aan de ene kant de overheid als speerpunt, waarmee onderhandeld dient te worden, aan de andere kant dienen zij rekening

te houden met de grote spelers uit het bedrijfsleven. Koepelassociaties hebben mee dat zij de voorkeur genieten boven nationale belangenorganisaties en individuele spelers uit het bedrijfsleven. Echter, de nationale belangenorganisaties zijn op zich afhankelijk van Europese koepels, omdat de middelen binnen de eigen gelederen vaak niet toereikend zijn.

Er is een rationaliseringsproces gaande. Gray (Claeys et al, 1998: 229) zegt hierover dat “there will be rationalisation in business interests, a concentration of resources that will lead to a regrouping of associations and requests for direct company involvement.” Deze ontwikkelingen zullen in de hand werken dat uiteindelijk alleen kapitaalkrachtige en invloedrijke belangenorganisaties enige invloed kunnen uitoefenen op beleid dat door de EC wordt uitgewerkt. Wat betreft de RAI Vereniging, deze is enerzijds aangewezen op de samenwerking met de overige actoren in het speelveld, zowel afkomstig uit de markt als ook uit de publieke sector, anderzijds is de RAI Vereniging aangewezen op de Europese koepel van branche, de ACEA.

8.6 Aandachtspunten voor de RAI Vereniging in haar lobby

In de onderverdeling van doelgroepen in paragraaf 3.6.2 behoort de RAI Vereniging tot de meest dominante categorie, namelijk belangengroepen die beleid proberen te beïnvloeden. De aandacht van deze groepen is gericht op de vroegste fase van beleidsvorming, namelijk wanneer DG's voorstellen aan het opstellen zijn. Naast deze categorisering kan gekeken worden naar het soort lobbyisten. Het kan gaan om professionals, vertegenwoordigers van industrie of grote multinationals, handelsorganisaties en non-gouvernementele organisaties. Naast het vertegenwoordigen van de achterban kan het gaan om deelname aan een aantal werkgroepen en adviescomités, zij het formeel zij het informeel;

Vervolgens kan gekeken worden naar de rol die een belangenorganisatie kan vervullen. Naast dit onderscheid in doelen die door belangenorganisaties worden geformuleerd, is het nog mogelijk om een onderverdeling te maken naar de rol die deze organisaties op zich nemen. A. Heichlinger noemt er een vijftal op (A. Heichlinger, 1999: 15-17): 1) de ‘traditionele’ rol van observator, waarbij ontwikkelingen in de EU worden gevolgd om vervolgens te worden doorgespeeld naar de achterban: hierin is de RAI Vereniging goed in; 2) de rol van ‘lobbyorganisatie’, om de belangen van de achterban te behartigen binnen besluitvormingsfora: in deze functie groeit de RAI Vereniging. Zij heeft een grote achterban die zij tevreden dient te houden; 3) de organisatie als ‘netwerk’, waarbinnen relaties aangegaan worden door leden van de achterban, maar ook waarbij de organisatie een netwerk opbouwt met actoren uit de omgeving in de EU: de RAI Vereniging is bezig met het bundelen van de krachten binnen de organisatie; 4) de rol van ‘promotor’ om kennis over de EU en haar instellingen te vergroten: dit doet de RAI Vereniging voor haar achterban; 5) de rol van ‘supporter’ met betrekking tot activiteiten gericht op het vergoten van de zelfstandigheid van de achterban om zelf te lobbyen in Europees verband: lobby gebeurt voornamelijk via de koepelorganisaties van de diverse branches.

Van Schendelen somt zes essentiële (maar niet voldoende) voorwaarden op om een succesvolle lobby te realiseren (1993, 148-150). Deze zijn vertaald in termen die betrekking hebben op de RAI Vereniging:

1. Strong internal organization: de RAI Vereniging bestaat nu nog uit een aantal afdelingen, die ieder hun eigen lobby voeren in Brussel. Elke afdeling heeft een eigen netwerk. Deze zouden moeten ondergebracht worden onder één paraplu;
2. Political knowledge about other participants, arenas, networks, issues, agendas and new developments, for both the EC and the member states: binnen de Nederlandse lobby ontbreekt het vaak aan de juiste kennis over Europese instellingen, haar taken, besluitvorming, en waar issues binnen de verschillende fasen aan toe zijn;
3. Relaxed attitude given the highly pluralistic and competitive EC system;
4. Political resources like the use of the Dutch Commissioner's Cabinet, advisory committees, the agenda formation through the Parliament: Nederlanders maken te weinig gebruik van landgenoten die belangrijke posities innemen bij de diverse Europese instellingen en werkgroepen die daarvan zijn afgeleid. In de eerste plaats ontbreekt het aan een goede samenwerking met de Nederlandse Eurocommissaris Bolkestein. Ook nemen Nederlanders te weinig deel aan werkgroepen en expertscomités.

5. Political skills (in organising) and linking small networks through cooperation: de vele actoren die belang hebben bij een goede lobby moeten elkaars vaker opzoeken en gebruik maken van elkaars netwerken. De RAI Vereniging en de overige actoren in het mobiliteitsspeelveld moeten elkaar regelmatig opzoeken en een blok vormen in de lobby richting de EU;

6. Political exchange of support and information: dit loopt parallel aan de vijfde voorwaarde.

Deze punten kunnen een belangrijke leidraad vormen voor belangenorganisaties, waaronder de RAI Vereniging om effectief en succesvol te lobbyen in Brussel.

De effectiviteit van deze inspanningen kunnen gemeten worden aan de hand van een vijftal facetten die door Van Schendelen zijn benoemt (1998). De RAI Vereniging zou in eerste instantie in kaart moeten brengen welke 'resources' zij tot haar beschikking heeft. Vervolgens zou de RAI Vereniging haar lobby gericht op Den Haag en Brussel in kaart moeten brengen om zo overzicht te krijgen in het proces en de activiteiten die reeds worden uitgevoerd en welke activiteiten nog moeten worden geïnitieerd. Een volgende facet is het in kaart brengen van het netwerk. Netwerken betekent investeren.

Wat betreft de afstemming tussen private actoren en actoren uit de publieke sector geldt dat de overtuigingskracht toeneemt als de door de nationale overheid naar voren gebrachte standpunten stroken met hetgeen ook al door het nationale bedrijfsleven of andere belangen werd bepleit en vica versa. Tegen deze achtergrond kan de nationale overheid er goed aan doen de belangenbehartiging in 'Brussel' te sturen en te organiseren.

De RAI Vereniging zou in geval van de behandeling van BPM haar speelveld moeten definiëren om vervolgens te bepalen welke actoren en instellingen beter dan wel anders moeten worden benaderd, daarbij gebruik makend van het eigen netwerk, maar ook weer die van relevante actoren waarmee samengewerkt wordt, waaronder de BOVAG. Ten slotte, zal de RAI Vereniging bewust moeten zijn van het beeld dat andere partijen hebben van deze organisatie.

8.7 Het besluitvormingsproces

In hoofdstuk 4 is in figuur 4.1 een weergave gegeven van het Europese besluitvormingsproces. Afhankelijk van de fase waarin een dossier zich bevindt, kan een belangenorganisatie gebruik maken van de mogelijkheden die zowel formeel als informeel tot hun beschikking staat. De suprematie van EU-wetgeving over nationaal beleid betekent dat geen enkele lobbygroep de ontwikkelingen van Europese wetgeving kan verwaarlozen. Daarom zullen zij een dubbele lobby op gang moeten brengen; zowel op nationaal niveau, als ook op Europees niveau. Dit is voornamelijk van belang wat betreft industrieel beleid, waarbij interventie door nationale overheden gepasseerd en omgedraaid kan worden door de EC met de verklaring dat het indruist tegen de principes van de Interne Markt.

Gezien de positie van de Raad en dus van de nationale regeringen, is het des te belangrijker om de ambtelijke voorbereiding zo vroeg mogelijk en intensief te volgen, lang voordat een onderwerp als hamerstuk naar de Raad gaat of zo controversieel is geworden, dat de politiek verantwoordelijke ministers zich er persoonlijk mee moeten bemoeien. Rond de vergaderingen van een Raad van Ministers is het al helemaal moeilijk om ministers, staatssecretarissen en ambtenaren van vakdepartementen te benaderen. Dat kan het beste worden gedaan in de afzonderlijke hoofdsteden. Daarbij mogen de nationale parlementen niet vergeten worden: juist omdat besluitvorming steeds meer in Brussel plaatsvindt of wordt voorbereid, voelen zij zich vaak machteloos en zijn ze maar al te graag bereid informatie in te winnen of invloed uit te oefenen.

Gezien de aantrekkingskracht van de EC wat betreft beleidsvorming, is het interessant om op te merken dat de nationale belangenorganisaties er in sommige gevallen baat bij hebben dat competenties (van overheden) van het nationale niveau worden overgeheveld naar Brussel en de diverse Europese instellingen. Het speelveld van de RAI Vereniging op Europees niveau bestaat uit de DG's die gaan over onderwerpen die raakvlak vormen met de behandeling van het BPM-dossier. De relevante DG's zijn Mededinging (Eurocommissaris Monti) en Douane Unie & Belastingen en Interne Markt (Eurocommissaris Bolkestein). Hoe ziet de structuur van de DG's eruit en hoe kan de RAI Vereniging

aan de hand daarvan lobbyen? Een belangrijke opmerking is dat de RAI Vereniging wat de lobby in Brussel betreft veel zo niet alles dient af te stemmen met de ACEA.

Elke Commissaris wordt bijgestaan door een “cabinet”, een persoonlijke staf. Over het algemeen bestaat deze club uit landgenoten van de Commissaris, vaak aangevuld met ‘buitenlandse’ functionarissen. Aan het hoofd van elk cabinet staat de “chef”. Voor een belangenorganisatie is het nu zaak om in eerste instantie contact weten te leggen met relevante functionarissen binnen een cabinet. En de gemakkelijkste weg is via landgenoten. Nederland heeft het voordeel dat de Eurocommissaris die gaat over de DG’s Belastingen en Interne Markt een Nederlander is. De vraag is of deze goed genoeg wordt benut?

Het antwoord is nee, en wel om de reden dat de Nederlandse regering en de Eurocommissaris niet op één lijn zitten. Daar andere lidstaten wel gretig gebruik maken van deze positie, vormt dit nog steeds een struikelblok voor de Nederlandse lobby, die niet optimaal gebruik kan maken van de heer Bolkestein. In 2005 wordt een nieuwe Commissie benoemd. Er is noodzaak bij dat voor die tijd veel voortgang is geboekt in relatie tot de BPM-discussie. Welke post de Nederlanders daarna zullen krijgen is onzeker.

Indien een belangenorganisatie geen directe toegang heeft tot een Eurocommissaris of een ‘chef de cabinet’ zal deze lobby uitgespeeld moeten worden de ACEA. Immers, het is reeds een aantal keren vermeld, de voorkeur van de EC gaat uit naar koepelorganisaties, omdat zij een gemene deler vormen in de behartiging van belangen. Het is ook nodig dat ambtenaren van vakdepartementen worden meegenomen in dit lobbyproces, juist omdat zij ook over de nodige contacten beschikken. En lobby is geen eenrichtingsverkeer waarbij het bedrijfsleven en belangenorganisaties overheidsfunctionarissen proberen te overtuigen. Ook de overheid is vaak aangewezen op de resources en netwerk van de private sector.

Een tweede target voor de RAI Vereniging is het EP. Het bespreekt allerlei onderwerpen en stimuleert bij de Europese Commissie en de Raad van Ministers dat er formele beleidsvoorstellen komen, waar alleen de Europese Commissie als eerste initiatieven voor kan nemen. Hoewel de EC met voorstellen komt, is het goed mogelijk om via het EP invloed te hebben op de agendavorming. In de bespreking van de voorstellen kunnen belangrijke Europarlementariërs ertoe overgebracht worden om de discussie in een voor de RAI Vereniging en de branche als geheel gewenste richting op te sturen. Het feit op zich dat vaak rekening gehouden moet worden met de adviezen en meningen van het EP, is voor de ACEA reden om haar leden ertoe te brengen om hun netwerken binnen het EP te benutten voor de mobiliteitsbranche als geheel.

Voor de RAI Vereniging is het daarbij zaak om de ‘Nederlandse’ Europarlementariërs in kaart te brengen en om met die personen het en ander te bespreken om zo de gewenste wending te kunnen bereiken in de discussies binnen relevante commissies van het EP. De belangrijkste pion binnen de commissie is de rapporteur. Los van het feit of deze van Nederlandse origine is, dient de lobbyinspanning eveneens gericht te zijn op deze persoon. Ook hierbij geldt weer dat het netwerk van de ACEA de RAI Vereniging van te pas kan komen.

Vanuit Nederland is de relatie met politieke partijen belangrijk. Hoewel de Europarlementariërs zitten in naam van het Europese volk, blijven zij onder grote invloed van het moederland staan. Iedere fractie heeft eigen politieke medewerkers, die namens de fractie de gang van zaken in de commissies en de plenaire vergaderingen volgen. Elke parlementaire commissie heeft een voorzitter en enkele vice-voorzitters, die samen met het commissiesecretariaat de agenda en andere werkzaamheden grotendeels bepalen. De politieke voorbereiding gebeurt door ‘coördinatoren’, één van iedere fractie, die meteen voor of na iedere vergadering informeel bij elkaar komen en die onderling veel persoonlijk contact hebben. Ook op dit niveau is het belangrijk om contactpersonen te hebben.

Deze losse structuur van het EP geeft aan de ene kant de belangenorganisaties de mogelijkheid om toegang te krijgen tot leden van het EP. De positie van een EP-lid binnen een commissie is

belangrijker dan de positie binnen een politieke stroming of de reputatie binnen het EP. Aan de andere kant zijn leden van het EP in staat om zich in grote vrijheid te bewegen en zich te laten beïnvloeden zonder daarbij op weerstand vanuit de eigen gelederen te stuiten. Zij moeten echter ook de nodige stappen ondernemen om de eerstvolgende verkiezingen weer gekozen te worden. Dit brengt belangenorganisaties in de gelegenheid om gebruik te maken van een wederzijdse afhankelijkheid. In paragraaf 4.2 wordt een aantal momenten aangegeven waarop Europarlementariërs benaderd kunnen worden. Het is aan een belangenorganisatie om te kijken in welke fase van het proces een dossier zich bevindt om vervolgens daarop te anticiperen.

Een derde target voor belangenorganisaties is de Raad van Ministers. Het voorzitterschap van de EU roteert tussen de lidstaten en wel om de zes maanden. Het voorzitterschap geeft een lidstaat de mogelijkheid om gedurende zes maanden het beleid binnen de EU te sturen. Een lidstaat wordt in de gelegenheid gebracht om op alle niveaus van overleg voorzitters te leveren. Het belangrijkste instrument is het kunnen bepalen van de agenda. De RAI Vereniging zal van deze situatie gebruik moeten maken door tijdig haar strategie uit te werken met betrekking tot de periode waarin Nederland het voorzitterschap heeft van de Europese Unie. Enkele vragen die gesteld kunnen worden zijn: welke onderwerpen hebben de voorkeur? Welke middelen staan tot de beschikking om te lobbyen? Welke sleutelpersonen zijn er? Enz.

Elk EU-land heeft een ‘permanente vertegenwoordiging’ (PV) bij de Europese Unie en dat is gezeteld in Brussel. Deze PV’s vormen samen het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, dat in Brussel ook wel bekend staat als “Comité des Représentants Permanents”, ofwel COREPER. Dit is het hoogste ambtelijke orgaan van iedere Raad van Ministers. Deze staan aan de basis van besluitvorming doordat zij voorstellen voorbereiden en vervolgens voorleggen aan de Raad. De voorbereiding geschiedt naast het COREPER ook in de diverse gespecialiseerde werkgroepen met één of meer ambtenaren uit ieder EU-lidstaat. Binnen deze werkgroepen komen details van beleid aan bod, die in beschouwing worden genomen in de voorbereiding van de besluiten van de Raad van Ministers en die na besluitvorming eveneens door de werkgroepen verder worden uitgewerkt.

Gezien het belang van de PV heeft de RAI Vereniging twee mogelijkheden om te lobbyen. Een eerste mogelijkheid is om direct toegang te zien te verschaffen tot de PV. Het alternatief is om via ambtenaren op de vakdepartementen zijdelings haar wensen kenbaar te maken aan de PV. De steun van de regering is zeer belangrijk voor belangenorganisaties. Dit is al helemaal het geval indien zij afkomstig zijn van een kleine lidstaat waar de middelen vaak niet toereikend zijn.

Als beleid eenmaal is vastgesteld worden adviescomités ingesteld met functionarissen van de Commissie en vertegenwoordigers van de lidstaten, grotendeels ambtenaren, maar ook aangevuld door academici uit de wetenschappelijke hoek en experts uit het bedrijfsleven en de diverse branche-organisaties. Eenmaal vastgesteld beleid wordt door de adviescomités uitgewerkt. Vervolgens worden deze voorgelegd aan de Raad. Doordat de uitgewerkte versies worden voorgelegd aan de Raad hebben de nationale ambtenaren een sterke greep op de uitvoering van een eenmaal genomen besluit. Belangenorganisaties moeten toegang zien te verschaffen tot deze adviescomités. Alleen door actief deel te nemen aan discussies kan mede vormgegeven worden.

Hierboven is een weergave gegeven van het Europese besluitvormingsproces, omdat deze centraal staat in de scriptie. Hier zal ik nog kort willen herhalen hoe de Nederlandse structuur is met betrekking tot het EU-besluitvormingsproces. In hoofdstuk vijf is figuur 5.1 gebruikt om duidelijk te maken hoe deze structuur in elkaar zit. Hierbij kan dezelfde vraag gesteld worden als enkele keren hiervoor. Een belangenorganisatie dient er achter te komen in welke fase een dossier zich bevindt. Aan de hand daarvan zal de nodige inspanning geleverd moeten worden.

8.8 Ter afsluiting

De ruime probleemformulering van deze scriptie is dat ‘door europeanisering de verhouding tussen belangenorganisaties en nationale overheden enerzijds, en tussen nationale belangenorganisaties en overkoepelende Eurogroups anderzijds aan verandering onderhevig is. Belangenorganisaties waren

voorheen aangewezen op vaak ondergeschikte onderhandelingen met de overheid. Gezien de groeiende invloed van de EU op de lidstaten en de transfer van competenties van het nationale naar het Europese niveau hebben belangenorganisaties kans gezien om in sommige gevallen het besluitvormingsproces direct via de Europese instellingen te verwezenlijken. Een belangrijke actor vormen daarbij de koepelorganisaties. Voor een belangenorganisatie als de RAI Vereniging vormt de ACEA aanspreekpunt in Brussel.

Europeanisering brengt met zich mee dat de relatie tussen belangenorganisaties en koepelorganisaties eveneens aan verandering onderhevig is. Voorheen kon gezegd worden dat belangenorganisaties vanuit de lidstaten samen koepels hadden gevormd. Daarbij hadden de koepels een ondergeschikte rol. Het ging meer om het samenbundelen van middelen om zo sterker te staan tegenover de instellingen. Reeds doet zich echter een situatie voor, waarin de koepels zich een autonome functie hebben toegeëigend. Tegenwoordig bestaan koepels uit leden, die vanuit de koepel worden aangestuurd. Beeldspraak is misschien hier op z'n plaats: belangenorganisaties in de lidstaten vormen een satelliet van de koepels. De leden staan in het verlengde van de koepel. In de situatie van de RAI Vereniging kan gezegd worden dat zij zeer afhankelijk is van de ACEA.

De enge formulering is daarop gericht en als volgt gespecificeerd: afdeling Auto's moet in toenemende mate rekening houden met Brussel, omdat de politiek-ambtelijke rol van de nationale overheid en de rol van de overkoepelende brancheorganisatie ACEA aan verandering onderhevig zijn. De identiteit van regeringen, maar ook van belangenorganisaties staat op het spel. Belangenorganisaties worden in sterke mate beïnvloed door koepelorganisatie in Brussel. Het nationale karakter en identiteit van belangenorganisaties staat onder grote druk van Europeanisering. Bovendien staan zij niet altijd op één lijn met regeringen. Lidstaten op hun beurt buigen vaak het hoofd voor wat bepaald wordt in de Raad. Lidstaten kunnen niet in hun eentje beleid bepalen. Het vormen van coalities met andere lidstaten, maar ook met belangenorganisaties is daarbij essentieel.

De doelstelling van de scriptie is tweeledig. De ruime formulering is reeds eerder als volgt geformuleerd: 'het verschaffen van inzicht in de 'resources' en 'options' die belangenorganisatie tot hun beschikking hebben om beleid in Brussel te initiëren, te sturen en te beïnvloeden. Ik heb dit vormgegeven en daarbij toegespitst op de RAI Vereniging en de context waarin deze belangenorganisatie zich bevindt. Ik heb het speelveld uitgewerkt en aangegeven op welke niveaus de belangen behartigd dienen te worden. De enge formulering is dan ook 'inzicht te verschaffen in de gereedschapskist van de Afdeling Auto's om hun zaak rondom de fiscale behandeling van belastingharmonisatie van auto's (en in het bijzonder het afschaffen van BPM) in Brussel (en Den Haag) kenbaar te maken en (indien mogelijk) invloed uit te oefenen op de totstandkoming van het gewenste beleid.

Ik heb in deze scriptie een beschrijving gegeven van de context waarin de RAI Vereniging zich bevindt. Voor deze beschrijving heb ik gebruik gemaakt van enkele analytische modellen om het inzicht te vergroten en te structureren. Aan de hand van deze modellen heb ik een analyse gemaakt waarom de situatie is zoals het is, welke gebreken daarin zijn geconstateerd en welke inspanningen nodig zijn om deze vervolgens te verhelpen opdat de RAI Vereniging haar activiteiten, gericht op het behartigen van de belangen van de achterban, het beste ten uitvoer kan brengen. Om 'het beestje een naam te geven' heb ik gebruik gemaakt van een actueel en relevant onderwerp, namelijk de discussie omtrent de afschaffing van de aankoopbelasting op nieuwe auto's (in Nederland bekend als BPM). Ik hoop met deze doctoraalscriptie een bijdrage te kunnen leveren aan de inspanningen van de RAI Vereniging in het bereiken van haar doelen op Europees en nationaal niveau.

9. Overview

9.1 Introduction to the case

The European Union has become the soul of the European community. The member states are part of the community and thus need to show a lot of effort to make their voice and thereby their wishes heard. If member states want to gain any achievements in the core of European decision-making, namely the Council (and in some cases the European Parliament), they need to know what the structure is of the different institutions, like the European Commission, the European Parliament and the Council of Ministers.

During my study “Public Administration” at the Erasmus University in Rotterdam, a big emphasis was on the European Union and Europeanization in general. During these classes there were a few general cases: the institutions, decision-making, the role of member states, the role of Eurogroups, etc. I started getting interested in the EU. The impact of the EU on member states and its citizens is not to be underestimated. The EU is important and can and should not be neglected.

All actors in society are aware of this fact, but most of them don't pay enough attention. Public and private actors at large engage in lobbying to get what they want or need. In this whole process one particular actor got my attention, namely national interest groups. They are on the verge between the public and private sector and usually have a (big) support which has demands that need to be promoted. In the wake of Europeanization I want to take a closer look at the position of interest groups, specifically business interest groups, and how their working field has changed because of Europeanization. Another pushing factor for the change in character is the strive for (political and economic) integration by the European Commission.

The problem definition is accordingly formulated: because of Europeanization the relations between interest groups and governments of the member states on the one hand, and the relations between interest groups and Eurogroups on the other are subject to change. Aggravated to the RAI the problem definition is as follows: the RAI needs to take account of the EU, because the national government's political-societal role and the role of the Eurogroup ACEA are subject to change.

The objective of this essay is to provide an insight into the resources and options interest groups have at their disposal to initiate, adjust, and influence EU-policy. With regard to the RAI the objective is to provide insight into the possibilities of the RAI to make their issue surrounding the abolishment of the purchase tax on motor vehicles knowable in the EU and to have some influence on the discussions.

National interest groups not only serve the needs and wants of their specific support in the member state. Besides that they need show a lot of lobbying effort in European context. Lobbying is aimed at the capital of a member state where the government and the ministries are situated. At the same the aim is at the European Commission, the European Parliament and the Council. Only by playing the lobby in two ways, can a interest group gain any achievements. But in case of national interest groups a third party is needed do gain any advantages: Eurogroups. These groups comprise of the national groups, that come together and bundle their resources and networks to get the best possible success.

Because of my interest for the EU and interest groups in particular I chose to write my essay about these topics. Public administration is characterized by a multidisciplinary nature which is reflected in a multitude of theories and analytical models which can be used in scientific research. With this in mind I started taking the necessary steps to write this essay. First off, I selected an interest group. I had some contact with one, namely the RAI Association in the Netherlands. They are being approached when it comes to mobility. Their motto is: stagnation means decline, mobility means growth!

The RAI (Rijwiel- en Automobieliindustrie) Associations represents a dynamic and highly varied industry. The members include manufacturing companies, trade firms, importers and exporters and Dutch branches of international groups. The RAI has, for Dutch notions, a big support. Therefore the government needs to recognize their importance as a interest group. Another factor that contributes to

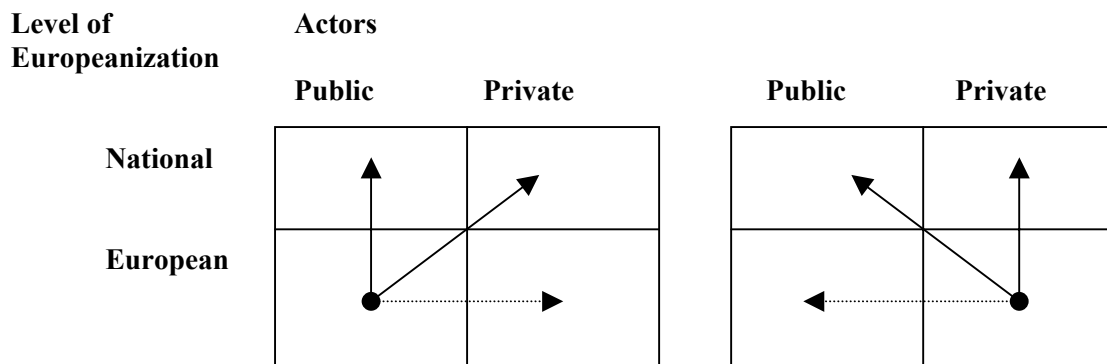
a big influence in Dutch mobility sector is their huge expertise on mobility-issues. One of them is a proposal by the European Commission for a significant restructuring of existing motor vehicle and fuel tax systems in the EU as a whole. The current national regimes constitute a patchwork of widely varying, often complex and sometimes arbitrary rules that hinder the proper functioning of the Single European Market to detriment of consumers and vehicle manufacturers alike (taken from the “ACEA proposals regarding motor vehicle and fuel taxation (2nd revised draft, 2003)”).

In the Dutch case the discussion is about the wish to abolish the BPM (Belasting op Personenauto’s en Motorvoertuigen), translated into Taxation on motor vehicles. The BPM in the Netherlands register the purchase of a motor vehicle. The RAI is taking lobby steps to make the government abolish the BPM. They say the automobile driver should not pay for the purchase but for the use. If the Commission has its way, all car prices before taxation shall be the same, in which case consumers in member states with high taxation on the purchase of the car shall pay much more than elsewhere in the EU.

9.2 The use of analytical models

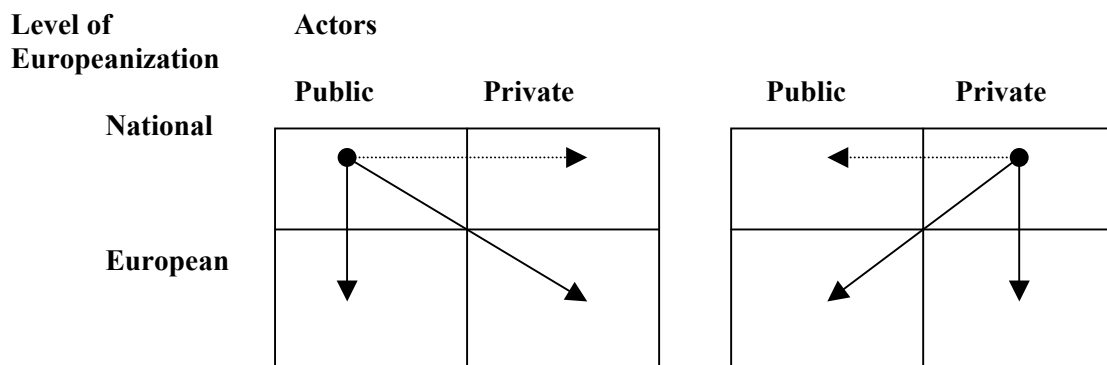
To analyse this case I am making use of two models that display Europeanization from different angles. These are the adjustment model and the influence model. The adjustment model shows that Europeanization is accelerated by actors on the European level. European decision-making has a big impact on the national structure of member states and the way of thinking. The influence model aims at describing in which ways European decision-making can be influenced by national public and private actors, but also by European business representation. Both of these models can be explained by using four figures. Each vector starts at a focus and shows in which direction Europeanization takes place. Because this is a summary, for the sake of the size of this chapter these figures shall not be further explained.

Figure 9.1 Europeanization from the point of view of the adjustment model



Source: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 29

Figure 9.2 Europeanization from the point of view of the influence model



Source: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 29

Complementary to these models different insights have been used to make the case for Europeanization clearer. Europeanization consists of two rules. The first one is that rules and policy are imposed onto actors. In this case those actors on the national level, both public and private, are under pressure of Europeanization. The second rule is that it is all about negotiating for policy and the religious truth of the actors that are part of the context.

Supplementary to the rules of Europeanization, there are two ways Europeanization can make itself seen. First of all, its about policy misfit between EU rules and procedures that tend to create quite different degrees of adaptational pressures, depending on the goodness of fit between EU regulations and domestic institutional procedures as well as collective understandings.

Two possibilities of such misfit need to be distinguished. First, the adaptational pressure might be low, need not much structural adaptation is required. Actors easily incorporate EU institutions and regulations in their domestic ways of doing things. Second, the interesting cases are those where the adaptational pressures are significant. If adaptational pressures are very high, European institutions seriously challenge the identity, constitutive principles, core structures, and practices of national institution. In such cases, the institutional, material, and cultural adaptations are exceedingly costly and national institutions will be defended at great cost.

Another important conception is “intergovernmentalism” which stresses the importance of states as the ultimate locus of decision making. It also emphasizes the ability of governments to structure agendas, as well as their capacity to control international organizational actors. This notion is important with respect to the position governments take with regard to interest groups. Because the last words are said in the Council, interest groups need to have good relationships with their respective governments. That way they can be more convincing.

A last conception that is used in this essay is lobbying in a European context. Lobbying can be seen as the informal exchange of information any description of reality, considered to be of use to the receiver and possessing both factual validity and subjective values, interpretations or viewpoints with public authorities (those people with formal power) to make binding decisions which affect (segments of) society, as a minimal description on the one hand, and as trying informally (to distinguish lobbying from formal or institutional ways of influencing public authorities) to influence (the creation of an impact on somebody’s behaviour and as such is focused on either changing or strengthening his intended behaviour) public authorities, as a maximal description on the other hand (Van Schendelen, 1993: 3).

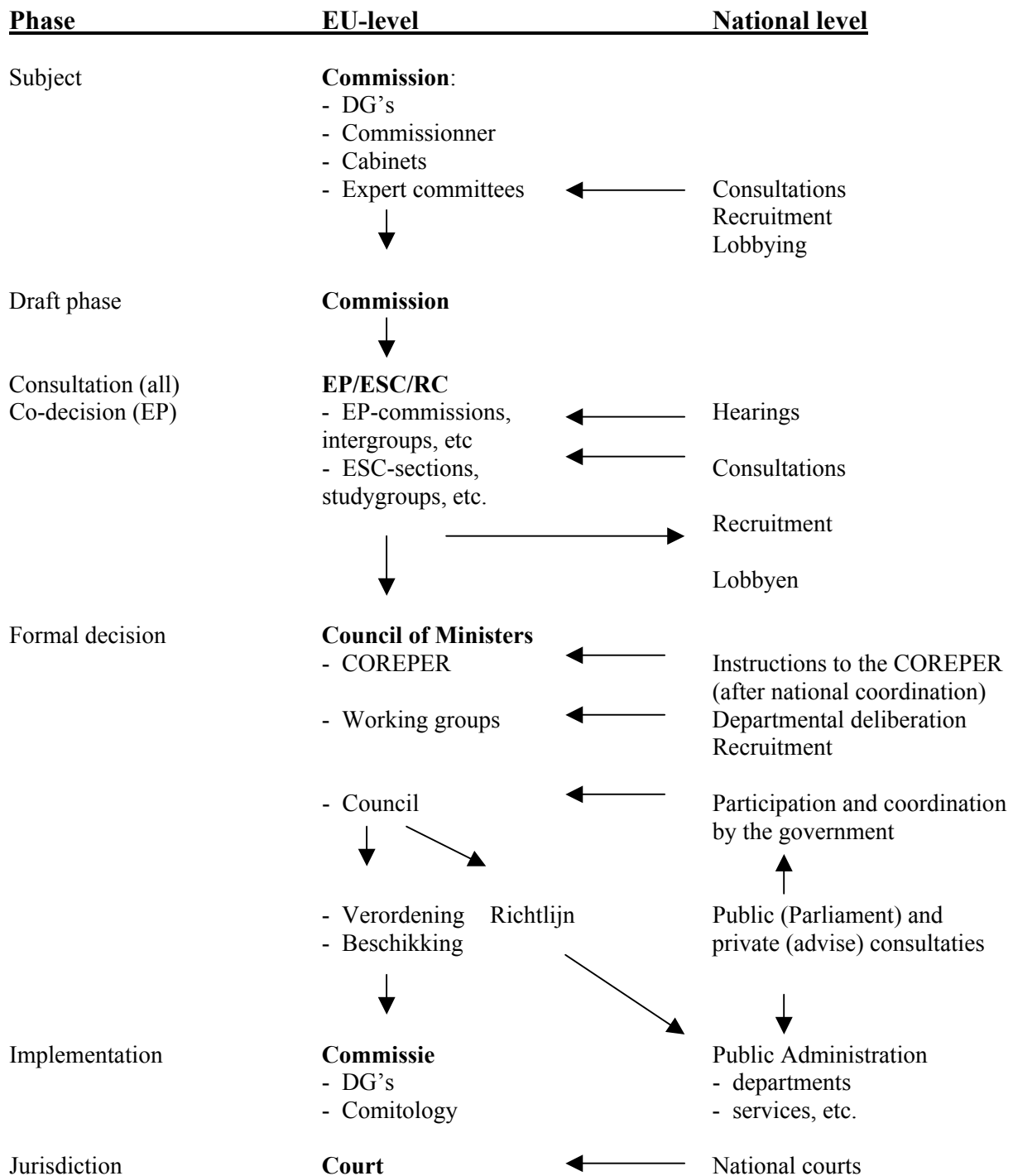
The most important development with regard to lobbying is the fragmentation of the decision-making centres through the setting up of supra- and infra-national political entities and that of the multiplication of pressure methods resulting from the adaptation of social practices to this differentiation of the decision-making structures. Europeanization has created multiple routes for interest groups to make their voice heard in Brussels en Strasbourg. In case the thoughts of an interest group are not in line with those of the government, an interest group can bypass the government and make contact with Eurogroups or if possible to speak directly to officials of the institutions, including officials of the working groups set up by the Commission.

A last notion that is treated in the description of the analytical models is the role and functions of national associations. If the national government can be persuaded to adopt the association line as the national line, then the association has the assurance that its position will be defended in the place where final decisions are actually taken, the Council of Ministers. If this is not the case, then associations can come shuffling along Eurogroups. The Commission prefers Eurogroups above national representation, because Eurogroups represent a bigger support.

9.3 The decision-making process: in twofold

If an interest group wants to have influence on the progress surrounding an issue that is proposed (only) by the Commission, it needs to have insight in the decision-making process of the EU. Figure 9.3 is an overview of this whole process. The main point of the substance of decision-making is in the draft phase: the discussion in a working group that consists of officials of the national departments about a draft by Commission officials. In this process it is also wise to take notice of the advices given by the European Parliament, which can have a great impact on the agenda setting. The agenda of the Commission then is formed by the comitology of national interest groups and national officials.

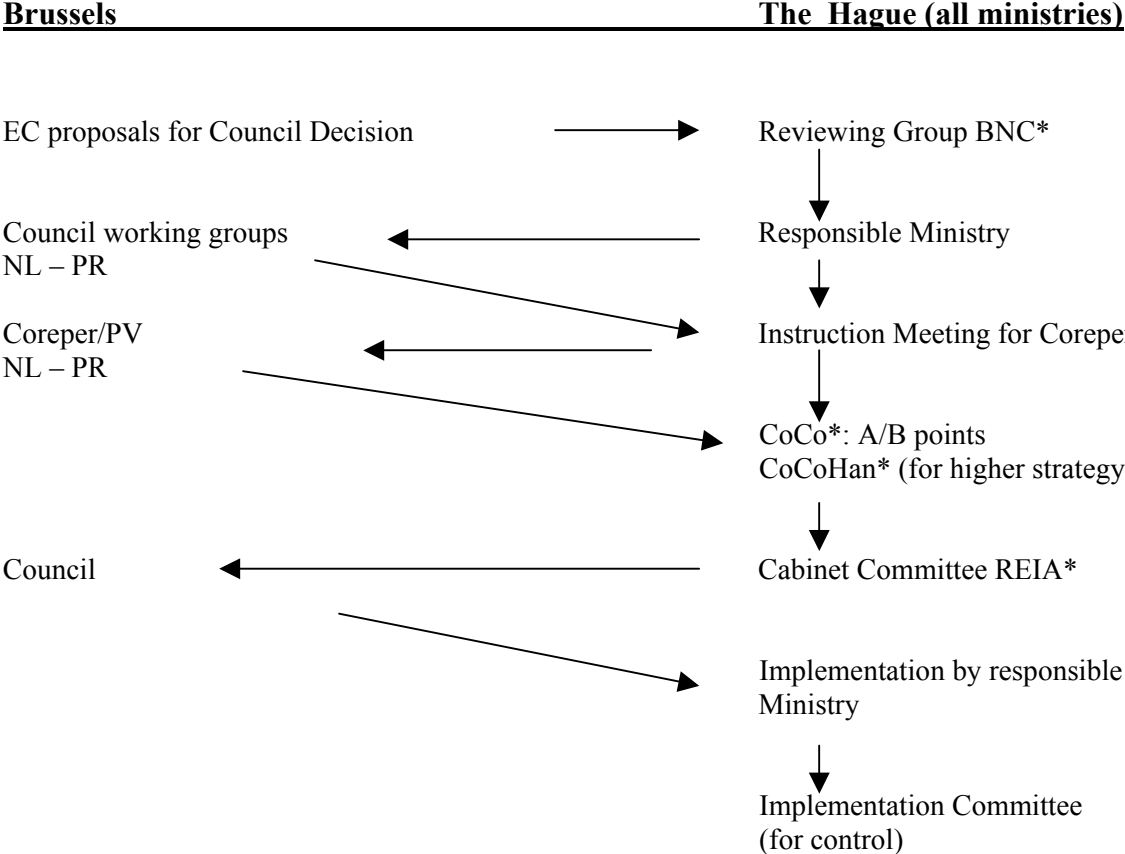
9.3 The formal European decision-making process



Source: Van Schendelen, 1993: 17; Syllabus "Europeanisering van beleid", 2002: 19

Besides the know-how about the EU decision-making process an interest group first needs to know the process in regard to the national attunement to proposals being drafted by the Commission. Figure 9.4 shows how this is structured for the Netherlands. For the sake of the size I leave the description for what it is.

Figure 9.4 The Dutch coordination with regard to EU policy preparation and decision-making



*BNC (Dutch for): review new commission proposals
 *CoCo: coordination committee in The Hague
 *CoCoHan (Dutch for): coordination committee higher administrative level
 *REIA (Dutch for): Council for European International Affairs

Source: Syllabus “Europeanisering van beleid”, 2002: 47

Besides the use of literature in regard to Europeanization, lobbying, the EU and its institutions, this essay also makes use of interviews made with people from the field. By field I mean actors that have some interest in mobility and the wish of the Commission to abolish taxes on the consumption of motor vehicles. The views of the respondents are classed under a few categories. There are being written in this paragraph because of the relevance in relation to decision-making.

First of all, we can recognise different shapes of lobbying. There is formal and informal lobby, which has its own characteristics and benefits to gain the wished for effects. Second, the question is about the level of lobbying actors. With regard to the government there are two categories of actors, the first being high level politician, and the second administrators which are responsible for the elaboration of the policies that are decided on by politicians and high officials.

A second category are the aims of lobbying. Central to the aims are efficiency and effectiveness. Each organization should keep both elements in mind. One of the respondents talks about timely signalling and following developments in decision-making arenas. Another respondents talks about 'feeling politics' with respect to discussions held in Brussels.

A third category is about the gateways to relevant actors that need to be approached for the good of the organization. The first approach is directly, approaching EU officials and officials that represent their own ministries. The second approach is via branch groups that participate in lobbying for their support. The third possibility is thorough contacting officials in the home country and making use of the networks and resources of government officials. A last possible way is by drawing a chair up to the table of Eurogroups that have a wide variety of support and are preferred by the Commission because of this fact and have a large resource capacity to use in their lobby.

9.4 Conclusions

In this last paragraph I will expound what I believe are the most important conclusions with regard to this essay. The core of this essay is explained in the first three paragraphs of this chapter. First I started with an introduction to the case. Then I wrote down the most important analytical models and a few supplementary insights on these models. The third section is about the decision-making processes as well as on member state level as in an European context. In this section I will make a match of all these insights and make conclusions.

When we look at the figures of both analytical models, we see that the whole discussion about the abolishment of tax on motor vehicles is powered by the European Commission. The aim of the Commission is to get rid of different pricing of motor vehicles throughout the EU. This has huge consequences for the tax systems of the different member states. Therefore the member states reacted to the proposal and started a lobby to protect their interests. So on the one hand there is talk of adaptation pressures on member states because of EU-policy. On the other hand member states try to lobby the EU institutions and the preparation and decision-making of policy.

The second stream of pressure is on Eurogroups. These interest groups need to react to proposals with regard to issues that are relevant to them. While the first stream of pressure is directly of influence on the domestic structure of a member state, the second is more indirectly. In the tax case of this essay, the proposals are not only of influence on member states, but also on car manufacturers. Their yield is declining because consumers need to pay more in those countries that have high taxes. So in turn the ACEA, the Eurogroup that goes about motor vehicles, started lobbying to make the losses for the manufacturers low.

The last pressure target are the interest groups at the national level. In the case of this essay the RAI is under pressure from two directions. The first is from the national government, which case was illustrated above as the first wave of pressure, the second one is from the actors in the European market, namely the ACEA. The ACEA is aiming to have all its members backing in their lobby. But at the same time a member like the RAI needs to take notice of the specific Dutch mobility context. Therefore the RAI is also under pressure from the Dutch government. Both parties are trying to persuade each other. While the aim of the government is to secure tax income, the RAI is trying to secure the benefits Dutch manufacturers and the few importers will gain from the sell of new cars. While at the same time being under pressure from the government and the ACEA, the RAI is lobbying for its own interests to influence the process of policy formation and decision-making.

One question needs to be answered. How is change going to take place? The answer can be given using the framework that is used by the authors that have contributed to a book titled "Transforming Europe" (Risse, Cowles et al., 2001). It is based on three conceptions: Europeanization, adaptational pressures, and mediating factors. Europeanization is a given fact which no actor can deny or push aside. In paragraph 9.2 the notion of Europeanization is explained.

Cowles and Risse sum up three criteria to satisfy Europeanization (2001: 218):

1. the emergence and development at the European level of distinct structures of governance: political, legal, and social institutions associated with political problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative rules;
2. the transfer of decision making or policy competencies to the European level;
3. the constructing systems of meanings and collective understandings.

With regard to ‘adaptational pressures’, it’s all about ‘goodness of fit’ between Europeanization and policy that is sprung by the European institutions on the one hand, and the national institutions, rules and practical weight by which policy is initiated. The measure of fit gives an indication of ‘adaptational pressures’. These pressures show how much labour a member state needs to deliver to be in harmony with European rules en policy. In this essay there is a high measure of tension between the proposals made by the Commission and the domestic structure of the Dutch government with regard to mobility and taxation. Two criteria are assigned to “adaptational pressures” (2001: 222):

1. as the degree of compatibility between European rules, policymaking styles, and the collective understandings accompanying them;
2. and national institutions and their administrative styles, legal cultures, state-society relationships, and collective identities.

The most success can be reached by the collaboration of the government and the actors that are relevant in the mobility sector. To have success we need to take a closer look at the third element of the framework: mediating factors. The Dutch political culture is characterized by a large number of actors, that are involved in the policy preparation and decision-making. In the Netherlands, with few formal veto points, the key actors basically agreed with the European goals of liberalization. Policy change and, concomitantly, a reform of administrative structures was facilitated by building on its institutionally well-developed capacity for corporatist consensual decision-making – a form of concentrated political leadership that allowed for the compensation of the potential losers of reform.

Another quality of the third element is the fact that the Dutch mentality is to strive for consensus. In the mobility branch there are a lot of actors that have different wishes and demands. The government has the role of intermediary. Ultimately, the national interest is at stake so all actors need to take the necessary steps to guard these.

Because of the transfer of policy issues from the national to the European level, interest groups have gained more opportunities to influence decision-making. Mostly at the cost of the government. In the case of the RAI, they are not on exactly the same line with the Dutch government. In some cases the resources of the government are not sufficient. Therefore, they often approach the ACEA to have their interests represented, on way or the other. The last facet of the mediating factors, the learning process, shows that actors need to change their views and efforts because of Europeanization. All of the mediating factors are summed up as follows (Cowles, Risse, et al., 2001: 226):

1. multiple veto points, waarbij het gaat om de mate van weerstand voor/tegen verandering;
2. mediating formal institutions;
3. political and organizational cultures: collective understandings about appropriate behaviour: consensus-oriented and cooperative political culture to overcome multiple veto points;
4. differential empowerment of actors;
5. learning.

If the RAI wants to be successful in their lobby they need to take notice of the next points of attention. Firstly, they need a strong internal organization: in the present situation the RAI consists of five divisions. Each division has its own lobby and network with respect to The Hague and Brussels. All resources and knowledge should be placed under one umbrella;

1. *Political knowledge* about other participants, arenas, networks, issues, agendas and new developments, for both the EC and the member states: in the RAI-case their isn’t enough knowledge about the EU and how decision-making is;

2. *Relaxed attitude* given the highly pluralistic and competitive EC system;
3. *Political resources* like the use of the Dutch Commissioner's Cabinet, advisory committees, the agenda formation through the Parliament: Dutch lobbyists make little use of Dutch officials that work in the institutions of the EU;
4. *Political skills (in organising) and linking small networks through cooperation*: the RAI and its counterparts should integrate their resources and link their networks if they want to gain a national success;
5. *Political exchange of support and information*.

In this essay I tried to make a description about the context of the RAI with regard to interest representation and lobbying the European institutions. For this description I used analytical models to enlarge the needed insight and structure the analysis of the case. With this in mind my aim was to analyse the situation as it is, and make the necessary conclusions with regard to the needed efforts to gain success for the targets set by the RAI. My wish is that I by writing this essay I can make a contribution to the RAI and the efforts made in their lobby in general.

Literatuurlijst

Boeken:

- Bennis, W.J., B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen (Reds.). (1990), *Lobbyen, hoe werkt 't?*, 's-Gravenhage: SDU.
- Bursens, P. en B. Kerremans (1997), *Loose and tight policy networks in EU decision-making*, Departement Politieke en Sociale Wetenschappen (PSW-Papers), Universiteit Antwerpen – UIA.
- Claeys, P. and others (Reds.). (1998), *Lobbying, Pluralism and European Integration*, Brussels: European Interuniversity Press.
- Cowles, M. and others (Reds.). (2001), *Transforming Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Donner, J.P.H en J.C.F. Bletz (1991), *De gevolgen van een Europese 'vierde' bestuurslaag, Rapport van een werkgroep van de Europese Beweging in Nederland (EBN)*, Den Haag.
- Greenwood, J. (1997), *Representing interests in the European Union*, New York: St. Martin's Press.
- Greenwood, J. en M. Aspinwall (Reds.). (1998), *Collective action in the European Union: Interest and the new politics of associability*, London and New York: Routledge.
- Hanf, K. en B. Soetendorp (Reds.). (1998), *Adapting to European Integration: small states and the European Union*, New York: Addison Wesley Longman Limited.
- Heichlinger, A. (1999), *A regional representation in Brussels: the right idea for influencing EU policy making?*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Hout, W. en M Sie Dhian Ho (Reds.). (1997), *Aanpassing onder druk?: Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum.
- Lawton, T. C. (1999), *European industrial policy and competitiveness: Concepts and instruments*, New York: St. Martin's Press.
- Mayes, D., W. Hager, A. Knight en W. Streeck (1993), *Public interest and market pressures: problems posed by Europe 1992*, New York: St. Martin's Press.
- Mazey, S. en J. Richardson (Reds.). (1993), *Lobbying in the European Community*, New York: Oxford University Press.
- Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' (2000), *On cores and coalitions in the European Union: The position of some smaller member states*, The Hague: CIP-Data Koninklijke bibliotheek, A. Pijpers (Red.) et al.
- Paauw, B.M.J. en M.P.C.M. van Schendelen (1998), *Lobbyen in Nederland: professie en profijt*, 's-Gravenhage: SDU.
- Pinder, J. (1998), *The building of the European Union* (third edition), Oxford and New York: Oxford University Press, OPUS.
- Randall, H. (Red.). (1996), *Business guide to lobbying in the EU*, London: Cartermill Publishing.
- Schendelen, M.P.C.M. van (Red.). (1998), *EU Committees as Influential Policymakers*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Schendelen, M.P.C.M. van (Red.). (1993a), *National Public and Private EC Lobbying*, Vermont: Dartmouth Publishing Company.
- Schendelen, M.P.C.M. van (Red.). (1993b), *Nederlandse lobby's in Europa*, 's-Gravenhage: SDU.
- Sluiter, P. (1996), *Dwars door het doolhof: Lobbyen in Brussel*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Tellegen, J.W., F.R. Visée en H.A. Vos (1997), *Logistieke lobby's in Den Haag en Brussel*, Hooiberg, Epe: Stichting Maatschappij en Onderneming.

Brochures en rapporten:

- ACEA, *ACEA proposals regarding motor vehicle and fuel taxation (2nd revised draft)*, Brussels, 2003
- BOVAG-RAI, *Rem op de BPM*, Bunnink/Amsterdam, 2002

- Fontaine, P., *10 Lessen over Europa*, Europese Documentatie/Europese Gemeenschappen, België, 1998
- RAI Vereniging, *Jaarverslag 2001 – Vrijheid heeft wielen*, Amsterdam, 2002
- RAI Vereniging, *Jaarverslag 2002 – Mobiliteit bindt mensen*, Amsterdam, 2003
- Stichting BOVAG-RAI Mobiliteit, *BROM verslag 2002 en actieplan 2003*, Bunnink/Amsterdam, 2003

Tijdschriften en krantenartikelen:

- FEM Business, *Slap gelobby in Brussel*, 22 februari 2003
- Financieel Dagblad, *Prijs nieuwe auto blijft sterk uiteenlopen in EU*, 28 februari 2003
- RAI Vereniging, Ledennieuws, 1^e jaargang, nummer 1, 29 januari 2003: *Voortvarend verder met afschaffing BPM*
- RAI Vereniging, RAI Voorrang, 6^e jaargang, nummer 16, 26 november 2002: *BPM afschaffen!*
- RAI Vereniging, RAI Voorrang, 6^e jaargang, nummer 20, 24 december 2002: *Belast een nieuwe auto alleen met BTW*
- RAI Vereniging, RAI Voorrang, 7^e jaargang, nummer 2, 5 februari 2003: *RAI en BOVAG willen eenvoudiger belasting op auto's*

Internetsites:

- <http://europa.eu.int>: met betrekking tot de Europese instellingen en actuele ontwikkelingen.
- http://europa.eu.int/comm/index_nl.htm: met betrekking tot de instellingen, in het bijzonder de Europese Commissie en actuele ontwikkelingen.
- <http://europe.autonews.com>: met betrekking tot de mogelijke afschaffing van de aanschafbelasting op auto's.
- <http://www.acea.be/ACEA/index.html>: met betrekking tot de mogelijke afschaffing van de aanschafbelasting op auto's.
- <http://www.autoweek.com>: met betrekking tot de mogelijke afschaffing van de aanschafbelasting op auto's, in Nederland bekend als BPM.
- <http://www.hetparool.nl>: met betrekking tot de mogelijke afschaffing van de aanschafbelasting op auto's, in Nederland bekend als BPM.
- <http://www.nrc.nl>: met betrekking tot de mogelijke afschaffing van de aanschafbelasting op auto's, in Nederland bekend als BPM.
- <http://www.rai.nl>: met betrekking tot de structuur, activiteiten en cultuur binnen de RAI.
- <http://www.raivereniging.nl>: met betrekking tot de structuur, activiteiten en cultuur binnen de RAI Vereniging.

Lijst van afkortingen:

ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, Nederlands: Associatie van Europese Autofabrikanten
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijdersbond
BOVAG	Bond van Garagehouders; BOVAG is een vereniging van personenauto- en truckdealers, algemene auto-, tweewieler-, caravan-, aanhangwagen-, motorenrevisie-, autoverhuur- en autowasbedrijven, verkeersopleidingen en tankstations.
BPM	Belasting op Personenauto's en Motorvoertuigen
CECRA	Conseil européen du Commerce et de la Réparation Automobiles, Nederlands: Europese Raad voor motorhandel en reparatie
Coreper	Comité des représentants permanents, Nederlands: Comité van Permanente Vertegenwoordiging
DG	Directoraat-Generaal
EC	Europese Commissie
EP	Europees Parlement
ESC	Economische en Sociale Comité (EU)
EU	Europese Unie
PV	Permanente Vertegenwoordiging; ambassade van een lidstaat bij de EU
RAI	Rijwiel- en Automobiellindustrie
RvM	Raad van Ministers
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, Nederlands: Koepelorganisatie voor Europese werkgeversorganisaties
VNO/NCW	Verbond van Nederlandse Ondernemingen en Nederlands Christelijk Werkgeversbond

Figuren:

- Figuur 3.1 Europeanisering vanuit de EU richting de lidstaten met als uitgangspunt de Europese overheden (blz. 24)
- Figuur 3.2 Europeanisering vanuit de EU richting de lidstaten met als uitgangspunt de Europese markt (blz. 24)
- Figuur 3.3 Europeanisering vanuit de lidstaten richting de Europese instellingen met als uitgangspunt de nationale overheden (blz. 26)
- Figuur 3.4 Europeanisering vanuit de lidstaten richting de Europese instellingen met als uitgangspunt de nationale marktsector (blz. 26)
- Figuur 3.5 Europeanisering verdeeld naar actoren en niveau van europeanisering (blz. 28)
- Figuur 4.1 Het formele Europese besluitvormingsproces (blz. 51)
- Figuur 5.1 De Nederlandse coördinatie van EU beleidsvoorbereiding en besluitvorming (blz. 58)
- Figuur 7.1 Het speelveld van de RAI Vereniging op het terrein van mobiliteit (blz. 78)
- Figuur 8.1 Aanpassingsmodel vertaald in termen van de casus (blz. 86)
- Figuur 8.2 Invloedsmodel vertaald in termen van de casus (blz. 88)
- Figure 9.1 Europeanization from the point of view of the adjustment model (blz. 99)
- Figure 9.2 Europeanization from the point of view of the influence model (blz. 99)
- Figure 9.3 The formal European decision-making process (blz. 101)
- Figure 9.4 The Dutch coordination with regard to EU policy preparation and decision-making (blz. 102)

Tabellen:

- Tabel 3.1 Beleidsaanpassing door internationalisering: ‘3 Aanpassing-onder-druk mechanismen’ (blz. 24)
- Tabel 3.2 Waarom een bepaald beleidsniveau? (blz. 28)
- Tabel 3.3 Het framework waaruit het aanpassingsmodel bestaat (blz. 29)

Bijlagen

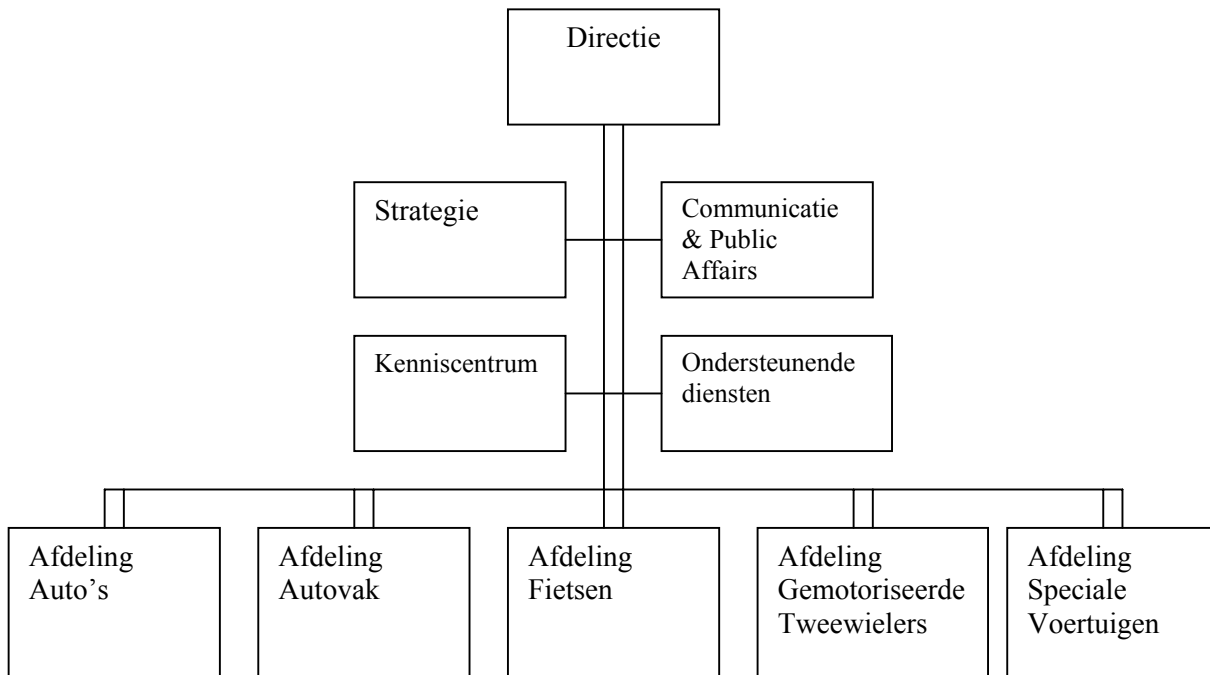
Onderdeel A: Organogram van de RAI Vereniging

Onderdeel B: De diverse vragenlijsten

Onderdeel C: De uitgewerkte interviews

Onderdeel A: Organogram van de RAI Vereniging

Figuur 1



Bron: www.raivereniging.nl

Onderdeel B: De diverse vragenlijsten

De hoofdvragen:

1. **Europeanisering:**
 - van de besluitvorming
 - van de nationale identiteit
2. **Lobby:**
 1. Nederland:
 - Den Haag en ministeries
 - Relevante actoren in de branche
 2. Europa:
 - Brussel en DG's
 - Overkoepelende organisaties
 - Europese organen:
 - EP
 - EC
3. **Analyse modellen:**
 - Invloedsmodel
 - Aanpassingsmodel

De vragenlijst die is opgesteld met betrekking tot de heer Marc Greven (ACEA)

1. Er is sprake van europeanisering van beleid. Daarmee wordt bedoeld dat beleid vorm krijgt binnen een Europese context en wel in Brussel. Dit neemt niet weg dat in het gehele traject de rol van nationale actoren van groot belang blijft. Besluitvorming vindt in Brussel plaats, maar de voorbereiding van voorstellen wordt zeer beïnvloedt door nationale actoren, waaronder ambtenaren van vakdepartementen en functionarissen van belangen/brancheorganisaties. Hoe ervaart u de europeanisering van beleid? En dan gaat mijn aandacht vooral uit naar het Brussels perspectief. Hoe ervaart u de reacties van nationale actoren, waaronder de RAI Vereniging?
2. Binnen deze ontwikkelingen is ook besluitvorming onderhevig aan europeanisering. Daarin nemen EU-instellingen in toenemende mate een voorraanstaande rol, ten koste van nationale overheden (in de vorm van de Raad). De drie pijlers geven aan hoe besluitvorming plaatsvindt. De Economische gemeenschap, pijler een, kent QMV in de Raad, waarbij op veel terreinen de EP co-decisie macht heeft. QMV binnen de Raad geeft lidstaten de mogelijkheid om d.m.v. coalitievorming beleidsuitkomsten te beïnvloeden. Nationale actoren richten hun lobbyactiviteiten in toenemende mate op Brussel. De ACEA wordt door de Commissie geprefereerd boven nationale actoren, gezien de brede belangenbehartiging. Hoe onderhoudt de ACEA binnen deze context relaties met de EC, EP, de Raad en de vele overlegvormen? Hoe Europees is de ACEA gezien de concentratie van autofabrikanten in enkele lidstaten?
3. Gezien de verschuiving van beleidsterreinen naar Brussel, o.i.v. problemen en oplossingen die grensoverschrijdend zijn, blijft er weinig nationaals over. Hoewel lidstaten soevereiniteit afstaan, kunnen zij dit compenseren door actief betrokken te zijn in Brussel. Via Nederlandse functionarissen binnen de DG's of politieke vertegenwoordigers in de EP, of specialisten binnen werkgroepen, of ambtenaren binnen overlegvormen van de Raad is het mogelijk om de wensen en eisen kenbaar te maken. Lobbyen is daarvoor noodzakelijk. De gemakkelijkste weg is via de 'eigen' nationaliteit. Wat valt u op als u kijkt naar de Nederlandse lobby? Is het nodig dat een land als Nederland (klein qua omvang en macht) juist veel inzet toont of moet het zijn plaats binnen de hiërarchie kennen? Hoe kijkt men binnen Brussel aan tegen de Nederlanders? Nederlanders worden als buitenbeetje gezien. Hoe Europees zijn Nederlanders i.v.t. de overige Europeanen?
4. Hoe is de lobby vanuit Den Haag? Hoe is de lobby vanuit de branchevereniging, RAI? Hoe komt de afstemming van de branche met ministeries bij u over?
5. De Single European Market (Interne Markt) streeft naar een open concurrentie en harmonisatie van prijzen. Doordat de belastingen nog nationaal worden bepaald zijn er prijsverschillen binnen de EU voor eenzelfde producten. Als gekeken wordt naar de autobranche valt op dat niet de egalisering van kale verkoopprijzen de consumenten in enkele lidstaten meer betalen dan voorheen. Dit is in het nadeel van de autofabrikanten, omdat de consument meer moet betalen dan voorheen. In een voorstel van de ACEA m.b.t. 'motor vehicle and fuel taxation' wordt gesproken over een te gedifferentieerde situatie van belastingwetgeving. Het streven is om gebruik te belasten om kosten te dekken. Enkele lidstaten, zoals Denemarken, Finland, Ierland, Nederland, Portugal en Griekenland, hebben een hoog belasting niveau. De wens is daarom om gradueel veranderingen toe te passen. De holistische visie passen jullie daarom toe. Afschaffen van registratie belasting (BPM). Oplossing harmonisatie van brandstofaccijnzen. Welke strategie passen jullie toe om de wensen op elkaar af te stemmen?

Onderdeel C: De uitgewerkte interviews

Gesprek met Eliane A. A. Kat (PA)

Datum: 24-02-2003

Tijdstip: 14:00-15:30

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

Ik loop sinds 3 februari stage bij de RAI Vereniging (RAI) in Amsterdam. In eerste instantie ben ik bezig geweest met het concretiseren van mijn onderzoek. De RAI staat daarbij centraal. Daarbinnen, echter, heb ik gekozen voor afdeling Auto's. Deze afdeling vormt het secretariaat voor het bestuur van de afdeling, dat voornamelijk bestaat uit auto-importeurs. Het ontbreekt in Nederland namelijk aan autofabrikanten. De RAI heeft een nationaal en internationaal netwerk, waarin zij flink lobbyen om bepaalde wensen kenbaar te maken. Het streven is om deze wensen te laten omzetten in beleid. Besluitvorming voltrekt zich formeel in enkele fasen. In de praktijk is het nodig om afhankelijk van de strategie het juiste moment en de juiste persoon of personen te benaderen.

Op nationaal niveau ziet het besluitvormingsproces er uiteraard anders uit dan op internationaal niveau. Voor de casus vormt de EU het voornaamste kader waarin internationaal de belangen worden vertegenwoordigd. In eerste instantie zal ik kennis over lobby en besluitvorming inwinnen via relevante literatuur. Dat zal vooral betrekking hebben op theorie omtrent het onderwerp en empirisch onderzoek dat enige inzicht kan verschaffen over de praktijk. Daarnaast is er echter nog veel wat niet beschreven is (om wat voor reden dan ook). Binnen de organisatie zal ik de nodige inzichten proberen in te winnen door gesprekken te voeren met personen die ervaring hebben op de hierboven aangegeven terreinen van lobbyen en besluitvorming.

Voor wat betreft het nationale terrein is de aangewezen persoon mevrouw Kat, die als pa-medewerker de organisatie naar buiten toe vertegenwoordigt. Zij onderhoudt op nationaal niveau contacten met ambtenaren op enkele (relevante) ministeries en met fractiespecialisten in de Tweede Kamer, die plaats hebben in de verschillende Kamercommissies. Ons gesprek heeft plaatst gevonden in haar kamer. Ik heb haar de afgelopen weken wel zo nu en dan aangesproken, waardoor zij geen vreemde voor mij was en tegelijk weet zij waar ik mee bezig ben. Ik heb het gesprek als volgt aangepakt. Ik heb van tevoren een lijst opgesteld met onderwerpen, waarover ik wilde spreken.

Aan de hand van een open interview heb ik het gesprek een enigszins vrije loop gegeven. De onderwerpen zijn de volgende: Den Haag en de afzonderlijke ministeries; europeanisering en de gevolgen daarvan op de nationale identiteit van brancheorganisaties; het belang van overkoepelende organisaties op EU niveau; het belang van een netwerk en het 'onderhoud' daarvan; de wisselwerking met andere actoren die ook actief zijn op het terrein van mobiliteit. Deze thema's zijn sturend, maar niet bindend geweest. Er is natuurlijk dieper ingegaan op bepaalde onderwerpen. Hieronder zal ik de bevindingen in verhaalvorm weergeven, wat zal bijdragen aan de duidelijkheid van het gesprek.

Verhaal

Contact met belangrijke personen binnen target-organisaties geschied op twee manieren. Ten eerste verlopen contacten via het formele traject, namelijk schriftelijk. Daarbij stellen organisaties officiële brieven op die naar de desbetreffende instantie of persoon worden opgestuurd. Dit kan zijn naar een ministerie die over een bepaald onderwerp beleid formuleert. De ministeries waarmee de RAI te maken heeft zijn het volgende: ministerie van Financiën, ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en sporadisch het ministerie van Economische Zaken (EZ). Wat betreft het ministerie van V&W gaat het om beleid omtrent 'Verkeer en Vervoer'.

Bij de toenadering tot het ministerie van VROM gaat de aandacht uit naar 'milieu'. Het ministerie van Financiën wordt benaderd als het gaat om belastingen. Met beleidsmedewerkers binnen de ministeries worden regelmatige relaties aangegaan. De gesprekken kunnen naast het ambtelijke traject ook

afspelen op het politieke, waarbij de Tweede Kamerleden worden benaderd. Het gaat dan om de ‘vaste kamercommissies’, waarin de specialisten plaatsnemen.

Naast dit formele kunnen de gesprekken ook informeel plaats hebben. Dit kan zijn op symposia of op borrels. Van actuele waarde is het gelobby om de informateurs te beïnvloeden. Directe toegang is zo goed als onmogelijk gezien de drang van vele andere organisaties. Wel is het mogelijk om in deze periode de fractiewoordvoerders aan te spreken om via hun alsnog kenbaar te maken wat de wensen zijn. Hiervoor is een wensenlijst opgesteld in samenwerking met de BOVAG, om zo draagvlak te creëren. Deze samenwerking heeft de vorm van een stichting: Stichting BOVAG/RAI.

Hoewel er openheid is tegenover maatschappelijke groeperingen, is het nog grotendeels symbolisch en formeel. De zoektocht naar de juiste personen hangt af van het onderwerp en welke partijen in een (mogelijke) regering zullen plaatsnemen. Bovendien heeft het ‘poldermodel’ de nodige invloed gehad op het verloop van beleidsvorming. Daarbij worden vele partijen betrokken, waardoor brede draagvlak wordt gecreëerd, maar besluitvorming moeizaam verloopt. Dit omdat vele belangen worden betrokken in het hele proces.

Bij de vraag wat de gevolgen zijn van europeanisering kwam Eliane met de volgende interessante inzichten. Op het Europees/internationale toneel wordt Nederland “vreemd” aangekeken, omdat zij zich telkens weer als ‘gidsland’ tonen, hoewel zij een klein land zijn. Zodoende wordt de Nederlandse overheid en belangenorganisaties afgeremd in hun goede bedoelingen. Het feit dat Nederland geen ‘echte’ autofabrikanten heeft, speelt ook een rol in de geringe invloed die het daarom kan uitoefenen.

Zowel in ‘Den Haag’ als in ‘Brussel’ is de zoektocht specifiek gericht op specialistische ambtenaren. Deze ambtenaren zijn te vinden binnen commissies, die gaan over specifieke onderwerpen. Daarbij wordt de aandacht gevestigd op de volgende eigenschappen: de desbetreffende commissie, de politieke kleur (partij), mate van deskundigheid en de persoonlijke relatie met desbetreffende persoon. Met betrekking tot Europarlementariërs geldt dat beleidsmedewerkers worden benaderd. Kennismaking gebeurt vaak via een netwerk. Energie wordt in een relatie alleen gestoken als de verwachtingen hoog zijn. Papierwerk bestemd voor Brussel wordt opgesteld in het Engels. Dit wordt een ‘position paper’ genoemd.

Toegang tot commissies binnen het Europese Parlement verloopt in eerste instantie via de ‘nationale’ Europarlementariërs, die plaats hebben in commissies. Binnen de relevante commissies worden ook de ‘rapporteurs’ aangesproken. Dat verloopt grotendeels in het Engels, omdat het vaak ‘buitenlanders’ zijn die deze functies vervullen. Het oordeel van deze rapporteurs is grotendeels gebaseerd op de verschaft informatie door organisaties in het maatschappelijk middenveld. De ontvanger heeft over het algemeen behoefte aan draagvlak en informatie. De keuzes komen tot stand door de afweging van belangen. Daardoor ontstaat legitimiteit voor genomen besluiten. De aanbieder wil invloed uitoefenen op de uitkomst van beleid. Deze houdt rekening met de lange termijn ontwikkelingen.

Gesprek met E.C. Daams, secretaris voor de afdeling Gemotoriseerde Tweewielers en -onderdelen

Datum: 15-05-2003

Tijdstip: 9:30-10:00

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

Dhr. Daams is de secretaris van de afdeling Gemotoriseerde Tweewielers en –onderdelen (GT). Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld. Hij is de vertegenwoordiger op dat terrein zowel in Nederland als in het Brusselse circuit. Ons gesprek heeft plaatst gevonden in zijn kamer. Ik heb hem de weken voorafgaand aan ons gesprek op de hoogte gehouden van mijn scriptie en het onderwerp.

Verhaal

De nadruk ligt op 'feeling politics' met betrekking tot wet- en regelgeving in Den Haag en Brussel. Daarom is een pro-actieve insteek wezenlijk als je tijdig en effectief invloed wil uitoefenen. De noodzaak hiervoor wordt verder gevoed door de wensen en eisen van de achterban/leden. Binnen de RAI is het belang voor/van GT onvoldoende. In het lobbytraject staat de afdeling er vaak alleen voor. Misschien is er een mogelijkheid om de krachten te bundelen (advies aan mij om dat aan de directeur voor te stellen). Ook deze afdeling heeft een overkoepelende organisatie in Brussel en wel de ACEM (Association des Constructeurs Européens de Motorcycles).

Op de officiële site staat het volgende (www.acembike.org): ACEM, the Motorcycle Industry in Europe, is the professional body representing the interests and combined skills of 16 powered two wheelers (PTWs) manufacturers and 10 national associations. The role of ACEM has expanded with the development of importance of European legislation and activities within all member countries. Therefore it is essential for ACEM to have a broad view of the complex economy, social, political, technical and legal issues surrounding European integration, regulation, harmonisation and trade. All these issues represent a great challenge for the motorcycle industry.

In Nederland heeft afdeling GT heel veel te zeggen. Dat heeft aan de ene kant te maken met veel inspanning wat lobbyen betreft. Anderzijds heeft zij een grote achterban, waarmee zij draagvlak heeft gecreëerd waar de overheid vervolgens mee rekening dient te houden. Er is voornamelijk contact met de ministeries van V&W, BZK en VROM (in mindere mate). In eerste worden beleidsmedewerkers benaderd.

Met betrekking tot Brussel is de bewustwording nog onvoldoende. Naast Brussel speelt Geneve echter ook een belangrijke rol. Daarop moet worden ingespeeld door in beide arena's nadrukkelijker aanwezig te zijn. Ook de aansluiting met internationale organisaties en bijeenkomsten is zeer belangrijk om te weten 'what's going on'. Los van deze ontwikkelingen blijft het een gemis dat Nederland geen echte fabrikanten heeft. Daardoor is het moeilijk om enige geloofwaardigheid te creëren. Zodoende zijn het de grotere landen met de fabrikanten die het uiteindelijk voor het zeggen hebben.

De fabrikanten zien Nederland als nederig. De afzet is minimaal dus de Nederlandse importeurs worden over het hoofd gezien. Binnen verschillende werkgroepen in Brussel wordt er echter wel degelijk rekening gehouden met de Nederlandse adviezen. Wat typisch Nederlands is, is ons confronterend karakter. Wij zijn niet bang om met nieuw beleid te komen of om beleidsveranderingen teweeg te brengen. Vaak leggen de Hollanders 'de vinger op de zere plek'. Wij zijn gedreven door het polder-denken: het bijeenbrengen van vele stemmen en aansturen tot compromisvorming.

Onze lobby is gericht op de middellange termijn. Het gaat om het tijdig signaleren van ontwikkelingen en inspelen op mogelijke invloedsmomenten. Voor veel onderwerpen wordt de ACEM benaderd, gezien de bundeling van krachten. Wat lobbyen betreft moet je van twee hoeken gelijktijdig actief zijn: in Den Haag en in Brussel. Functioneel gezien is de beste oplossing met Den Haag naar Brussel.

Gesprek met Wijnand de Geus, secretaris afdeling dealers (NDA) bij de BOVAG

Datum: 14-05-2003

Tijdstip: 10:00-11:00

Plaats: BOVAG, Bunschoten

Inleiding

Wijnand de Geus is secretaris van de afdeling dealers van de BOVAG. BOVAG is een vereniging van personenauto- en truckdealers, algemene auto-, tweewieler-, caravan-, aanhangwagen-, motorenrevisie-, autoverhuur- en autowasbedrijven, verkeersopleidingen en tankstations. Het is een brancheorganisatie die dient als platform, nieuws-, voorlichtings- en informatiecentrum. BOVAG lobbyt, organiseert kwaliteitszorg en adviseert afdelingen. Daarnaast is BOVAG een

werkgeversorganisatie die zich bezighoudt met arbeidsvoorwaardenbeleid, arbeidsvoorziening, arbeidsomstandigheden en onderwijs. Bovendien zorgt BOVAG als netwerkorganisatie voor inkoopbundeling. Kortom, BOVAG biedt op een breed front een grote meerwaarde aan bij BOVAG aangesloten bedrijven.

Hij is vanuit zijn functie ook aanwezig in de Brusselse arena's als vertegenwoordiger van het ministerie en de regering. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld. Ons gesprek heeft plaats gevonden in zijn kamer. Ik heb hem enkele dagen voor ons gesprek een opzet toegestuurd opdat hij op de hoogte zou zijn van mijn scriptie en het onderwerp. Ik heb bij aanvang een korte inleiding gehouden over het verloop van mijn scriptie.

Verhaal

Enkele belangrijke politieke dossiers van de BOVAG zijn: BPM/MRB, infrastructuur, mededingingsbeleid eurocommissaris Monti en NMA. Er worden nauwe contacten onderhouden zowel in het binnenland als in het buitenland. In Nederland gaat het om ministeries, de RAI Vereniging, VNO-NCW en andere organisaties die gaan over mobiliteit. In Brussel hebben wij te maken met de overkoepelende brancheorganisatie CECRA. In Brussel valt op dat er een Noord/Zuid scheiding is tussen de lidstaten.

Dealers zijn in de huidige situatie afhankelijk van de importeurs. De fabrikanten spelen daarbij een grote rol door dealers buiten te sluiten. De Monti-wetgeving is er juist op gericht om de concurrentiepositie van dealers te verbeteren door de hele EU. Ook krijgen dealers een betere rechtspositie. Echter, er zijn ook nadelen aan de wensen van de Eurocommissaris. Totale concurrentie is namelijk niet voordelig voor dealers.

Brancheorganisaties doen het goed als er een vijand is. Vaak zijn actoren binnen een markt kolom het oneens met elkaar. Daarbij laakt de overheid een regisseursfunctie. Bovendien ontbreekt het bij de overheid aan een goede lobby binnen Nederland als ook in Brussel. In Nederland worden ambtenaren benaderd die een stuk schrijven, dat interessant is voor de BOVAG. Kamerleden worden meestal via de voorzitter benaderd.

Met betrekking tot BPM gaat het om twee issues: 1) de autoprijzen zullen hoog uitpakken in de nieuwe opzet doordat de kale prijzen door heel Europa heen gelijk worden getrokken, maar de verschillende belastingsystemen ervoor zorgen dat de prijs van auto's in landen met hoge belastingen duur zal uitpakken voor consumenten; 2) De Nederlandse dealers staan redelijk op één lijn. In internationaal/Europees opzicht wordt de lobby uitbesteed aan professionele lobbyorganisaties of aan de overkoepelende organisaties in Brussel.

Het beeld dat heerst met betrekking tot de BOVAG, zowel nationaal als Europees, is dat zij deskundig en bevlogen zijn, maar niet opvallen.

Gesprek met Pieter Dijkmeester, medewerker bij VNO-NCW op het terrein van fiscaliteit

Datum: 22-05-2003

Tijdstip: 10:00-11:45

Plaats: VNO/NCW, Den Haag

Inleiding

Pieter Dijkmeester is medewerker op het fiscaal financieel terrein bij VNO-NCW. VNO-NCW is de grootste ondernemingsorganisatie van Nederland. VNO-NCW behartigt zowel op nationaal als op internationaal niveau de gemeenschappelijke belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarnaast verleent VNO-NCW verschillende diensten aan haar leden. De bij VNO-NCW aangesloten bedrijven en (bedrijfstak)organisaties vertegenwoordigen 80 procent van de werkgelegenheid in de Nederlandse marktsector.

Hij is vanuit zijn functie ook aanwezig in de Brusselse arena's als vertegenwoordiger van VNO-NCW. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld. Ons gesprek heeft plaatst gevonden in zijn kamer. Ik heb hem enkele dagen voor ons gesprek een opzet toegestuurd opdat hij op de hoogte zou zijn van mijn scriptie en het onderwerp. Ik heb bij aanvang een korte inleiding gehouden over het verloop van mijn scriptie.

Aan de hand van een open interview heb ik het gesprek een enigszins vrije loop gegeven. De onderwerpen zijn de volgende: europeanisering en de gevolgen daarvan op besluitvorming en de nationale identiteit van belangenorganisaties; lobby in Nederland met ministeries en andere brancheorganisaties in hetzelfde speelveld; de Europese lobby met betrekking tot DG's en het belang van overkoepelende organisaties in Brussel; het belang van een netwerk en het 'onderhoud' daarvan. Deze thema's zijn sturend, maar niet bindend geweest. Er is natuurlijk dieper ingegaan op bepaalde onderwerpen. Hieronder zal ik de bevindingen in verhaalvorm weergeven, wat zal bijdragen aan de duidelijkheid van het gesprek.

Verhaal

Brussel is bijzonder gepolariseerd. De belangenbehartiging sluit grotendeels aan bij de wensen van de grotere lidstaten. De kleinere lidstaten schuiven of aan of proberen door het bundelen van krachten van de kleinere lidstaten het hoofd hoog te houden tegenover de grotere lidstaten. Als er gekeken wordt naar de belastingen loopt Nederland heel veel investeringen mis, doordat het voordeliger is om in andere lidstaten te investeren. Met dit in het achterhoofd zou de Nederlandse overheid een andere instelling moeten aannemen om zo juist investeringen te trekken.

In het besluitvormingsproces hebben de kleinere lidstaten minder inbreng. Besluitvorming kent enkele smaken, maar de belangrijkste zijn unanimitieit en gekwalificeerde meerderheid (QMV). Unanimitieit werkt in het voordeel van de grotere lidstaten. Zij hebben in vergelijking tot de kleinere lidstaten meer in te leveren. Met QMV is het moto coalities te vormen. Vaak zie je dan dat het de kleinere lidstaten tegenover de grotere is.

Voor een klein land als Nederland met een minimale lobbykracht is het belangrijk om ambtelijke werkgroepen vroegtijdig te benaderen. Hiervoor is afstemming tussen het bedrijfsleven en de overheid zeer belangrijk. Door de krachten te bundelen kan meer bereikt worden. Nationale ambtenaren hebben daarbij de taak om actief en betrokken te zijn in het Brusselse circuit. Zij kunnen belangenorganisaties wegwijs maken. Nederland heeft eigenlijk behoefte aan een cultuurverandering, waarbij de nadruk komt te liggen op het belang van Brussel en het bundelen van de middelen om invloed te kunnen uitoefenen in Brusselse arena's.

Op dit moment is het ondernemingsklimaat Nederland onwaardig. Nederland moet meer openstaan voor pakkagedeals. Wij Nederlanders denken nog te veel in termen van nemen. Wij zijn te naïef om open te staan voor onderhandeling. Coalities zijn er niet alleen om te winnen, maar vaak juist om beleid te blokkeren. En dit besef ontbreekt nog te veel bij de Nederlandse lobbyisten.

Toegang tot Brussel loopt grotendeels langs de functionarissen van de eigen nationaliteit. Wij zijn niet internationaal georiënteerd. Wij schuilen ons in ons eigen hoekje. Daardoor lopen wij veel mis. Dit geldt dus voor zowel de overheid als ook voor het bedrijfsleven. Wij moeten de handen bij elkaar zetten om de lobby te institutionaliseren. De lobby die gericht is op de EC heeft de volgende kenmerken. De eerste is gericht op directe toegang via de kabinetschefs. Nederland is naïef. Wij denken dat alles onder de rechter afgehandeld kan worden. Wij wegen beslissingen niet af met machtsverhoudingen. Nederlanders moten meer openstaan voor pakkagedeals.

Ten slotte, Brussel is eigenlijk ook een polder, alleen met een groter formaat en met meer randvoorwaarden, waaronder de taalbarrière en culturele verschillen. Het gaat daarbij om het kweken van vertrouwen. Tevens moet meer aandacht besteed worden aan het beeld wat wij achterlaten. Wij worden als te eerlijk gezien. Bovendien zijn wij eigenwijs. Daar moeten wij van af. In dit hele traject is de steun vanuit de overheid van essentieel belang.

De UNICE, waar VNO-NCW lid van is, heeft de volgende doelstellingen (van de officiële internet site: www.unice.org): 1) encouraging entrepreneurship, 2) creating space for business, 3) improving labour market flexibility en 4) promoting a balanced sustainable development policy. Intern is UNICE versnipperd. De ERT is vooral gericht op de belangen van de grootste ondernemingen. Hoewel de ERT zich heeft weten los te koppelen van de nationale belangen, wordt de UNICE nog vaak aangestuurd door de wensen van de grotere lidstaten met steun van hun eigen overheden. Consensusvorming verloopt daarom zeer moeizaam.

Er is een beetje kwaadbloed jegens Nederland; zij hoort nergens bij. Nederlanders staan bekend om hun integriteit, en de normen en waarden waar zij zich heilig aan vastklampen. Nederland mist 'economy of scale'. Wij zijn een klein land met in vergelijking tot de overige lidstaten een toch wel kleine economie. Daarom kunnen wij niet opbotsen tegen de lobbykracht van de overige lidstaten. Je zou juist verwachten dat als er sprake is van 'economies of scale' het besef er moet zijn dat in Nederland alle actoren op elkaar zijn aangewezen. Zij zouden daarom de krachten moeten bundelen.

Gesprek met E.H. Glacius, adjunct-directeur

Datum: 08-04-2003

Tijdstip: 9:30-10:30

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

Dhr. Glacius is adjunct-directeur van de RAI Vereniging. Hij is de persoon binnen de organisatie die gaat over de strategie op de korte en lange termijn. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld in ruime zin. Hij is al ruim twintig werkzaam binnen de RAI Vereniging en heeft vanuit zijn ervaring veel zeggenschap. Hij heeft vanuit zijn ervaring een brede kennisbasis en een groot netwerk. Ons gesprek heeft plaats gevonden in zijn kamer. Ik heb hem de weken voorafgaand aan ons gesprek op de hoogte gehouden van mijn scriptie en het onderwerp. Ik heb het gesprek als volgt aangepakt. Ik heb van tevoren een lijst opgesteld met onderwerpen, waarover ik wilde spreken.

Aan de hand van een open interview heb ik het gesprek een enigszins vrije loop gegeven. De onderwerpen zijn de volgende: europeanisering en de gevolgen daarvan op besluitvorming en de nationale identiteit van belangenorganisaties; lobby in Nederland met ministeries en andere brancheorganisaties in hetzelfde speelveld; de Europese lobby met betrekking tot DG's en het belang van overkoepelende organisaties in Brussel; het belang van een netwerk en het 'onderhoud' daarvan. Deze thema's zijn sturend, maar niet bindend geweest. Er is natuurlijk dieper ingegaan op bepaalde onderwerpen. Hieronder zal ik de bevindingen in verhaalvorm weergeven, wat zal bijdragen aan de duidelijkheid van het gesprek.

Verhaal

Lobbyen voor de RAI Vereniging is vooral het volgen van ontwikkelingen. Relevante ontwikkelingen hebben voor de RAI Vereniging betrekking op het terrein van technische onderwerpen: milieu en technische normeringen. Een voorbeeld is het plaatsen van labels, waarmee de effecten voor het milieu worden aangegeven. De richtlijnen vanuit Brussel geven de Nederlandse overheid de ruimte om naar eigen wensen te interpreteren. Een voorbeeld hiervan is een klassenverdeling naar verbruik van auto's, dat relatief of absoluut kan worden weergegeven. Specificaties met betrekking tot auto's worden op ministerieel/ambtelijk niveau opgesteld. Een wetsvoorstel moet kan dan ook op twee niveau's worden beïnvloed. Het gaat er om tijdig weet te hebben van wat zich afspeelt op ambtelijk niveau, waar voorstellen worden opgesteld. Het is niet vanzelfsprekend dat de RAI Vereniging op het terrein van mobiliteit wordt aangesproken.

Het onderhouden van nauwe contacten is van wezenlijk belang om niet achter de feiten te lopen. Indien een situatie zich voordoet dat de RAI Vereniging niet tijdig heeft kunnen deelnemen aan de gesprekken of dat de gesprekken niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd, moet de lobby

richting de Tweede Kamer opgang gebracht worden. Via deze route is het nog mogelijk om de wensen kenbaar te maken en er gewicht van te maken. In het uiterste geval zal worden gekeken of een motie kan worden ingediend via een Tweede Kamerlid. Dit is gebeurd met de nota 'Herziening motorbelastingen'.

De RAI Vereniging streeft ernaar dat auto's *zuinig* en *schoon* rijden. Daarvoor moeten de nieuwe generatie auto's voldoen aan voorschriften die zijn geformuleerd in richtlijnen afkomstig uit Brussel. De voorlaatste ronde was 2001. Nu zijn de onderhandelingen gaande voor 2005. Het nakomen van de voorschriften kan de overheid stimuleren door financieel bij te dragen aan de te maken kosten door korting te geven op de BPM. Echter, al gemaakte plannen kunnen overboord gegooid (om wat voor reden dan ook) als een machtswisseling plaatsheeft.

Met de komst van het reeds demissionaire kabinet kwam aanvankelijk een einde aan de gemaakte ideeën. In de nieuwe situatie is het te doen om woordvoerders van het ministerie van Financiën en van V&W. Ambtenaren zijn vaak afwachtend als verkiezingen naderen of net achter de rug zijn. Het gaat om politieke gevoeligheid als een ambtenaar zijn voorstel geaccepteerd wil hebben. Met relevante ambtenaren worden er regelmatig contacten onderhouden, waarvan vaste overleggen een onderdeel van uitmaken. Over het algemeen zijn er twee keer per jaar formele bijeenkomsten. De belangen lopen vaak parallel tussen ministeries en de RAI Vereniging.

De RAI Vereniging heeft te maken met twee belangrijke partijen, die tegenstrijdige doelstellingen hebben. Het ministerie van Financiën streeft naar het binnenhalen van zoveel mogelijk geld om de kosten van de overheid te kunnen bekostigen. Zodoende is het belang van BPM, MRB en accijnzen duidelijk. De andere partij is de ANWB, die opkomt voor de belangen van de consument. Zij willen uiteraard dat de consument zo voordelig mogelijk een auto kan kopen en daarvan gebruik kan maken.

De Commissie streeft naar een optimale Interne markt. Daarvoor is echter veel nodig. Er is veel vooruitgang geboekt. Echter, zolang belastingwetgeving nationaal wordt bepaald, zullen prijzen binnen de EU variabel blijven. Harmonisatie is dan ook een eikpunt, waarover veel gediscussieerd zal worden. Deze gesprekken verlopen dan ook zeer langzaam. Ondanks het feit dat Nederland een 'kleine' lidstaat is, laat zij duidelijk blijken hoe belangrijk prijsharmonisatie is om de concurrentie met de overige lidstaten mogelijk te houden en om de prijs voor de consument evenredig te houden met de overige lidstaten. Door hoge BPM betaalt de Nederlandse consument uiteindelijk veel meer dan de overige Europeanen.

Binnen de ACEA is de RAI Vereniging een geassocieerd lid, omdat het geen wezenlijke autofabrikanten heeft. Hoewel beleid steeds vaker in Brussel wordt bepaald, heeft Nederland nog de mogelijkheid om een nationale invulling te geven aan mobiliteit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de verkeersveiligheid en de inrichting van de weg.

Gesprek met Marc Greven, secretariaat legal & taxation ACEA

Datum: 06-05-2003

Tijdstip: 15:00-17:00

Plaats: ACEA , Brussel

Inleiding

Binnen de organisatie zal ik de nodige inzichten proberen in te winnen door gesprekken te voeren met personen die ervaring hebben op de hierboven aangegeven terreinen van lobbyen en besluitvorming. Maar de aandacht gaat niet alleen uit naar de organisatie zelf. Ik wil ook te weten komen hoe andere actoren de RAI Vereniging percipiëren en hoe gedacht wordt over enkele aandachtspunten. Een belangrijke actor bij deze is de ACEA, dat gevestigd is in Brussel. Het is de overkoepelende organisatie met betrekking tot de autosector.

Binnen deze organisatie heb ik een gesprek gevoerd met Marc Greven, die gaat over het deelterrein 'Legal & Taxation'. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld met betrekking tot de autosector. Hij heeft inzicht in de verschillende spelers van de lidstaten en weet dus wat speelt in het veld. Ons gesprek heeft plaatst gevonden in zijn kamer in het gebouw van de ACEA in Brussel. Ik heb hem de weken voorafgaand aan ons gesprek op de hoogte gehouden van mijn scriptie en het onderwerp. Ik heb het gesprek als volgt aangepakt. Ik heb van tevoren een vragenlijst opgesteld met onderwerpen, waarover ik wilde spreken. Elke vraag wordt ingeleid door een korte weergave van ontwikkelingen.

Aan de hand van een open interview heb ik het gesprek een enigszins vrije loop gegeven. De onderwerpen zijn de volgende: europeanisering en de gevolgen daarvan op besluitvorming en de nationale identiteit van belangenorganisaties; de onderlinge verhoudingen van de ACEA met de Europese instellingen; de Europese lobby met betrekking tot DG's en het belang van overkoepelende organisaties in Brussel; lobby vanuit Nederland door ministeries en belangenorganisaties; de Interne Markt en BPM. Er is natuurlijk dieper ingegaan op bepaalde onderwerpen. Hieronder zal ik de bevindingen in verhaalvorm weergeven, wat zal bijdragen aan de duidelijkheid van het gesprek.

Verhaal

- 1.1 De impact van europeanisering hangt af van het domein waar het om te doen is. Op het technische terrein, bijvoorbeeld, is er sprake van volledige europeanisering, waarmee bedoeld wordt dat wet- en regelgeving volledig vorm krijgt en bepaald wordt in Brussel. Dat moet gedacht worden aan product normering. De nationale overheden hebben alleen in de uitvoeringsfase enige beleidsruimte. Een voorbeeld van een terrein wat bij uitstek een nationale aangelegenheid is, zijn belastingen. Een belangrijk punt in het gehele traject is dat er wederzijdse erkenning is. Dat merk je ook aan de onderhandelingstafels. Uiteraard zijn het de grotere lidstaten die over het algemeen meer zeggenschap hebben. Dat neemt niet weg, dat de kleinere lidstaten heel veel inbreng hebben. De gesprekken in de werkgroepen worden bijgewoond door de autofabrikanten, de nationale brancheorganisaties en specialisten van de nationale vakdepartementen.
- 1.2 Dus ja, de nationale overheden hebben nog steeds belangrijke inspraak in de voorbereiding, besluitvorming en de uitvoering. De verschillende DG's zijn dan ook afhankelijk van deze specialisten uit het veld, voor draagvlak en informatievoorziening. Als gekeken wordt naar de autosector, valt op dat de associaties die deel uitmaken van de ACEA, hun beleid redelijk goed afstemmen met de nationale overheden. Dit brengt hun in de gelegenheid om meer druk te zetten op het verloop van besluitvorming, doordat zij op verschillende momenten in het proces kunnen ingrijpen. Die nationale afstemming is echter wel voornamelijk te bezien bij de grotere lidstaten, waar sprake is van vervlechting van de overheid en de economische grootmachten. Kijk maar naar Frankrijk, Duitsland en Engeland. Op het technische terrein hebben associaties als de RAI belangrijke inbreng. Zij lopen van huis uit voor op wetgeving op dat terrein. Er wordt zeer zeker geluisterd naar Nederland op dat terrein. Maar op andere terreinen ontbreekt het wel eens aan enige inbreng door de Nederlanders. Eigenlijk door de kleinere lidstaten die geen ontwikkelde autosector hebben.
- 2.1 De bedrijven worden aangesproken met betrekking tot praktische vragen, waarmee zij ervaring hebben. Het veld speelt dus een belangrijke rol in het geheel.
- 2.2 De ACEA loopt vaak met de wensen van de industrie van de grotere lidstaten mee: Duitsland, Frankrijk, Engeland en Italië. Daarom past de ACEA pro-actief beleid toe om ruimte en invloed in het hele proces te behouden. Echter, er wordt van alle kanten getrokken aan de ACEA. Daarom is vertegenwoordiging vaak moeilijk. Het afstemmen van de verschillende wensen geeft de nodige fricties, vooral tussen de grote 4 en de rest eigenlijk.
- 2.3 De fabrikanten zijn echter niet afhankelijk van de ACEA. Zij hebben meerdere kanalen om te belopen. Ten eerste kunnen zij op directe wijze invloed uitoefenen. Ten tweede kan dat via de nationale brancheorganisaties. Ten derde kan dat via nationale functionarissen die gevestigd zijn in de verschillende instellingen van Brussel, zowel bestuurlijk (EC, DG) als politiek (EP).

- 2.4 De concentratie van fabrikanten in de grote 4 is in de praktijk in zoverre doorslaggevend, dat rekening gehouden wordt met de impact van beleid op de sector. Steeds vaker wordt daarbij aandacht besteed aan de impact op gewone burgers en autobestuurders. De ACEA is dus wel wezenlijk Europees. Alleen hebben enkele lidstaten meer te vertellen.
- 3.1 Het nationaal belang is niet bepalend wat de autosector betreft. Deze sector is redelijk geëuropeaniseerd, kan wel gezegd worden. Europese wetgeving wordt geplaatst binnen het domein van Europa en niet van enkele lidstaten. Initialiseren van potentiële wetgeving is voornamelijk afkomstig van de EC, maar we zien steeds vaker dat via andere wegen beleid op de agenda komt. De media speelt daarbij een belangrijke rol. De fabrikanten en de brancheorganisaties proberen via deze weg de Commissie in beweging te brengen. Vaak is het dan moeilijk om geen gehoor te geven. Uiteindelijk is het toch de Raad die beslist. Dus de nationale regeringen blijven aan het einde zeggenschap behouden, hoewel dat minder wordt, gezien de verschuiving van co-decisie voor de EP, en dat de EC zich steeds meer terreinen krijgt toegeëigend. Zij stemmen zoveel mogelijk de verschillende standpunten af om zo draagvlak te creëren voor voorstellen, die uiteindelijk moeten uitvloeien in beleid.
- 3.2 Het Europees Parlement wordt gekenmerkt door nationale tendensen en minder door partijkleur. Het nationale standpunt wordt via de verschillende partijen als nog in het EP gebracht.
- 3.3 In de Raad zijn het de Nederlanders die een Europese instelling hebben. Zij houden zich bewust bezig met de toekomst van de Unie en de rol van de instellingen. Eigenlijk kan gezegd worden dat de Benelux de locomotief is van verdere Europese integratie. Het EP is ook redelijk Europees ingesteld. De grotere landen (vooral Frankrijk, Spanje en Duitsland) worden vanuit de nationale hoofdsteden aangestuurd, terwijl de kleinere lidstaten meer afstemmen met wat ‘beweegt’ in Brussel. Als gekeken wordt naar de Eurocommissarissen valt op dat hun verhouding tot de regering afhankelijk is van regerende partijen. Partijkleur speelt vaak een doorslaggevende rol.
- 4.1 De EC onderhoudt voornamelijk contacten met de ACEA en minder met de individuele brancheorganisaties. Dit is toe te schrijven aan bredere achterban en de specialistische kennis. Een aanvullende verklaring is misschien komisch, maar wel wezenlijk in Brussel, namelijk de fysieke nabijheid. Door daadwerkelijk aanwezig te zijn tijdens de informele samenkomsten kan je veel oppikken en ook je eigen wensen kenbaar maken. De Nederlanders schieten op dit punt wel eens te kort. Zij komen ’s ochtends aankloppen, en vetrekken tegen de avond weer naar huis terug. Dit in tegenstelling tot de landen die of juist wel het budget ervoor hebben om hun functionarissen te laten overnachten en op een fysieke afstand zijn gelegen.
- 4.2 In de Raad is een duidelijk verschil te onderkennen tussen de grotere lidstaten en de kleinere. Terwijl de kleintjes meer vanuit EU-perspectief redeneren, zijn het de grotere lidstaten die de wens van de nationale hoofdstad duidelijk laten profileren. De Nederlanders zijn op dit vlak minder gericht op Den Haag en meer op het Brusselse belang. De Nederlanders zijn goed gebekt. Zij komen vaak met het initiatief voor nieuw of alternatief beleid. Daardoor vallen zij minder in de smaak. Nederlanders zijn tijdens gesprekken, tijdens onderhandelingen, zeer vindingrijk. Vooral op het terrein van milieu.
- 4.3 Het EP heeft steeds meer te zeggen. Belangenorganisaties spelen hierop in door steeds vaker Europarlementariërs op te zoeken. Het EP kan dan ook meer doen. Zodoende komt Brussel ook dichterbij de burger.
- 4.4 Vanuit het perspectief van de ACEA is het EP groot. Dus om invloed te kunnen uitoefenen is het nodig om breed draagvlak te creëren. Dit kan door de eigen leden aan te moedigen om hun netwerk te benutten. Veelal gaat door de nationale schuiven. Naast de nationale kanalen worden ook invloedrijke EP-leden benaderd, ongeacht hun nationaliteit. Afhankelijk van het dossier zijn zij vaak bereidwillig. De belangstelling brengt de EP-leden in de gelegenheid om impact te hebben op beleid. Echter, in dit hele proces ontbreekt het geheel aan frequentie en systematiek. Er zou regelmaat moeten komen in de contacten. Dit kan door middel van recepties, presentaties en andere manieren om actoren bij elkaar te brengen en om hun interesse te wekken.

5. De fabrikanten ondervinden last van de EC, die concurrentie aanmoedigt. Daarbij gaat het voornamelijk om prijsverschillen tussen lidstaten. Dealers staan nu buitenspel, maar de EC richt zich op het 'bevrijden' van de dealers onder het juk van de fabrikanten. Bovendien innen overheden geld dat ten koste gaat van de fabrikanten. Daarom wordt gewerkt aan het wijzigen van de mededingingswet, opdat de prijs omlaag kan gaan en de consument er uiteindelijk beter van wordt. Er zijn voorstellen gemaakt met betrekking tot fiscaliteit, vooral op het terrein van belastingregistratie. Deze moet op termijn worden afgeschaft, opdat de nadruk komt liggen op het gebruik van auto's, in plaats van de huidige situatie, waarbij de aanschaf voor de consument nadelig uitpakt. De Commissie heeft daartoe het initiatief genomen. Zij zijn er al ruim 20 jaar mee bezig. Aan dit proces is door twee partijen getrokken. Landen met (een hoge) BPM zullen de egalisering van de prijzen tegengaan, omdat de prijzen van auto's gelijk wordt in alle lidstaten, maar waarbij de belastingen uiteindelijk de prijs bepalen. Deze groep zal streven naar het gelijkstellen van de belastingen. Anders moeten zij de belastingen terugbrengen. De fabrikanten zien ook in dat hogere prijzen de consument in twijfel kan brengen. Zo lopen zij inkomsten mis. Kilometerheffing, wat in Engeland en Nederland er discussie staat, is een mogelijkheid, maar dan zouden eerst de overige belastingen moeten worden afgeschaft.
6. De besluitvorming op het terrein van belastingen verloopt zeer stroef doordat aan de nationale soevereiniteit wordt gezeten. Het zijn de nationale overheden die dat uiteindelijk aan de eigen bevolking moet zien te verkopen. Op dit moment is in de besluitvorming sprake van unanimitéit. Op dit moment zijn de regeringen niet gediend bij het discussiëren over belastingen.

Gesprek met Theo Hooning, secretaris van de afdeling Auto's

Datum: 14-04-2003

Tijdstip: 16:30-17:30

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

Theo Hooning is één van de twee secretarissen van de afdeling Auto's. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld. Hij stemt zijn activiteiten af met de andere secretaris van afdeling Auto's, Leo Bingen. Beiden treden op als vertegenwoordiger op dat terrein zowel in Nederland als in het Brusselse circuit. Ons gesprek heeft plaats gevonden in zijn kamer. Ik heb hem de weken voorafgaand aan ons gesprek op de hoogte gehouden van mijn scriptie en het onderwerp. Ik heb het gesprek als volgt aangepakt. Ik heb van tevoren een lijst opgesteld met onderwerpen, waarover ik wilde spreken.

Aan de hand van een open interview heb ik het gesprek een enigszins vrije loop gegeven. De onderwerpen zijn de volgende: europeanisering en de gevolgen daarvan op besluitvorming en de nationale identiteit van belangenorganisaties; lobby in Nederland met ministeries en andere brancheorganisaties in hetzelfde speelveld; de Europese lobby met betrekking tot DG's en het belang van overkoepelende organisaties in Brussel; het belang van een netwerk en het 'onderhoud' daarvan. Deze thema's zijn sturend, maar niet bindend geweest. Er is natuurlijk dieper ingegaan op bepaalde onderwerpen. Hieronder zal ik de bevindingen in verhaalvorm weergeven, wat zal bijdragen aan de duidelijkheid van het gesprek.

Verhaal

De invloed van fabrikanten is doorslaggevend. Dit levert spanningen op binnen de verschillende arena's, waarin gelobbyd wordt. De fabrikanten kunnen namelijk op drie niveaus invloed proberen uit te oefenen. Ten eerste hebben de grotere fabrikanten in Duistland, Frankrijk en Italië een permanent en direct lobbyapparaat. Daarmee weten zij hun eigen standpunten direct over te brengen aan de nodige

beleidsmedewerkers die de voorbereiding voor hun rekening nemen en functionarissen die over besluitvorming gaan.

Een tweede niveau is via de nationale brancheorganisatie, namelijk de collega-organisaties van de RAI Vereniging. Daarnaast kunnen zij via de brancheorganisatie van de nationale industrieën enige druk zetten op beleid. Via deze drie niveaus kunnen zij toegang verschaffen tot vele beleidsarena's. Wat betreft de RAI Vereniging geldt dat in Brussel gelobbyd wordt via de ACEA. De RAI Vereniging is geassocieerd lid, doordat het geen eigen fabrikanten heeft. Daarom schuift het wel aan, maar heeft niet zoveel inbreng in het spel. Zelfs de grote autoconcerns van de VS lobbyen via de ACEA, waardoor er geen ruimte overblijft voor ons Nederlanders.

De ACEA ziet de RAI Vereniging dan ook als uitvloeisel van henzelf. Dat heeft gedeeltelijk te maken met hun houding jegens ons, anderzijds heeft dat te maken met onze inzet, die vaak tekort schiet. Wij zouden nog meer inspanning moeten leveren op het terrein van lobbyen. Echter, het ontbreekt ons aan de financiële middelen en de juiste houding. Wij hebben immers niet het netwerk en de ervaring om deze intentie te verwezenlijken.

De RAI Vereniging neemt plaats in de Liaison Comité van de ACEA. Tevens is zij lid van de OICA, Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles. Op de officiële site (www.oica.net) staat de volgende missie: The International Organization of Motor Vehicle Manufacturers maintains permanent committees which conduct activities in the fields of technical affairs, industrial and economic policy, and industry statistics. In addition, the Organization's Exhibition Committee coordinates international motor shows. The general purposes of the organization are to defend the interests of the vehicle manufacturers, assemblers and importers grouped within their national federation and, in particular:

- Link the national automobile associations;
- Study issues of mutual interest relating to the development and future of the automobile industry;
- Collect and circulate useful information among member associations;
- Establish policies and positions on issues of mutual interest to the members;
- Represent the automobile industry at the international level, in particular with intergovernmental and international bodies;
- Disseminate and promote industry policies and positions among international bodies and the general public.

De tegenhangers van de autofabrikanten zijn de importeurs, juist om hun afwezigheid te compenseren. Een stap lager in de sectorkolom zijn de dealers. Die zijn reeds zeer afhankelijk van de fabrikanten/importeurs. Met de nieuwe wetgeving van Monti krijgen zij meer beweegruimte.

De Nederlanders worden een beetje als buitenbeetje beschouwd. Vooral onze deskundigheid en vooruitstrevendheid vallen op. Onze nationale wetgeving loopt in veel gevallen voor op ontwikkelingen in bijvoorbeeld de grote 4: Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Op het nationale terrein onderhoudt de RAI contacten met het ministerie van VROM (op het financiële terrein) en EZ (distributie verordening). Beleidsmedewerkers zijn daarbij speerpunten om te benaderen. Zij zetten het hele traject in gang. Als je in de voorbereidingsfase in contact kan geraken met beleidsmedewerkers, ontstaat de mogelijkheid om medevorm te geven aan beleid. Het streven is om pro-actief te handelen. Echter, vaak lopen wij achter de feiten aan en moeten wij reageren op wat zich afspeelt in Brussel en soms ook nog wel in Den Haag.

Gesprek met Dhr. Janssen, directeur van de RAI Vereniging

Datum: 16-05-2003

Tijdstip: 15:00-16:00

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

Dhr. Janssen is de directeur van de RAI Vereniging. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld. Hij is de vertegenwoordiger op dat terrein zowel in Nederland als in het Brusselse circuit. Ons gesprek heeft plaatst gevonden in zijn kamer. Ik heb hem de weken voorafgaand aan ons gesprek op de hoogte gehouden van mijn scriptie en het onderwerp. Ik heb het gesprek als volgt aangepakt. Ik heb van tevoren een lijst opgesteld met onderwerpen, waarover ik wilde spreken.

Verhaal

De focus van onze lobby is gericht op het Europees Parlement (EP). Het gaat bij lobbyen om gelaagde beïnvloeding. Vanuit verschillende perspectieven zal gelijktijdig gelobbyd moeten worden om iets verwezenlijkt te krijgen. Lobby is in eerste instantie een proces vanuit de eigen organisatie. Daarom stemmen wij binnen de organisatie af welke stappen dienen te worden ondernemen om de organisatie verder te krijgen. Het streven is dus de bundeling van de krachten van de verschillende afdelingen. Zodoende ben je in staat om te verschillende netwerkjes te integreren tot een geheel.

Bij het lobbyen gaat het om twee principes: effectiviteit en efficiëntie. De effectiviteit mag niet ten koste gaan van de efficiëntie. Je zult anders diep in de buidel moeten grijpen. Dat is niet goed voor de organisatie. Tegelijkertijd mag het streven naar efficiëntie niet ondermijnen dat tekort geschoten wordt in het lobbyen, omdat je anders heel veel kansen kunt mislopen. En dan ben je verder van huis. Om beide principes in evenwicht te houden zal de aandacht gericht moeten zijn op de kennis en ervaring die reeds in bezit is. Daarbij dient men rekening te houden dat de omgeving aan verandering toe is. En dus zal je als organisatie moeten aanpassen aan de veranderende context. Mijn functie daarbij is op te treden als regisseur.

Als regisseur richt ik mij op twee ontwikkelingen. Ten eerste bevinden wij ons als RAI Vereniging in een transformatie van de structuur. Alle processen moeten dusdanig zijn afgestemd dat je als organisatie zowel de eigen ban weet te behouden als ook de wensen naar buiten toe weet te behartigen. Je moet met je draagvlak kracht kunnen bijzetten. Een tweede ontwikkeling is de aandacht naar de toegevoegde waarde van de verschillende activiteiten binnen de organisatie. Daartoe hebben wij enkele scenario's op gesteld met betrekking tot een toekomstige opzet.

Wij willen op het terrein van mobiliteit een gezaghebbende positie innemen. Daartoe is contact met ministeries en met politici belangrijk. Wij richten ons wat ministeries betreft op beleidsmedewerkers, die dossiers in behandeling hebben/nemen die voor de RAI essentieel zijn. Wat politici betreft is het wat moeilijker om aan te geven welke categorie wij benaderen. De 'waan van de dag' speelt ons ook parten. De politieke partijen die in de regering plaats hebben bepalen daarmee de randvoorwaarden van de politieke discussies. Daarbij proberen wij een zo breed mogelijk kader van politici te benaderen. Daarmee probeer ik aan te geven dat wij binnen de verschillende politieke kleuren aanknopingspunten te vinden. Daarbij gaat de aandacht uit naar specialisten binnen de partijen. Ook ondersteunende functionarissen zoeken wij op.

De mobiliteit in Nederland is uniek. Ten eerste is het belastingsysteem a-typisch. Een tweede eigenschap is dat het dichtbevolkt zijn geen belemmering is voor het dragen van de titel van doorvoerland. In Europees perspectief wordt wel eens vreemd gekeken naar de Nederlanders. We zijn een klein land, maar met een groot stel hersenen en mond. Wij richten ons in Brussel op het beïnvloeden van bestuurders binnen de verschillende organisaties en instellingen van de EU. Binnen overkoepelende organisaties, zoals de ACEA, is het belang om de zwakte die wij hebben, het gemis van fabrikanten, te compenseren door het aangaan van coalities. De nieuwe wet van Monti is gericht

op harmonisatie EU-breed. Wij kunnen ons daarbij wel vinden. Echter, enige mate van variabiliteit is wel op zijn plaats.

Op het terrein van fiscaliteit binnen de autosector is onze centrale doelstelling het belasten van het gebruik in plaats van het bezit. Een mogelijke optie daartoe is kilometerheffing. Echter, de discussies hierover verlopen zeer moeizaam. Ten eerste omdat het een nationale gelegenheid is, in die zin dat het aanpakken van de belastingen een gemis aan gelden betekent. Ten tweede dienen wij als overheid en belangenorganisaties rekening te houden met de discussies in Brussel omtrent hetzelfde onderwerp. Die discussie zijn zelfs leidend, juist omdat uiteindelijk het beleid van Brussel moet worden geïmplementeerd en uitgevoerd. Het gaat om tijd en plaats. Daarom moet je enerzijds pro-actief zijn, anderzijds moet je tijdig kunnen reageren op ontwikkelingen om niet achter de feiten aan te lopen.

Naast organisatiebelangen speelt een andere factor ook een rol in het lobbycircuit. Je hebt naast verschillende organisaties ook te maken met verschillende persoonlijkheden. Vaak leidt dat tot conflicterende belangen, wat zijn doorwerking heeft in het besluitvormingsproces en de discussies die worden gevoerd.

Gesprek met Kees Pereboom, hoofd van de afdeling Technische Zaken

Datum: 06-06-2003

Tijdstip: 14:00-15:30

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

Kees Pereboom is de hoofd van afdeling Technische Zaken (TZ). Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld. Hij is de vertegenwoordiger op dat terrein zowel in Nederland als in het Brusselse circuit. Ons gesprek heeft plaats gevonden in zijn kamer. Ik heb hem de weken voorafgaand aan ons gesprek op de hoogte gehouden van mijn scriptie en het onderwerp. Ik heb het gesprek als volgt aangepakt. Ik heb van tevoren een lijst opgesteld met onderwerpen, waarover ik wilde spreken.

Verhaal

Op het technische terrein heeft de RAI veel zeggenschap. Dit geldt zowel binnen de landsgrenzen als ook in Brussel. Wij lopen op dit terrein voor op de rest. Wij zijn een zeer bewuste natie. Daarom worden de ontwikkelingen op het technische terrein zeer gretig gevolgd om tijdig invloed te kunnen uitoefenen. Op het nationale niveau gaat er veel invloed uit van de RDW, waar goede en nauwe contacten mee wordt onderhouden. In Brussel is het speelveld zeer gunstig voor Nederland. Aan de ene kant is er een verplichte invoering van bepaalde regelingen, aan de andere kant hebben wij de mogelijkheid om een eigen invulling te geven aan beleid.

Echter, het zijn de fabrikanten in de verschillende sectoren die het voor het zeggen hebben. Daarom worden meestal de overkoepelende organisaties, zoals de ACEA, benaderd om via dat speelveld enige impact te bereiken op beleid. Immers, de ACEA geniet een voorkeursbehandeling door de EC. De overkoepelende organisaties kunnen rekenen op een grotere achterban, namelijk verschillende dochterorganisaties in de lidstaten. Dat weegt zwaar mee voor de EC.

De contacten met het EP is ook zeer belangrijk. Daartoe worden er lezingen gegeven om onze ideeën over te brengen. Ook wordt gebruik gemaakt van rapporten, die wel eens in verschillende talen wordt vertaald. Nederland neemt tevens deel aan vele werkgroepen, waar wij niet op ons mondje zijn gevallen. Vaak zijn wij pro-actief bezig, maar soms wordt er reactief te werk gegaan. Op het technische terrein hebben de specialisten op de ministeries een eigen lijn. Dit bemoeilijkt onze contacten. Zij hebben een controlefunctie op de uitvoering. Richtlijnen worden vertaald in de nationale wetgeving.

In Brussel zijn de Hollanders bekend om hun vooruitstrevende houding. Zij worden gewaardeerd voor hun deskundigheid en hun actieve betrokkenheid. Daarom wordt vaak gevraagd om advies.

Gesprek met Eric Rommerts, secretaris van de afdeling Autovak

Datum: 9-04-2003

Tijdstip: 14:00-15:00

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

Eric Rommerts is de secretaris van afdeling Autovak. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld. Hij is de vertegenwoordiger op dat terrein zowel in Nederland als in het Brusselse circuit. Ons gesprek heeft plaatst gevonden in zijn kamer.

Verhaal

Er ontbreekt een bewustwording binnen de Nederlandse lobby met betrekking tot besluitvorming in Brussel. Het belang van tijdig lobbyen wordt niet helemaal onderkend. Dit geldt voor zowel de overheid als ook voor het bedrijfsleven. Lobby is echter pas mogelijk als men bezit over kapitaalcracht. Daarnaast is er sprake van gesegmenteerde achterbanen. De te leveren inspanningen zijn gedeeltelijk afhankelijk van de achterban en haar wensen, maar ook het beleid waarop gezinspeeld wordt.

Binnen de sector Autovak is er sprake van drie overkoepelende organisatie in Brussel. Een daarvan is de CLEPA, de European Association of Automotive Suppliers, is de koepelorganisatie van leveranciers aan de mondiale automotieve industrie, gevestigd in de Europese Unie en hun respectievelijke nationale brancheorganisaties (www.clepa.be). De organisatie richt zich op het organiseren van activiteiten die succesvolle zakelijke groei en ontwikkeling van haar leden stimuleren.

CLEPA wordt erkend als gesprekspartner voor alle zaken die betrekking hebben op de toeleveringsbranche voor de automobieliindustrie. Als zodanig vormt de organisatie een verenigd platform voor haar leden of die wetgevende, technische en economische zaken die de toekomst van de automobieliindustrie in het algemeen en de zakelijke activiteiten van leveranciers in het bijzonder vormen en beïnvloeden.

De unieke samenwerking tussen de bedrijven die lid zijn en hun respectievelijke nationale brancheorganisaties, maakt een dialoog mogelijk over zaken die betrekking hebben op de automobieliindustrie met alle relevante partijen, waaronder de Europese Commissie, het Europese Parlement, ACEA (the Europese organisatie voor autofabrikanten) en andere internationale organisaties voor autofabrikanten en toeleveranciers

Federation Internationale des Grossistes, Importateurs & Exportateurs en Fournitures Automobiles, of "FIGIEFA" (www.figiefa.org) is de koepelorganisatie voor importeurs en grossiers van producten voor de vervangingsmarkt van auto-onderdelen en hun nationale brancheorganisaties. Het secretariaat is gevestigd in Brussel. Door contacten met de Europese autoriteiten en andere internationale brancheorganisaties bevordert FIGIEFA/CLEDIPA het ondernemingsklimaat in het onafhankelijke distributiekanaal voor auto-onderdelen en -accessoires. Het bereikt deze doelstelling door: 1) een professionele lobby bij de desbetreffende Europese instanties; 2) uitwisseling van gegevens met met name de zusterorganisaties in de Verenigde Staten; 3) efficiency-, service- en kwaliteitsverbetering in de branche bewerkstelligen; 4) een actief internationaal PR beleid om de doelstellingen te ondersteunen; 5) het standaardiseren van communicatie binnen de branche.

De European Garage Equipment Association, of "EGEA" (www.egea-association.org) is de koepelorganisatie van leveranciers van garage-uitrusting, gevestigd in de Europese Unie en hun respectievelijke nationale brancheorganisaties. Het secretariaat van EGEA is gevestigd in Brussel en de leden Vertegenwoordigen alle producten en diensten op het gebied van garage-uitrusting. De organisatie richt zich op het organiseren van activiteiten die succesvolle zakelijke groei en ontwikkeling van haar leden stimuleert. Met name wordt getracht harmonisatie te bewerkstelligen in de uiteenlopende nationale normen voor garage materieel in de Europese Unie. Tevens is een goede afstemming van data van handelsbeurzen een speerpunt.

Binnen de sector is de nadruk meer komen te liggen op Brussel in plaats van Den Haag. Dat heeft te maken met de aard van de sector en wel dat het gaat om technische aangelegenheden, waardoor wetgeving in het geding is. Om wetgeving te beïnvloeden moet in een zo vroeg mogelijk stadium ingegrepen worden. In Nederland hebben wij voornamelijk te maken importeurs, omdat fabrikanten ontbreken. Wij zijn dan ook geassocieerd lid van de overkoepelende organisaties.

De afstemming met ministeries is meer ad hoc van aard. "It al happens in Brussels!" Daarom zoeken wij Den Haag minder vaak op. Als er contact is met Den Haag, dan is dat met de ministeries van EZ en VROM. Met EZ gaat het om financiële aangelegenheden, waaronder BPM. Wat VROM betreft gaat het om milieu en emissies. Overleg met VROM verloopt samen met de afdeling Technische Zaken (TZ). Deze bundeling voorkomt overbodig gelobby.

Het beeld wat men in Brussel heeft van de Nederlanders is dat wij ondernemend zijn. Wij zijn deskundig op vele terreinen. Wij zetten ons bovendien graag in voor het Brusselse belang. Wij vormen zodoende een samenbrengende factor. Wij worden als minder bedreigend gezien. Dit heeft te maken met onze instelling: wij stellen ons open, leggen onze ideeën bloot. Bovendien hebben wij geen fabrikanten in Nederland, waardoor wij onder geen al te grote druk staan (een beetje van de importeurs). Wij worden gewaardeerd om onze talenkennis. Daarnaast weten wij ons goed te verplaatsen in de cultuur van onze gesprekspartners. Vooral dit laatste geeft ons geloofwaardigheid. Ten slotte, staan wij bekend om onze betrouwbaarheid. Wij zijn creatief en flexibel.

De lobby in Brussel geschiedt dus voornamelijk via de koepelorganisaties. In eerste instantie gaat het om het overtuigen van de eigen ideeën. Daarnaast is de mening in vergelijking tot de overige leden van belang. Je moet ervoor oppassen dat je er niet alleen voor staat. Coalitievorming is zeer belangrijk. Op dat terrein doen wij het redelijk goed. Vervolgens is het de koepelorganisatie die de desbetreffende DG's benaderd.

Wij hebben een actieve betrokkenheid in de FIGIEFA en leveren een bestuurslid. Daarbij stelen wij teksten op, die vervolgens worden voorgelegd aan relevante actoren in het beleidsveld ter lezing.

Binnen de eigen club is de afstemming met de leden goed. Zij worden betrokken bij het opstellen van teksten. Nauw contact vinden wij essentieel om op één lijn te kunnen stukken. De leden hebben ons nodig, maar wij hebben op onze beurt behoefte aan de kennis en het netwerk dat de leden hebben.

Gesprek met mr. G.J. Stokreef, secretaris voor de afdeling Fietsen

Datum: 08-04-2003

Tijdstip: 13:30-15:00

Plaats: RAI Vereniging, Amsterdam

Inleiding

GJ Stokreef is de secretaris van de afdeling Fietsen. Hij is tevens de directeur van Stichting Fiets. Hij onderhoudt vanuit zijn functie contacten met het speelveld met betrekking tot de fietssector. Hij is de vertegenwoordiger op dat terrein zowel in Nederland als in het Brusselse circuit. Ons gesprek heeft plaats gevonden in zijn kamer.

Verhaal

De beïnvloeding van besluitvorming in Brussel is moeilijk om het feit dat een belangenorganisatie kennis moet hebben van de 'omgeving' en bovendien afhankelijk is van ministeries om zodoende toegang te vinden tot het Europese circuit. De moeilijkheid zit vooral in het moeilijk kunnen doorgronden wie de 'decision-makers' in Brussel zijn. Tevens zijn de kanalen die leiden naar deze personen moeilijk te doorlopen als belangenorganisaties geen weet hebben van Europese besluitvorming en algemeen geaccepteerde gedragnormen. Vooral de verschillende fasen van het besluitvormingsproces zijn onhelder voor buitenstaanders.

Deze ondoorzichtigheid komt echter goed uit voor nationale overheden. Zodoende houden zij enige speelruimte over in de implementatie van beleid. Het belang van EZ is in deze belangrijk wat betreft economische activiteiten die binnen de landsgrenzen plaatsvinden. Het ministerie van Financiën is belangrijk voor zover macro-economisch beleid behandeld wordt en de belastingen ter discussie worden gesteld.

Om draagvlak te creëren op Europees niveau is direct contact vaak beperkt en zelfs onmogelijk (en door de EC ongewenst). Europese overkoepelende organen vervullen een scharnierfunctie. Wat betreft de fietssector gaat het daarbij om COLIBI (*CO*mité de *L*iaison des Fabricants Européens *B*icyclettes) en COLIPED (*CO*mité de *L*iaison des Fabricants de Pièces et Equipments de Deux-roues des pays de la C.E.). COLIBI is ook wel de 'Association of the European Bicycle Industry' en heeft de volgende missie: to promote the common interests of the European bicycle industry (van de officiële internet site: www.colibi.com). COLIPED is ook wel de 'Association of the European Two-Wheeler Parts & Accessories' Industry' met de volgende missie: the promotion, surveillance and protection of the common interests of the European production industry in parts and accessories of two-wheelers (van de officiële internet site: www.coliped.com).

Een mogelijk kanaal is via de nationale actoren, waaronder relevante ministeries. Een alternatief is via de VNO/NCW om zodoende als industrie druk te zetten op ontwikkelingen op voorstellen van DG ambtenaren. Naast deze kanalen is het ook nodig om inzicht te krijgen in de vele verschillende overlegorganen, zoals comités en parlementaire commissies.

Netwerken heeft twee uitkomsten. Ten eerste gaat het om het volgen van ontwikkelingen in Brussel en op EU niveau. Ten tweede gaat het om invloed uitoefenen op besluitvorming. Nederland heeft zich op vele terreinen een aandrijvende rol toegeëigend. De overheid neemt daarbij een sturende plaats in door ontwikkelingen in de samenleving bij te sturen. De nadruk van de lobby vanuit de RAI Vereniging richt zich voornamelijk op beleidsvoorbereiding, door ambtenaren die over een beleidsvoorstel gaat, direct aan te spreken en van de eigen standpunten te overtuigen. Zodoende wordt beleid geïnitieerd. Echter, de voortgang moet wel worden bijgehouden om in te springen als dat nodig blijkt te zijn. Deze manier van aanpak geldt zowel voor op nationaal niveau als op het niveau van de EU.

De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland wordt indirect benaderd en wel via ambtenaren werkzaam op ministeries, die plaatsnemen in werkgroepen. Gezien het belang van fietsen (en auto's) heeft de RAI Vereniging grote zeggenschap op het terrein van mobiliteit. Wat betreft 'fietsen' is er binnen de EU een scheiding tussen noord en zuid. In het noorden zijn het Duitsland, Engeland en Nederland die elkaar weten te vinden. In het zuiden vormen de volgende landen coalities: Frankrijk, Spanje en Italië.

Het belang van netwerk is wel duidelijk. Er zijn enkele aspecten die de nadruk krijgen. Ten eerste gaat het om degelijk voorbereiden voordat een lobby op gang wordt gebracht. De lobbyist moet over 'dossierkennis' beschikken. Anders wordt de lobbyist niet serieus genomen. Aanspreekpunten binnen organisaties hebben niet alle tijd ter beschikking om iedereen aan te horen. Daarom moet een lobbyist kort en bondig overkomen. Een tweede aspect is dat de lobbyist durf moet hebben en dat expliciet overdragen in zijn gedrag. Echter, een derde aspect is dat een lobbyist bewust moet zijn van zijn beperkingen. Enerzijds zijn het beperkingen van buitenaf, zoals tijd, inspanning en kapitaal. Anderzijds gaat het om het zichzelf beperkingen opleggen, door voor zichzelf prioriteiten te stellen. Een (te) breed aandachtsgebied kan de effectiviteit van lobbyen in de weg staan.

Nederlandse lobby's moeten rekening houden met haar eigen eigenschappen. Nederland heeft op veel terreinen een koploperfunctie. Doordat een klein land als Nederland veel weet te zeggen wordt zij wel eens gezien als buitenbeetje. Dat kan gecompenseerd worden door zichzelf duidelijk kenbaar te maken binnen verschillende overlegfora. Bijvoorbeeld, op het terrein van 'fietsen' is technisch overleg op 'Brussels' niveau van zeer groot belang. Er zijn vele werkgroepen die gaan over Europese normeringen.

Om enige invloed uit te oefenen op de uitkomsten, moet de Nederlandse overheid samen met de relevante belangenorganisaties een eenduidig beeld kunnen overbrengen en 'make their presence clear'. De kwaliteitsnormen in Nederland lopen ver voor op de rest van Europa en zijn de hoogste in de wereld. Zodoende zijn de prijzen ook hoger en hebben de 'Nederlandse' fietsmakers een minimale afzet in het buitenland. De Nederlandse fietsen zijn rijker uitgerust dan in de overige lidstaten. Bovendien zijn de nationale lobby's in de overige lidstaten te sterk om Nederlandse producten toegang te verlenen. Een streven is dan ook om de afschaffing van importheffingen op de agenda te krijgen.

Gesprek met JW in 't Veld, beleidsmedewerker bij het ministerie van Financiën

Datum: 20-05-2003, tijdstip: 9:30-10:45, plaats: Ministerie van Financiën, Den Haag

Inleiding

Jan-Willem in 't Veld is beleidsmedewerker bij het ministerie van Financiën. Hij is vanuit zijn functie ook aanwezig in de Brusselse arena's als vertegenwoordiger van het ministerie en de regering. Ons gesprek heeft plaats gevonden in zijn kamer. Hij heeft mijn scriptieopzet dan al reeds ontvangen.

Verhaal

De ontwikkelingen in de nationale politiek zijn leidend voor de houding die de overheid aanneemt in Brussel. De interne gerichtheid van de lidstaten is in belangrijke mate toet te schrijven aan internationale verdeeldheid. Dit doet afbreuk aan de inspanningen van de EC, die zich juist richt op het op één lijn brengen van de lidstaten. Op het fiscale terrein zijn er vele internationaal omstreden vraagstukken. Op dit terrein is besluitvorming nog unaniem van aard, waardoor veranderingen zeer moeilijk te realiseren zijn. Immers, wetgeving op het terrein van belastingen is een van laatste beleidsterreinen die een nationale kleur hebben. Dit is soevereiniteit, dat lidstaten niet gemakkelijk zullen afstaan. Lidstaten hechten veel waarde aan enige autonomie.

De verstandhouding tussen de lidstaten wordt steeds beter. Dit komt door de uitwisseling van informatie en het bij elkaar komen van beleidsmedewerkers en specialisten van de verschillende lidstaten. Via symposia, presentaties en werkgroepen wordt een rijk netwerk opgebouwd, wat ten goede komt van de onderlinge verstandhouding. Het BPM dossier is gericht op het verhogen van concurrentie tussen de fabrikanten onderling, maar ook met de dealers, en die op hun beurt ook weer onderling. BPM is zo'n voorbeeld van nationale soevereiniteit. Daar komt geen regering graag aan. Er vallen inkomsten weg, die niet gemakkelijk zijn te verkopen aan de achterban. De krachtsverhoudingen binnen de autosector worden flink aangetast, waarbij er een herverdeling plaatsvindt van de fabrikanten/importeurs naar de dealers toe. Zij profiteren van de nieuwe regelingen.

Beleid op het fiscale terrein wordt enerzijds bepaald door marktkrachten, anderzijds door fiscale technieken. Het streven van de EC is op dit moment niet realistisch. Misschien dat in de toekomst een EU-breed belastingsysteem zal worden ingevoerd. De Nederlanders stellen zich diplomatiek op in Brussel. Zij worden hiervoor ook gewaardeerd. Wij worden bestempeld als deskundig en vooruitstrevend. Echter, Nederland is 'in decline': het ontbreekt aan een nationale strategie op het terrein van de Brusselse lobby. Nederlanders hebben geen echte strategische posities in Brussel. Daarvoor wordt te weinig inspanning geleverd door de regering en de vele organisaties die daar baat bij hebben. De Nederlandse lobby is nog te vaak gericht op Den Haag, terwijl alles afspeelt in Brussel.

Wij zijn nog te eigenwijs dat alles wel goed komt als de juiste argumenten worden voorgedragen. Echter, naast de juiste argumenten gaat het om een krachtenveld, waarin coalities worden aangegaan en compromissen worden gesloten. Hiervoor zijn wij nog te naïef. Wij missen de kunst van besluitvorming. Wat betreft BPM geldt dat er geen rekening gehouden wordt met de verschillende actoren die belang hebben bij de uitkomsten van de discussies. Het ontbreken van een nationale industrie werkt in het nadeel, maar kan door betere afstemming enigszins worden gecompenseerd.

De nationale ambtenaren/functionarissen die een taak vervullen bij de Permanente Vertegenwoordiging (PV) zijn zich beter bewust van het gemis aan lobbykracht en het bouwen van (beleids)netwerken. Zij zijn fysiek op de plek waar het allemaal gebeurt. Zij geven te kennen dat de Nederlandse lobby afzijdig is. De Grieken, de Spanjaarden, de Duisters hebben constant hun lobbyapparaat in werking. De Nederlanders lopen veel mis, doordat zij niet nablijven.

Tijdens de formele bijeenkomsten maken de Nederlanders hun aanwezigheid kenbaar, maar daarna is er een informeel circuit wat op gang komt, waarbij de Nederlandse vertegenwoordiging afwezig is. Het draait uiteindelijk om het sluiten van coalities met andere lidstaten. De lobby van de overheid en de vele belangenorganisaties lopen langs elkaar heen. Deze lobby dient beter afgestemd te worden. Het bedrijfsleven en de overheid moeten zich meer en beter inzetten voor de Nederlandse zaak.

