



De strijd voor een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Een onderzoek naar de effectiviteit en de kwaliteit van de gevoerde lobby van MKB-Nederland ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

**Masterscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
November 2007
Maarten Tans
291320**

**Begeleiding
Dr. H.H.F.M. Daemen
Tweede lezer
Prof. Dr. M.P.C.M. van Schendelen**

Voorwoord

De laatste loodjes wegen het zwaarst! Wat heb ik deze zin vaak moeten aanhoren.

Voor u ligt het sluitstuk van mijn studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Deze scriptie gaat over de beïnvloedingspogingen van MKB-Nederland ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

In dit voorwoord wil ik een aantal mensen bedanken die bij hebben gedragen aan het afronden van mijn scriptie.

In de eerste plaats wil ik de heer Daemen, mijn eerste lezer, bedanken voor de goede begeleiding en positieve input. De heer Van Schendelen, mijn tweede lezer, ben ik ook erg dankbaar. Ondanks dat ik niet de juiste colleges heb gevolgd heeft hij toch de moeite genomen om op te treden als tweede lezer.

Robert en Jessica wil ik bedanken, omdat ik met al mijn vragen bij hun terecht kon. Of het nu moeilijke of makkelijke vragen waren, jullie hadden (bijna) altijd wel een antwoord. Bedankt! Daarnaast wil ik mijn vader bedanken. Papa bedankt voor je inhoudelijke en grammaticale bijdrage. Zonder jouw bijdrage had mijn scriptie er heel anders uitgezien.

Als laatste wil ik mijn ouders en lieve vriendin bedanken. Papa, mama en Katja bedankt voor jullie vertrouwen, steun, motivatie en interesse. Zonder jullie was het me waarschijnlijk niet gelukt!

Iedereen die ik vergeten ben. **Bedankt**

Maarten Tans
Rotterdam, november 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Hoofdstuk 1 Achtergrond	
1.1 Inleiding	5
1.2 Achtergrond informatie rond het experiment	6
1.2.1 Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie	7
1.2.2 De werkgelegenheidseffecten van de BTW verlaging	7
1.2.3 De plannen van Commissaris Monti	8
1.2.4 De plannen van Commissaris Monti deel II	8
1.2.5 Ondernomen lobbyactiviteiten ten aanzien van de implementatie	9
1.2.5.1 Het EIM rapport	9
1.2.5.2 Het document Wit op Zwart	10
1.2.5.3 Mobilisatie stakeholders en reframing	11
1.3 Het Europese besluitvormingproces rond de implementatie	12
1.3.1 Het doel van het verlaagd BTW tarief	13
1.3.2 Ter afsluiting	14
1.4 Achtergronden over lobbyen	15
Hoofdstuk 2 Probleemstelling en onderzoeksoptzet	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Doelstelling	17
2.3 Vraagstelling	18
2.4 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie	19
2.5 Methodologische verantwoording	20
2.6 Opbouw scriptie	22
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Begripsvorming lobbyen	23
3.2.1 Begripskeuze	24
3.3 Succes van lobbyen	26
3.4 Netwerktheorie	27
3.5 Kenmerken van een kwalitatief goede lobby	30
3.6 Lobbyen en invloedstechnieken	37
3.7 Resumerend	39
Hoofdstuk 4 De casus	
4.1 Inleiding	41
4.2 Betrokken partijen bij de lobby	42
4.2.1 De sociale partners	42
4.2.2 Andere stakeholders	43
4.2.3 Interactie tussen de actoren	44
4.3 De standpunten van de verschillende actoren	45
4.3.1 Het evaluatierapport van Research voor Beleid	45

4.3.2 Het standpunt van MKB-Nederland na het evaluatierapport	47
4.3.3 Het standpunt van de politieke besluitvormers na het evaluatierapport	48
4.3.4 Het standpunt van het ministerie van Financiën na het evaluatierapport	49
4.3.5 De contra expertise van het CPB	50
4.3.6 Het standpunt van het ministerie van Financiën na de contra expertise	50
4.3.7 Het standpunt van de politieke besluitvormers na de contra expertise	51
4.3.8 Het standpunt van MKB-Nederland na de contra expertise	52
4.4 Het Europese besluitvormingsproces	52
4.5 Gehanteerde lobbymethoden en beïnvloedingstechnieken	53
4.5.1 Specifiek ondernomen lobbyactiviteiten	54
4.6 Resumerend	57
Hoofdstuk 5 De bevindingen over de lobby	59
5.1 De bevindingen	59
Hoofdstuk 6 De koppeling van de casus aan de theorie	
6.1 Inleiding	64
6.2 De mate van succes van de lobby	64
6.3 De beoordeling van de kwaliteit van de lobby	66
6.4 Resumerend	70
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	72
7.1 Centrale vraag	72
7.2 De deelvragen	72
7.3 Conclusies	74
7.4 Aanbevelingen	74
7.5 Ter afsluiting	76
Literatuurlijst	77

Hoofdstuk 1 Achtergrond

1.1 Inleiding

Lobby, als onderdeel van belangenbehartiging, komt steeds vaker voor. Het lijkt wel of iedere zichzelf respecterende organisatie aan lobbyen doet. Van de bloemisten tot de Shell; van de schoenmakers tot de ANWB. Iedere organisatie probeert zijn belang in “Den Haag” zo goed mogelijk te behartigen. Ze dienen dus niet het algemeen belang, maar het (eigen) belang van de organisatie. Ook Midden- en KleinBedrijf Nederland (MKB-Nederland) is als brancheorganisatie veelvuldig in Den Haag te vinden.

MKB-Nederland is een vereniging van sectororganisaties, die tot doel heeft, de leden (zo'n 186.000) met raad en daad terzijde te staan, meer bij de beleidsvorming en communicatie te betrekken en samen met deze organisaties een slagvaardige en kwalitatief hoogwaardige belangenbehartiging te realiseren (Nieuwe kansen van het MKB jaarbericht 06/07).

MKB-Nederland wil daarbij nadrukkelijk ook de belangen van de leden in “Den Haag” als ook in “Brussel” zo goed mogelijk te behartigen. MKB-Nederland wil door middel van lobbyen concreet invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces in Den Haag.

Deze scriptie gaat over de manier waarop MKB-Nederland de lobby bij de Nederlandse overheid heeft gedaan met betrekking tot het verlaagd BTW (Belasting Toegevoegde Waarde) tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Nadat de keuze voor het onderwerp was gemaakt, is eerst geanalyseerd wat het onderwerp precies inhield, waar en op wie de lobby zich heeft gericht, hoe lang de lobby heeft geduurd en wat de kenmerken ervan waren. Hieruit bleek dat de lobby ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten al is begonnen in de jaren '80 van de vorige eeuw en dat het proces nu nog steeds gaande is. Er moest dus een keuze worden gemaakt: wordt de gehele lobby beoordeeld of een gedeelte. De keuze is gemaakt om de lobby op de Nederlandse overheid (Brussel wordt buiten beschouwing gelaten) te beschrijven, die gestart is ná de implementatie van het experiment voor de toepassing van het verlaagd BTW tarief op arbeidsintensieve diensten in 2000 en die geëindigd is bij de eerste verlenging daarvan in 2003. De keuze voor deze periode is mede gebaseerd op uitspraken van MKB-Nederland zelf. In verschillende media hebben zij aangegeven dat in deze periode een intensieve lobby voor verlenging van het experiment heeft plaatsgevonden.

Ondanks dat de beoordeling van de lobby niet gericht is op de periode vóór de implementatie is het toch van belang om te weten waarom MKB-Nederland opnieuw is gestart met haar lobby. Dat is in het navolgende weergegeven.

In de volgende paragrafen zal ook aandacht worden besteed aan de achtergronden van het lobbyen in het Nederlandse politieke stelsel en zal tevens het voortraject van de lobby rond de implementatie aan de orde komen.

Dit hoofdstuk zal eindigen met de opbouw van de scriptie.

1.2 Achtergrond rond het experiment van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten

In de deze paragraaf zal worden beschreven waarom rond 1997 de lobby van MKB-Nederland opnieuw van start is gegaan. Het beschrijven van dit voortraject is voor de scriptie relevant, omdat de ontwikkelingen rond deze periode de basis zijn geweest voor de implementatie van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Deze paragraaf zal eindigen met de wetswijziging die heeft geleid tot de daadwerkelijke implementatie.

De lobby van MKB-Nederland voor het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten, die rond 1997 van start is gegaan, was gebaseerd op twee maatschappelijke problemen: ten eerste het werkgelegenheidsprobleem en ten tweede de zwartwerk problematiek. Deze twee maatschappelijke problemen waren gevolgen van de economische recessie waarin Europa zich toen bevond.

MKB-Nederland heeft deze ontwikkelingen aangegrepen om opnieuw aandacht te vragen voor een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. De problematiek deed zich met name voor in de arbeidsintensieve branches. MKB-Nederland was van mening dat de werkloosheid en het zwartwerken in de arbeidsintensieve sector kon worden opgelost of aanzienlijk worden verminderd door een verlaagd BTW tarief.

Door de aanwezige werkloosheidsproblematiek en het zwartwerken achten MKB-Nederland de kans groot dat een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten gerealiseerd kon worden. Tevens was men van mening dat er zich bepaalde ontwikkelingen voordeden die de kans op succes vergrootte.

Deze ontwikkelingen waren als volgt:

- Het Nederlands voorzitterschap van de Europese Unie (van 1 januari 1997 tot 1 juli 1997)
- Het gereed komen van het onderzoek naar de werkgelegenheidseffecten van de BTW verlaging (universiteit van Warwick)
- De plannen van Commissaris Monti (Europese Commissie, verantwoordelijk voor fiscale zaken) inzake de invoering van een nieuw BTW systeem.
- De plannen van Commissaris Monti om de werkgelegenheid te stimuleren via een verschuiving van directe naar indirecte belastingen.

1.2.1. Het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie

Het voorzitterschap van de Europese Unie wisselt ieder halfjaar tussen de lidstaten en van 1 januari tot 1 juli 1997 lag het voorzitterschap bij Nederland. Eén van de redenen waarom MKB-Nederland juist in deze periode actief is begonnen met haar lobby, is dat tijdens deze periode de Nederlandse voorzitter van de ECOFIN RAAD (Raad van ministers van Economische Zaken en Financiën), de mogelijkheid zou hebben om het verlaagd BTW tarief op de agenda te zetten. Op basis daarvan zou de RAAD van ministers, de Europese Commissie kunnen verzoeken met een voorstel voor het verlaagd tarief te komen. Het is dan uiteindelijk de RAAD van ministers die een besluit daarover neemt.

Ondanks het voorzitterschap van Nederland in de Europese Unie was het moeilijk om het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten op de formele agenda van de ECOFIN RAAD geplaatst te krijgen. Het is onder Nederlands voorzitterschap dan niet gelukt. Aangezien het vaststellen van de BTW tarieven een bevoegdheid is van de Europese Unie, kan een afzonderlijke lidstaat niet zelfstandig besluiten tot een wijziging daartoe. Enkele lidstaten (Duitsland en Frankrijk) waren geen voorstander van het verlaagd BTW tarief vanwege de te verwachten lagere overheidsinkomsten die een verlaagd BTW op arbeidsintensieve diensten tot gevolg zou hebben. Deze lidstaten hebben dan ook voorkomen dat het onderwerp toen op de agenda van de ECOFIN RAAD werd geplaatst.

1.2.2 De werkgelegenheidseffecten van de BTW verlaging (universiteit van Warwick)

In opdracht van de Europese Commissie heeft het Cambridge Econometrics and Institute for Employment Research University of Warwick in het najaar van 1996 onderzoek gedaan naar de werkgelegenheidseffecten van een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. De hoofdconclusie van de studie van de universiteit of Warwick was dat een budgetneutrale verlaging van het verlaagd BTW tarief met 50% op de categorie “diverse goederen en diensten” slechts een marginaal effect op de werkgelegenheid heeft van maximaal 0,2% (Cambridge Econometrics and Institute for employment Research University of Warwick, 1996).

Naar aanleiding van de bestudering van het onderzoek en de daaruit voortkomende conclusies heeft MKB-Nederland een tweetal belangrijke kanttekeningen geplaatst:

- Het onderzoek is niet specifiek gericht geweest op arbeidsintensieve diensten, maar heeft voornamelijk betrekking gehad op de effecten die optreden als het verlaagd BTW tarief in het algemeen geïmplementeerd wordt.
- Bij de studie is niet gekeken naar een verschuiving van het toegepaste BTW tarief van het hoge naar het lage tarief, maar naar een verlaging van het hoge BTW tarief met 50% (Wit op Zwart, 1997). Het gevolg van deze onderzoeksbenadering zou voor Nederland betekenen dat de verlaging van 17,5% naar 8,75% gaat hetgeen dus een geringer effect teweeg brengt dan een wijziging van het hoge(17,5%) naar het verlaagde tarief (6%) (Wit op Zwart, 1997).

Aan de hand van deze opmerkingen/tekortkomingen van het onderzoek naar de werkgelegenheidseffecten is MKB-Nederland tot de conclusie gekomen dat er kritisch moest worden gekeken naar het onderzoek. MKB-Nederland was er dan ook niet van overtuigd dat de onderzoeksresultaten een goed afgewogen antwoord gaven op de vraag wat de effecten zijn

van het belasten van arbeidsintensieve diensten tegen het verlaagd BTW tarief in plaats van tegen het hoge BTW tarief (Wit op Zwart, 1997).

Een andere tekortkoming van de studie waar MKB-Nederland moeilijk mee kon leven, was dat Nederland bij de berekening en analyse van de werkgelegenheidseffecten buiten beschouwing was gelaten. De hoofdconclusie van het onderzoek van de Cambridge Econometrics and Institute for employment Research University of Warwick is gebaseerd op de berekening van de werkgelegenheidseffecten voor de Europese lidstaten: Spanje, België, Italië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

1.2.3 De plannen van Commissaris Monti

Een derde ontwikkeling waarom MKB-Nederland in 1997 opnieuw is gestart met de lobby is, de in de zomer van 1996 door Eurocommissaris Monti van fiscale zaken gelanceerde voorstellen om aanpassingen te doen ten aanzien van het Europese (overgangs) BTW systeem (A common system of VAT, Com 328). Een van de belangrijkste kenmerken van het voorstel van Eurocommissaris Monti was dat het BTW systeem zou moeten overschakelen van bestemmingslandbeginsel (een ondernemer betaalt BTW in het land van bestemming) naar oorspronglandbeginsel (een ondernemer betaalt de BTW van het land van productie/aankoop). In dat voorstel was ook voorzien in een harmonisatie van de BTW tarieven voor de lidstaten van de EU.

MKB-Nederland was van mening dat het voorstel negatieve gevolgen kon hebben voor de implementatie van het verlaagd BTW tarief. De overschakeling naar het voorgestelde BTW systeem zou ook tot gevolg hebben dat er geen verschillende BTW tarieven in de Europese lidstaten meer zouden zijn. Dit zou dan ook impliceren dat er voor de arbeidsintensieve diensten in alle lidstaten van de EU eenzelfde tarief zou gelden. Gezien de eerdere negatieve opstelling van een aantal lidstaten zou dit betekenen dat er geen ruimte zou zijn voor afwijkende tarieven en dus dat er in Nederland geen verlaagd tarief zou mogen worden toegepast.

Ondanks dat MKB-Nederland zich niet kon vinden in de plannen van Eurocommissaris Monti was MKB-Nederland wel gelukkig met de discussie die opgang kwam over de mogelijke verandering van het Europese BTW systeem. Dit zou immers betere mogelijkheden bieden voor een lobby.

1.2.4. Plannen van Commissaris Monti om de werkgelegenheid te stimuleren via een verschuiving van directe naar indirecte belastingen.

Het voorstel van Eurocommissaris Monti had nog een tweede aspect dat gevolgen kon hebben voor het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. In het voorstel maakt Monti namelijk bekend dat hij in de toekomst graag de factor arbeid goedkoper wilde maken door middel van verlaging van premies en de belastingen (ec.europa.eu). Voor bekostiging van het goedkoper maken van de factor arbeid moesten de indirecte belastingen naar boven worden bijgesteld. Die verhoging moest er voor zorgen dat de opbrengsten die daar uit voortkomen gehandhaafd bleven. Om dit te realiseren zou het algemeen BTW tarief met 2 a 3% punt verhoogd kunnen worden en zou er een energiebelasting geïntroduceerd worden (belastingheffing in de Europese unie; sec(96) 487).

MKB-Nederland is van mening dat het idee om de werkgelegenheid te bevorderen via fiscale prikkels in relatie tot de beoogde BTW verlaging op arbeidsintensieve diensten gunstig is te noemen (Wit op Zwart, 1997). Aan de andere kant zette MKB-Nederland ook haar vraagtekens bij het voorstel. MKB-Nederland vindt het een nadeel dat Commissaris Monti denkt aan fiscale prikkels op het gebied van de directe belastingen en geen oog had voor het feit dat een hoog BTW tarief op arbeidsintensieve diensten even slecht is als de op deze diensten drukkende hoge belastingen en sociale premies (Wit op Zwart, 1997). Tevens stelt MKB-Nederland dat het verlagen van de belastingen en de sociale premies in ruil voor een verhoging van het algemeen BTW tarief niet per definitie zal leiden tot goedkopere arbeid. Volgens MKB-Nederland is het maar de vraag of het effect per saldo niet negatief uitwerkt voor de categorie arbeidsintensieve diensten.

1.2.5. Ondernomen activiteiten ten aanzien van de implementatie

MKB-Nederland heeft met verschillende activiteiten geprobeerd de Nederlandse overheid er van te overtuigen dat een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten een stimulans kon zijn voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

De beïnvloedingspogingen van MKB-Nederland gericht op de Nederlandse overheid, zijn met name gebaseerd op twee documenten die van belang zijn geweest voor het mobiliseren van belanghebbenden en de reframing van het onderwerp.

1. Het Economisch Instituut Midden- en Kleinbedrijf (EIM) onderzoek. Het EIM is nauw verbonden met MKB-Nederland en concentreert zich met name op sociaal-economische beleidsonderzoek voor de profit en non profit sector. Het EIM onderzoek is in opdracht van MKB-Nederland uitgevoerd en was gericht op de ontkrachting van de conclusies van het onderzoek van de universiteit van Warwick.
2. Een tweede document dat MKB-Nederland heeft gehanteerd om te pleiten voor de implementatie van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is het document "Wit op Zwart." Dit rapport heeft MKB-Nederland in 1997 gebruikt om de Nederlandse overheid in te laten zien dat er ontwikkelingen gaande waren die een positieve invloed konden hebben op de implementatie van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Tevens werd met dit rapport ook weer geprobeerd de conclusies van het Onderzoek van de Universiteit van Warwick te ontkrachten.

Verder heeft MKB-Nederland in haar lobby getracht andere stakeholders te mobiliseren om het onderwerp meer draagvlak te geven. Tevens is toen ook getracht om het verlaagd BTW tarief een andere lading mee te geven (reframing) door vooral de zeer gunstige effecten voor de werkgelegenheid te benadrukken en er op te wijzen dat het midden- en kleinbedrijf de motor voor de werkgelegenheid is. Een geschil wordt altijd gevat in woorden en kun je dus ook oplossen met andere en liefst mooiere woorden (Van Schendelen 2002, 13).

1.2.5.1 Het EIM rapport

In opdracht van MKB-Nederland heeft het EIM onderzoek verricht naar de werkgelegenheidseffecten van een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Door middel van dit onderzoek werd geprobeerd om de discussie een andere richting op te sturen.

MKB-Nederland had voor het EIM de volgende onderzoeksopdracht geformuleerd:

- Bereken voor de Nederlandse situatie de effecten op de werkgelegenheid, indien arbeidsintensieve diensten voortaan worden belast tegen het lage tarief in plaats van tegen het hoge tarief.
- Bereken deze effecten voorts voor Duitsland, Ierland en Italië.
- Becommentarieer het in opdracht van de Europese Commissie uitgebrachte onderzoek van de universiteit van Warwick naar een BTW verlaging voor bepaalde goederen en diensten.

Op basis van bovenstaande onderzoeksopdracht heeft het EIM geconcludeerd dat het onderbrengen van arbeidsintensieve diensten in het lage BTW tarief in Nederland 44.900 banen oplevert. Dit staat gelijk aan een werkgelegenheid van maximaal 66.200 personen (EIM, 1997). Tevens komt in dit onderzoek naar voren dat een verlaging van het BTW tarief positieve effecten zal hebben voor de bouw- en de reparatiebranches.

In de onderzoeksopdracht werd ook verzocht om te onderzoeken welke effecten een BTW verlaging voor arbeidsintensieve diensten in een aantal met name genoemde andere lidstaten zal hebben. Die resultaten waren immers belangrijk, omdat verscheidene lidstaten in een eerdere fase tegen een verlaagd tarief waren. De resultaten van het onderzoek moesten leiden tot verandering van het standpunt in die lidstaten en konden tevens door de Nederlandse overheid als tegenargument worden gebruikt.

Het EIM concludeerde dat een BTW verlaging in de andere lidstaten daar ook zou leiden tot een vergelijkbare toename in het aantal arbeidsplaatsen als in Nederland. Tevens concludeerde het EIM dat als gevolg van de BTW verlaging het financieringstekort zou toenemen.

Een derde onderdeel van de onderzoeksopdracht was het grondig analyseren van de studie van de universiteit van Warwick. Daaruit concludeerde het EIM dat het onderzoek niet representatief was voor de arbeidsintensieve diensten. Deze bewering was gebaseerd op het feit dat in het onderzoek de BTW verlaging was gericht op `overige goederen en diensten` en niet specifiek op arbeidsintensieve diensten (EIM 1997).

Tevens ging de studie van de universiteit van Warwick uit, in tegenstelling tot de studie van het EIM, van budgetneutraliteit (EIM 1997).

De budgetneutraliteit werd in dit onderzoek op twee manieren bewerkstelligd:

- Ten eerste doormiddel van een variant van algemene verhoging van het BTW tarief op andere goederen en diensten.
- Een tweede variant die gehanteerd werd is dat dekking werd gezocht via de invoering/verhoging van de belasting op energie (Zwart op Wit, 1997)

1.2.5.2 Het document “Wit op Zwart”

In 1997 heeft MKB-Nederland zelf een tweede document opgesteld dat ook een bijdrage moest leveren aan het bewerkstelligen van een positief standpunt van de Nederlandse overheid ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Door middel van dit document probeerde MKB-Nederland te onderbouwen waarom het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten er moest komen en waarom de Nederlandse overheid juist op dat moment het onderwerp aan de orde moest stellen.

In het document “Wit op Zwart” komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- Het Nederlands voorzittersschap van de EU (1997)
- De studie van Cambridge Econometrics en het Institute for Employment Research van de University of Warwick naar de werkgelegenheidseffecten van een verlaagd BTW tarief.
- Het voornemen van Eurocommissaris Monti ten aanzien van het BTW systeem
- Het voornemen van Eurocommissaris Monti ten aanzien van de stimulering van de werkgelegenheid door fiscale maatregelen.
- Het onderzoek van het EIM naar werkgelegenheidseffecten van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Tevens is in dit onderzoek kritisch gekeken naar het onderzoek van de University van Warwick.

Het document “Wit op Zwart” (1997) zal in deze paragraaf niet verder worden uitgewerkt. De vijf punten waar in het document aandacht aan wordt geschonken zijn al in een eerder stadium uiteen gezet.

1.2.5.3 Mobilisatie van stakeholders en reframing van het onderwerp.

MKB-Nederland heeft in de periode rond de implementatie van het verlaagd BTW tarief samenwerking gezocht met verschillende actoren.

Ten eerste heeft MKB-Nederland contact gehad met de sociale partners (FNV, CNV en VNO-NCW). De vakbonden hadden een wezenlijk belang bij de invoering van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Een deel van de achterban was werkzaam in de arbeidsintensieve sector, zodoende zou een groot deel van hun achterban onder de regeling vallen.

Ten tweede heeft MKB-Nederland zich gericht tot verschillende sectororganisaties (kappers, linnenverhuur en wasserijbedrijven, schoenherstellers, schilders, textielreinigers, rijwielherstellers, enz.). Een aantekening die hierbij gemaakt moet worden is dat niet alle betrokken sectororganisaties gebruik mogen maken van het verlaagd BTW tarief, zoals textielreinigers, linnenverhuur en wasserijbedrijven. Zij worden niet tot de categorie arbeidsintensieve diensten gerekend.

Door zowel de sociale partners als de sectororganisaties te betrekken bij de lobby is getracht de reikwijdte van de lobby te vergroten. MKB-Nederland is van mening dat de breedte zeker invloed heeft gehad op het Nederlandse politieke standpunt in de Brusselse onderhandelingen. Een laatste lobbyactiviteit die MKB-Nederland heeft ondernomen is de reframing van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. In de periode rond de implementatie van het experiment heerste er in Nederland grote werkloosheid. MKB-Nederland heeft constant benadrukt dat het verlaagd BTW tarief goed is tegen de werkloosheid en vóór de werkgelegenheid. Door een lagere werkloosheid zullen minder mensen een beroep doen op de sociale voorzieningen. MKB-Nederland heeft in haar lobby continu aangegeven dat een verlaging van het BTW tarief een forse stimulans zal zijn voor het creëren van legale werkgelegenheid en tevens zwart werk daardoor (grotendeels) zal verdwijnen.

Uit de bovenstaande gegevens kan worden opgemaakt dat MKB-Nederland haar lobby heeft uitgevoerd omdat naar eigen zeggen de tijdsgeest er naar was en dat verschillende actoren

overtuigd waren van het nut van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Hierdoor werd de slagingskans van de lobby vergroot.

Het EIM rapport en het document “Wit op Zwart” zijn gevolgen van deze tijdsgeest. Het document “Wit op Zwart” is opgesteld om de Nederlandse overheid in te laten zien dat het toen de juiste periode was om het onderwerp opnieuw aan te kaarten in Brussel. Het EIM rapport is een reactie van MKB-Nederland op de studie van de Universiteit van Warwick. Het EIM rapport moest ervoor zorgen dat de Nederlandse overheid overtuigd werd van de positieve werkgelegenheidseffecten van een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Tevens is met het onderzoek getracht, de conclusies van studie van de universiteit van Warwick naar de werkgelegenheidseffecten in de arbeidsintensieve sector van een verlaagd BTW tarief te ontcrachten. Door de mobilisatie van verschillende belangrijke actoren en reframing van het onderwerp is getracht het draagvlak voor het experiment te vergroten.

Het Europese besluit voor de totstandkoming van een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is genomen tijdens de werkgelegenheidstop in Luxemburg (1997). Voordat Nederland als lidstaat een standpunt kon innemen tijdens die werkgelegenheidstop werd de standpuntbepaling voorbereid door de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. MKB-Nederland heeft in de periode van de voorbereiding de leden van de Vaste Commissie het document “Wit op Zwart” en het EIM rapport toegezonden en geprobeerd op deze manier de politieke besluitvormers op een onderbouwde manier te laten inzien dat bij de werkgelegenheidstop een stap moest worden gezet naar een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Tijdens deze werkgelegenheidstop in Luxemburg is mede door succesvol optreden van Nederland besloten om over te gaan tot een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. In navolging van dit besluit is besloten dat lidstaten drie jaar lang kunnen experimenteren met een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten (1 januari 2000 tot 31 december 2002). Tevens heeft dit besluit tot gevolg gehad dat op Europese niveau een verandering moest komen in de BTW wetgeving. Zonder verandering van deze wetgeving kon het experiment niet geïmplementeerd worden.

1.3 Het Europese besluitvormingsproces rond de implementatie van experiment.

In 1997 is tijdens de bijeenkomst van Europese staatshoofden en regeringsleiders over de werkgelegenheid, de zgn. werkgelegenheidstop, in Luxemburg in gezien dat de werkgelegenheid een centraal probleem vormt voor de Europese samenleving en dat alles in het werk moest worden gesteld om de strijd aan te gaan met de werkloosheid die zo onaanvaardbaar groot is dat zij de samenhang van de maatschappij bedreigde (verslag Europese Commissie, 2003). Naar aanleiding van deze conclusie heeft de voorzitter (Nederland gedurende de eerste helft van 1997) van de Europese Unie aan de lidstaten gevraagd of men bereid was om op vrijwillige basis over te gaan op een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

In 1998 komt het onderwerp weer aan de orde tijdens de ECOFIN RAAD (vergadering van de EU ministers van Economische Zaken en Financiën) waarbij wordt benadrukt dat het bevorderen van de werkgelegenheid, de economische groei en de stabiliteit als de belangrijkste onderwerpen voor de Europese burgers worden vastgesteld (verslag Europese Commissie, 2003). Tijdens deze bijeenkomst wordt de Europese Commissie verzocht een

voorstel tot wijziging van de betreffende Richtlijn op te stellen dat erin voorziet dat lidstaten die aangegeven te willen experimenteren met een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten hier toestemming voor te geven. In navolging van deze uitnodiging heeft de Europese Commissie in 1999 een voorstel ingediend voor een richtlijn die het verlaagd BTW tarief op basis van vrijwilligheid mogelijk te maken.

Eind 1999 heeft de ECOFIN RAAD zijn goedkeuring gegeven aan de richtlijn. Door deze goedkeuring is de mogelijkheid voor de lidstaten gecreëerd om bij wijze van experiment op arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW tarief toe te passen (verslag Europese Commissie, 2003). De Europese Commissie heeft in de richtlijn wel een aantal voorwaarden gesteld aan de toepassing van het verlaagd BTW tarief.

De betrokken diensten moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) Arbeidsintensief zijn
- b) Voornamelijk rechtstreeks aan de eindgebruiker in rekening worden gebracht
- c) De toepassing moet hoofdzakelijk lokaal zijn en niet concurrentieverstorend tussen de lidstaten
- d) Er moet een nauw verband bestaan tussen de prijsverlaging die het gevolg is van de tariefsverlaging en de te verwachten toename van de vraag en de daarmee samenhangende groei van de werkgelegenheid (verslag Europese Commissie, 2003).

Een bijkomende eis die de Commissie in de richtlijn had opgenomen was dat iedere Lidstaat het experiment moest evalueren en deze evaluatie naar de Europese Commissie moest sturen. In Nederland geldt dat de volgende beroepen hun diensten tegen een verlaagd BTW tarief mogen aanbieden:

1. Kleine hersteldiensten met betrekking tot fiets, schoeisel en lederwaren en kleding en huishoudlinnen.
2. Kappersdiensten.
3. Schilders- en stukadoorswerk voor renovatie en herstel van particuliere woningen ouder dan 15 jaar, met uitzondering van materialen die een beduidend deel van de waarde van de verstrekte diensten vertegenwoordigen.

1.3.1 Het doel van het verlaagd BTW tarief

Het doel van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is het stimuleren van werkgelegenheid en het tegengaan van zwartwerken.

Werkgelegenheid

Aan de maatregel ligt de economische wetmatigheid ten grondslag dat wanneer de consumptieprijs van een product/dienst voldoende daalt, de vraag naar dit goed onder overigens gelijkblijvende omstandigheden stijgt (verslag Europese Commissie, 2003). De gedachte achter het verlaagd BTW tarief was dan ook dat door de BTW verlaging de prijzen lager zouden worden en dat zodoende meer vraag naar de diensten gecreëerd werd. Om deze vraag aan te kunnen moest er dan een beroep worden gedaan op meer arbeidskrachten. Dit zou dus leiden tot meer werkgelegenheid

Dit mechanisme werkt alleen indien aan een aantal voorwaarden is voldaan: de eerste en belangrijkste voorwaarde is dat de BTW-verlaging door de verkoper in de consumentenprijs wordt doorberekend (verslag Europese Commissie, 2003). Als de verlaging niet door wordt berekend zal de vraag ook niet toenemen. Een tweede voorwaarde waaraan voldaan moet worden is dat de extra vraag naar de diensten opgelost wordt door nieuw personeel aan te

nemen of een arbeidstijdverlenging van het reeds aanwezige personeel (verslag Europese Commissie, 2003). Een derde voorwaarde is dat het verlaagd BTW tarief doorberekend wordt in de prijzen en niet wordt gezien als een extra winst. De BTW-verlaging komt dan neer op de subsidiëring van een bepaalde sector door de verlaging van een belasting die voor de onderneming geen kostenfactor is (verslag Europese commissie, 2003).

Zwartwerken

Organisaties die zwartwerken zijn te onderscheiden in twee typen:

- Bedrijven die zowel `wit` als `zwart` werken.
- Bedrijven die geheel `zwart` werken. Dus geen belasting afdragen.

Onder de eerste categorie van bedrijven behoren bedrijven die wel ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel en zodoende ook een BTW nummer hebben. Voor het `wit` werk dat zij leveren dragen zij dan ook belasting en premies af. Een deel van het werk wordt echter “zwart” uitgevoerd en daarvoor wordt geen belasting afgedragen en overigens ook geen sociale premies.

De tweede categorie bedrijven zijn ondernemingen die niet ingeschreven staan en dus ook geen BTW nummer hebben. Zij dragen over het geleverde werk geen belastingen en premies af.

De BTW verlaging is vooral gericht op de eerste categorie bedrijven. Want een BTW verlaging is voor de tweede categorie geen stimulans om wit te gaan werken. Zij dragen immers voor geen enkele geleverde dienst belasting af.

De maatregel kan derhalve uitsluitend effect sorteren voor bedrijven die wettelijk geregistreerd zijn, maar die een gedeelte van hun activiteiten in de ondergrondse economie verrichten (verslag Europese Commissie, 2003). Deze organisaties kunnen met een belastingverlaging wel gestimuleerd worden om het `zwart` werk `wit` te gaan doen.

Ondanks dat het een eis van de Europese Commissie is om het zwartwerken ook te evalueren zal dit erg moeilijk worden. Er is namelijk geen duidelijk beeld in welke mate er zwart wordt gewerkt.

1.3.2 Ter afsluiting

Het experiment van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is in het leven geroepen om werkgelegenheid te stimuleren en zwartwerken tegen te gaan. In 2000 is het experiment in Nederland van start gegaan en zou duren tot 2002. Uit de evaluatie moest blijken of het experiment daadwerkelijk had geleid tot de gewenste effecten. Deze scriptie is gericht op de periode vanaf de implementatie (2000) en tot het moment waarop het besluit wordt genomen tot verlenging (2002) van het experiment.

1.4 Achtergrond over lobbyen

Het poldermodel.

Nederland is een land met een rijk verenigingsleven. Iedere groep in de samenleving kan zich verenigen of lid worden van een bestaande vereniging. Deze verenigingen staan vaak voor bepaalde denkbepelden en vertegenwoordigen deze ook. Nederland is ook een land waar een sterke overlegcultuur heerst. Het komt geregeld voor dat verenigingen uit het maatschappelijk middenveld worden betrokken bij het besluitvormingsproces. Deze verenigingen werken dan zo nauw samen met de overheid dat in sommige gevallen het verschil bijna verbleekt. In de wetenschappelijke literatuur wordt voor deze verwevenheid over het algemeen de term neocorporatisme gebruikt (Verhallen, 1980: 12.) Deze verwevenheid heeft voordelen en nadelen.

De unieke Nederlandse overlegstructuur is een gevolg van de unieke samenwerking tussen de sociale partners en de overheid. De keerzijde van de samenwerking is de institutionalisering van de belangenbehartiging (Pronk, 2004: 12.) Bepaalde vakbonden en brancheorganisaties worden door de overheid opgenomen in officiële overlegorganen. Deze organen worden dan geraadpleegd bij het besluitvormingsproces. Hiermee wordt het voor andere belangengroepen, die geen toegang hebben tot deze overlegorganen, erg moeilijk om ook hun specifieke, belang te laten horen en het beleid (bij) te sturen. Deze manier van beleidsvorming wordt door veel belangengroepen als oneerlijk ervaren. Er wordt dan ook gepleit voor een meer pluralistisch politiek systeem.

Lobbyen is een van de karakteristieken van een pluralistisch systeem. Alle belangengroepen moeten toegang kunnen hebben tot de politieke besluitvormers en moeten ieder hun eigen belang zo goed mogelijk verkopen. Het verschil tussen een neocorporatisme en pluralisme is dat bij pluralisme de overheid één van de actoren is in het besluitvormingsproces en niet de centrale actor (Pronk, 2004:13.) In het Amerikaanse politieke systeem is een grote mate van pluralisme te herkennen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat lobbyen een Amerikaans fenomeen is. Lobbyen is in de Verenigde Staten zelfs in de wet opgenomen: de Regulation of Lobbying Act (Van Schendelen, 1990: 243.)

Ondanks het neocorporatistische karakter van Nederland wordt er door veel belangenorganisaties gelobbyd in politiek en bestuurlijk Den Haag. Kennelijk zijn belangenorganisaties ervan overtuigd dat er in Den Haag veel te halen valt. Aan de andere kant wordt het ook door de leden verwacht dat belangenorganisaties richting Den Haag trekken. De intentie van lobbyen is dan ook het in een zo vroeg mogelijk stadium beïnvloeden van de besluitvorming. Van Schendelen is van mening dat lobbyen hoort bij de politieke besluitvorming. In het boek “Nederlandse lobby’s in Europa” stelt hij dat:

"Lobbyen behoort tot het bloed en leven van elk politiek stelsel. Zonder lobby's zou de politiek irrelevant of dood zijn. Mensen, groepen en organisaties hebben altijd behoefte buiten formele kanalen en procedures om, voor hun belang te pleiten bij formele gezagsdragers. Gebeurt dat niet, dan zien zij dat formele gezag kennelijk als irrelevant of autistisch en gaan zij hun eigen gang. Wie lobbyt neemt de formele politieke besluitvorming en de formele gezagsdragers serieus. Hij wil invloed uitoefenen op de

uitkomsten van die besluitvorming en op het doen en laten van degenen die daarbij een formele gezagsrol spelen"(Van Schendelen 1993: 9)

Ondanks dat Nederland een neocorporatistisch politiek systeem heeft, is er een duidelijke verschuiving te constateren richting het pluralisme. Dit betekent dat lobbyen een steeds grotere rol in het Nederlandse politieke systeem zal gaan spelen.

Het imago van de lobbyist

Het imago van lobbyen en de lobbyist was in het verleden niet goed. Het algemene beeld van lobbyen was dat personen in driedelig grijze maatpakken politici in de achterkamertjes van het Binnenhof op slinkse wijze proberen te overtuigen tijdens een diner in een heel duur restaurant.

In de loop der tijd is het imago van de lobbyist sterk verbeterd. Dit blijkt o.m. uit het onderzoek van het lobby-adviesbureau Public Matters (31-08-2007). Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat 56% van de Kamerleden vertrouwen heeft in lobbyisten. Hierbij moet wel een kanttekening bij worden geplaatst: niet iedere lobbyist wordt in dezelfde mate vertrouwd. Zo genieten bijvoorbeeld tabakslobbyisten minder vertrouwen dan lobbyisten van de transportsector.

Ondanks dat een meerderheid van de Kamerleden wel vertrouwen heeft in lobbyisten hangt er nog steeds een hoop mist rond het beroep (Volkskrant: 31-08-2007). De gedachte is nog vaak dat lobbyisten onevenredig grote (niet openbare) invloed hebben bij de totstandkoming van het beleid. Deze mystificatie blijft deels in stand, omdat de bijdrage van public affairs aan politieke besluitvorming niet goed in te schatten is (Volkskrant: 31-08-2007.)

Het is moeilijk aan te geven waarop een politieke besluitvormer zijn standpunt heeft gebaseerd. Vaak is het een mix van idealistische en ideologische uitgangspunten en wat hem/haar door hem mensen is verteld. De rol van de lobbyist is dus heel moeilijk uit te drukken in harde getallen/resultaten.

Hoofdstuk 2 Probleemstelling en onderzoeksopzet

2.1 Inleiding

In verschillende media geeft MKB-Nederland aan dat er een intensieve lobby heeft plaatsgevonden ten aanzien van de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Of de beïnvloedingspogingen daadwerkelijk betiteld kunnen als een lobby moet worden afgewacht. Omdat MKB-Nederland haar beïnvloedingspogingen zelf betitelt als een lobby, zullen de beïnvloedingspogingen in deze scriptie wel beoordeeld worden als lobbyactiviteiten.

Volgens MKB-Nederland heeft de lobby op twee verschillende niveau's plaatsgevonden. Ten eerste heeft er een intensieve lobby op nationaal niveau plaatsgevonden en ten tweede heeft MKB-Nederland in samenwerking met haar Europese koepelorganisatie intensief gelobbyd op Europees niveau. MKB-Nederland heeft haar Europese koepelorganisatie erbij betrokken, omdat het experiment een BTW verlaging betreft. Voorstellen die betrekking hebben op BTW tarieven (verhoging/verlaging) behoren tot de bevoegdheid van de Europese Unie.

Aangezien MKB-Nederland twee verschillende lobby's heeft gevoerd voor het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is het voor deze scriptie van belang om een duidelijk onderscheid te maken in de twee verschillende lobby's. In deze scriptie wordt de lobby die MKB-Nederland samen met haar Europese koepelorganisatie heeft ondernomen buiten beschouwing gelaten en wordt alleen de lobby van MKB-Nederland getoetst die gericht is op de nationale overheid.

2.2 Doelstelling.

Voordat de doelstelling van deze scriptie geformuleerd kan worden moet eerst een verandering beschreven worden die zich heeft voorgedaan in de verhouding tussen de overheid en maatschappelijke organisaties, in het bijzonder MKB-Nederland en overheidsinstellingen. De reden voor de verandering in de verhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties is tweedelig:

1. De eerste verhoudingsverandering die geconstateerd kan worden is dat de besluitvorming meer en meer tot stand komt in samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties (neocorporatisme). Sinds een aantal jaren veronderstelt de overheid dat het goed is om maatschappelijke partijen en burgers actief te betrekken bij de voorbereiding van de beleidsvorming en besluiten (Meuleman; 2003: 1) . Op deze manier wordt het draagvlak voor de beleidsuitvoering vergroot en kan de kwaliteit van het beleid verbeterd worden (Meuleman; 2003: 1).
2. Een tweede verandering in de verhouding tussen de overheid en MKB-Nederland die van invloed is geweest op de te formuleren doelstelling is: MKB-Nederland heeft zich op een dusdanige manier ontwikkeld en gestructureerd dat het zich volledig is gaan

toeleggen op belangenbehartiging bij de overheid en andere relevante organisaties. Een organisatiekenmerk van MKB-Nederland is dat gelobbyd wordt op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau (www.mkb.nl). De beïnvloeding van een formele besluitvormer gebeurt door middel van voortdurend overleg met vertegenwoordigers van overheid, politiek, vakbeweging, kennisinstututen en al de instellingen en organisaties die bepalend zijn voor de ontwikkeling en het behoud van ondernemerschap (www.mkb.nl). MKB-Nederland is zich gaan realiseren dat er bij de overheid steeds meer te halen valt!

Het vaststellen van de doelstelling van deze scriptie is gebaseerd op twee ontwikkelingen. Enerzijds is de overheid tot inzicht gekomen dat het betrekken van maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming een positieve bijdrage kan leveren aan de uiteindelijke beleidsuitvoering. Anderzijds is MKB-Nederland (en andere maatschappelijke organisaties) zich er van bewust geworden dat de formele besluitvormers beïnvloedbaar zijn en heeft haar organisatie hierop ingericht.

Door deze twee ontwikkelingen is voor MKB-Nederland de situatie ontstaan dat zij steeds vaker betrokken raakt bij het directe besluitvormingsproces. Het komt ook steeds vaker voor dat MKB-Nederland betrokken wordt bij het besluitvormingsproces als gevolg van de lobbyactiviteiten.

In deze scriptie wordt een specifieke lobby van MKB-Nederland onder loep genomen en getoetst aan criteria voor succesvol lobbyen.

Het doel van deze scriptie is ten eerste om de specifieke lobby van MKB-Nederland in kaart te brengen en te analyseren om zodoende MKB-Nederland een handreiking te geven voor toekomstige lobby's. In deze handreiking komen elementen naar voren die een bijdrage kunnen leveren aan een succesvolle lobby.

Een tweede doel van deze scriptie is, te trachten een bijdrage te leveren aan de wetenschap over lobbyen en dan in het bijzonder een bijdrage te leveren over hoe effectief/succesvol te lobbyen.

De doelstelling van deze scriptie wordt gedefinieerd als:

Het doel is om voor MKB-Nederland een kader te creëren voor succesvol/effectief lobbyen dan wel aangeven op welke elementen MKB-Nederland haar lobby kan veranderen om bij de Nederlandse overheid een zo hoog mogelijk lobby rendement te behalen.

Het kader moet er toe leiden dat MKB-Nederland bij toekomstige lobby's ook theoretische criteria van succesvol/effectief lobbyen in overweging kan nemen.

Dit kader moet voortkomen uit de MKB-Nederland lobby voor een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten, getoetst aan theoretische criteria voor succesvol/effectief lobbyen.

2.3 Vraagstelling

De vraagstelling in deze scriptie wordt zodanige geformuleerd dat er een duidelijke afbakening wordt gecreëerd waardoor de lobby van MKB-Nederland op de nationale overheid geanalyseerd kan worden en om vervolgens die lobby te kunnen toetsen aan de theoretische criteria voor succesvol/effectief lobbyen.

Tevens moet de vraagstelling op een dusdanige manier geformuleerd worden zodat deze voldoet aan de geformuleerde doelstelling.

De vraagstelling is als volgt geformuleerd:

In hoeverre en op welke wijze heeft MKB-Nederland succesvol gelobbyd bij de Nederlandse overheid voor de verlenging van het experiment van het verlaagd BTW tarief arbeidsintensieve diensten?

Deze vraagstelling is niet op een eenzijdige manier te beantwoorden. Voor de beantwoording van de vraagstelling moet eerst antwoord worden gezocht op de volgende deelvragen:

- 1. Wat houdt het experiment verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten in?**
- 2. In hoeverre heeft MKB-Nederland gelobbyd bij de Nederlandse overheid?**
- 3. Heeft het zin de beïnvloedingspoging te beoordelen aan de hand van de kenmerken van kwalitatief goed lobbyen?**
- 4. In welke mate is de lobby van MKB-Nederland effectief/succesvol geweest?**
- 5. Hoe verhoudt de effectiviteit van de lobby zich tot de kwaliteit van de lobby?**

2.4 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

Bestuurskunde is de wetenschap die zich toelegt op de studie van het openbaar bestuur in al zijn verschijningsvormen (Bovens et. al; 2001: 48). Bestuurskunde houdt zich dus niet alleen bezig met het functioneren van het openbaar bestuur, het moet breder worden geïnterpreteerd. Dit wil zeggen dat de bestuurskunde zich bezig moet houden met publieke organisaties alsmede met organisaties die zich in het maatschappelijk middenveld bevinden. De Bestuurskunde moet zo breed worden gedefinieerd, omdat bindende beslissingen vaak in samenwerking tussen de maatschappelijke organisatie en politieke en ambtelijke besluitvormers tot stand komen. In deze scriptie wordt een specifiek onderdeel van de bestuurskunde onderzocht: de beïnvloeding van het besluitvormingsproces doormiddel van lobbyen.

In deze scriptie worden verschillende theorieën gehanteerd over lobbyen. Deze theorieën geven aan dat het besluitvormingsproces plaats vindt in een arena waar verschillende actoren actief zijn en bepaalde factoren een rol spelen. Door middel van beïnvloeding hebben de actoren invloed op het uiteindelijke besluit. In deze scriptie wordt onderzoek gedaan naar een specifieke actor die formele gezagdragers probeert te beïnvloeden: MKB-Nederland. Ook wordt in deze scriptie geanalyseerd of de lobby van MKB-Nederland voldaan heeft aan theoretische criteria voor succesvol lobbyen. Door de toetsing van de lobby kan er een uitspraak worden gedaan over de effectiviteit en het succes. Tevens kan er inzicht worden verkregen in de informele wereld achter het besluitvormingsproces en hoe de informele wereld invloed uitoefent op de formele besluitvormers.

Om tot een uitspraak te komen moet er eerst informatie en kennis worden vergaard. De kennis en informatie zal worden vergaard door middel van bestuurskundige theorieën en instrumenten (Bovens et. al; 2001: 46).

De bestuurskundige wetenschap probeert vier verschillende soorten kennis te produceren: descriptieve, normatieve, empirische en prescriptieve kennis.

De bestuurskundige relevantie van deze scriptie is tweedelig, namelijk: normatief en empirisch.

De normatieve relevantie kan worden gedefinieerd als: de beoordeling van de sterke en zwakke punten van de bestuurlijke praktijk. De keuze van evaluatiecriteria is daarbij van groot belang en een belangrijk deel van de normatieve analyse in de bestuurskunde heeft betrekking op de vraag welke (combinaties van) normen en waarden de basis moeten worden voor de beoordeling van het bestuurlijk handelen (Bovens et. al; 2001: 52-53). De normatieve relevantie van deze scriptie is terug te vinden in de gehanteerde theorieën. Door een combinatie van gehanteerde theorieën is gekomen tot de evaluatiecriteria waaraan de lobby van MKB-Nederland getoetst kan worden.

De empirische relevantie van deze scriptie is terug te vinden in de onderzoeksbevindingen. In het empirische gedeelte gaat het om uitspraken over wat, hoe en waarom van een verschijnsel zonder dat het gebaseerd is op een theoretische onderbouwing. In de onderzoeksbevindingen wordt beschreven hoe MKB-Nederland haar lobby heeft uitgevoerd en wat ze wilde bereiken. Tevens wordt in het empirische gedeelte beschreven welke actoren aanwezig zijn en hoe ze onderling op elkaar afgestemd zijn.

Om tot een uitspraak te kunnen komen of de lobby van MKB-Nederland succesvol/effectief is geweest worden de empirische onderzoeksbevindingen getoetst aan de normatieve theoretische kenmerken voor een kwalitatief goede lobby.

De bestuurskundige relevantie is tweeledig. Aan de ene kant komt wordt de lobby van een maatschappelijke organisatie getoetst op haar succes/effectiviteit. Hierdoor wordt inzicht verschaft hoe de beïnvloeding van het formele besluitvormingsproces plaats kan vinden. Aan de andere kant is deze scriptie relevant omdat door het samensmelten van verschillende theorieën, criteria zijn ontstaan waarop de lobby van MKB-Nederland getoetst kan worden. De lobby wordt vanuit verschillende invalshoeken benaderd.

2.5 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt de onderzoeksmethodologie van deze scriptie beschreven. In de methodologische verantwoording worden de methoden, technieken en procedures beschreven die gebruikt worden voor het verzamelen van de data. De verzamelde data moeten een antwoord geven op de gestelde deelvragen. De methodologie is te omschrijven als het geheel van redeneringen en veronderstellingen die de basis vormen voor het ontwerp van een onderzoek, de dataverzameling, de data-analyse en de rapportage over de uitkomsten van het onderzoek (Babbie 1998: 24). Anders gezegd: De methodologie reconstrueert de weg waarlangs het onderzoek wordt verricht (Hakvoort 1995: 3).

In deze scriptie wordt een antwoord gezocht op de eerder geformuleerde centrale vraagstelling. Dat antwoord wordt gezocht doormiddel van wetenschappelijk onderzoek. De keuze van de te hanteren methoden en technieken is afhankelijk van de aard van de benodigde informatie om de onderzoeksvraag te beantwoorden. De daaruit voortkomende onderzoeksmethodologie bepaald of een techniek meer of minder geschikt.

Voor de beantwoording van de centrale vraagstelling is deze opgedeeld in deelvragen. De deelvragen zijn op een dusdanige manier geformuleerd dat zij de gehele centrale vraagstelling dekken. Het karakter van de deelvragen is tweeledig. Er zijn deelvragen die theoretisch van aard zijn en er zijn deelvragen die betrekking hebben op de empirie.

De deelvragen die theoretisch van aard zijn worden gedeeltelijk beantwoord in het theoretisch kader. In het theoretisch kader is wetenschappelijk literatuuronderzoek gedaan naar lobbyen in het algemeen, wanneer van een succesvolle lobby gesproken kan worden en wat de kenmerken van een kwalitatief goede lobby zijn. Het wetenschappelijk literatuuronderzoek geeft een kader waarop de lobby van MKB-Nederland getoetst kan worden. Doormiddel van interviews en documentanalyse wordt de empirische deelvragen beantwoord.

Bij bestuurskundig onderzoek worden twee verschillende soorten onderzoek gehanteerd: kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek (Zwanenburg 2000: 7). Het onderscheid tussen kwalitatief onderzoek en kwantitatief onderzoek wordt vaak gemaakt. Men doelt dan meestal op het aantal onderzoekseenheden (weinig versus veel) en/of op de aard van de gegevens (zachte beschrijving versus harde meting) (studion.fss.uu.nl). Onder kwalitatief onderzoek worden allerlei vormen van kleinschalig onderzoek verstaan, waarbij de beperkte omvang kwantitatieve generalisaties verhindert. Het gaat meer om het begrijpen dan om meten (Kooiker; 2003: 59). Voorbeelden van methoden die bij kwalitatief onderzoek worden gehanteerd zijn interviews, documentanalyse en casestudy. Voor het verkrijgen van een antwoord op de centrale vraagstelling van deze scriptie is een kwalitatief onderzoek verricht.

Voor het verkrijgen van empirisch materiaal om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden wordt in deze scriptie een casestudy gehanteerd. Een casestudy is een empirisch onderzoek dat een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn real-life context, waarbij de grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn en waarbij meer dan één bron aan bewijsmateriaal wordt gebruikt (Yin; 1984: 23). Omdat voor het beschrijven van casus gebruik wordt gemaakt van verschillende bronnen (bronnen moeten wel hetzelfde gewicht hebben) zal dit leiden tot een casus die in grote mate overeen komt met de werkelijkheid. Het gebruik van meerdere bronnen komt het bewijs van hetgeen wordt onderzocht ten goede (Hakvoort 1994: 17).

De dataverzamelingstechnieken die bij een casestudy worden gehanteerd zijn: document analyse, secundaire analyse, interviews, directe observatie, participerende observatie en bestudering van voorwerpen (Hakvoort 1995: 133).

De technieken van dataverzameling die in deze scriptie worden gehanteerd als bron zijn interviews en documentanalyse.

Interviewen

Het interviewen van personen voor het verzamelen van data kan op verschillende manieren plaats vinden. In deze scriptie is gekozen voor kwalitatief interviewen. Het doel van een kwalitatief interview is om na te gaan wat iemand van een bepaalde situatie vindt. Wat voor vooroordeel of mening iemand erop na houdt (Hakvoort 1995: 136). Het is bij een kwalitatief interview belangrijk dat de onderzoeker van tevoren gedegen onderzoek verricht over het onderwerp. Met deze voorkennis van het onderwerp wordt van de onderzoeker verwacht dat hij zichzelf objectief opstelt en dat hij zijn eigen mening/opvatting buiten beschouwing laat. Het is nadrukkelijk de taak van de onderzoeker om door middel van een vraaggesprek informatie te verkrijgen over het onderwerp van de studie (Hakvoort 1995: 137).

Een kwalitatief interview vindt plaats aan de hand van onderwerpen en niet aan de hand van vooraf geformuleerde vragen. De kwalitatieve interviews zullen betrekking hebben op direct betrokkenen bij de lobby van MKB-Nederland.

Documentenanalyse

Naast het kwalitatief interview worden in deze scriptie data en kennis over het onderwerp verzameld door documenten te analyseren. Onder een documentenanalyse wordt verstaan: het verzamelen van materiële zaken die tot stand komen door menselijke gedragingen (Zwanenburg 2000:95)

De documentanalyse in deze scriptie zal betrekking hebben op rapporten over de effecten van een verlaagd BTW tarief, beleidsstukken van verscheidende ministeries, kamerstukken, interne beleidsstukken van MKB-Nederland, verslagen van verschillende commissies en evaluaties.

In deze scriptie wordt voor het verzamelen van data dus gebruik gemaakt van twee verschillende soorten dataverzamelingstechnieken die moeten gaan dienen als de bronnen voor de casus. Het literatuuronderzoek dat in deze scriptie wordt verricht zal voornamelijk dienen als onderbouwing van het theoretisch kader en de daaruit voort komende criteria van succesvol lobbyen.

2.6 Opbouw scriptie.

Deze scriptie zal op de volgende manier worden opgebouwd: In hoofdstuk 3 zullen verschillende theorieën aan de orde komen. Uit deze theorieën worden kenmerken geformuleerd waarop de lobby van MKB-Nederland wordt getoetst. Bij de keuze van de verschillende theorieën is in beperkte mate rekening gehouden met wat MKB-Nederland onder lobbyen verstaat. Dit is gedaan om de lobby op een zo'n objectief mogelijk manier te kunnen beoordelen.

In hoofdstuk 4 zal de casus aan de orde komen. In de casus wordt als eerste beschreven waar de lobby overgaat. De casus is beschreven op chronologische volgorde, maar ook de geformuleerde theoretische checklist is in gedachten gehouden. Op basis van casus zullen in hoofdstuk 5 de bevindingen worden gepresenteerd. In hoofdstuk 6 wordt de casus gekoppeld aan de theorie. Op basis van deze analyse kan in hoofdstuk 7 geconcludeerd worden of MKB-Nederland een succesvolle lobby heeft gevoerd en er kan een uitspraak worden gedaan over de kwaliteit. Tevens zal een uitspraak worden gedaan over de relatie tussen kwaliteit en het succes van de lobby.

Na conclusies te hebben getrokken uit de analyse zal aan het einde van het hoofdstuk een aantal aanbevelingen worden geformuleerd.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

3.1 Inleiding

“Het theoretisch kader is als een bril, waardoor de werkelijkheid wordt bekeken.” (Hakvoort 1999: 46). In dit theoretisch kader wordt een theoretische bril ontworpen waarmee de lobby van MKB-Nederland inzake het realiseren van het experiment van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten kan worden getoetst. Voor de arbeidsintensieve diensten was voorheen het normale BTW tarief van 19% van toepassing. Het realiseren van het experiment, op basis waarvan het verlaagd BTW tarief van 6% kan worden toegepast, is van belang om in de toekomst een blijvend verlaagd tarief op deze diensten te mogen toepassen. Toepassing van het verlaagde tarief kan een forse positieve bijdrage leveren aan de werkgelegenheid.

Eerst zal in dit theoretisch kader het begrip lobbyen worden gedefinieerd. Vervolgens wordt uiteengezet welke invloed de omgeving kan hebben op het resultaat van de lobby. De omgevingsinvloed wordt uiteengezet aan de hand van de netwerktheorie. Het behaalde lobby resultaat van MKB-Nederland is afhankelijk geweest van de andere actoren die zich bevonden binnen het netwerk.

Na het beschrijven van de het netwerk en de omgeving zullen de criteria voor succesvol lobbyen beschreven worden en als laatste zal uiteen worden gezet welke lobbymethoden (direct/indirect) kunnen worden gehanteerd en welke methode het meeste invloed heeft. Als afsluiting van het hoofdstuk zal een korte samenvatting worden gegeven van de verschillende theorieën om tot een uitspraak te komen welke criteria's gehanteerd zullen voor het toetsen van de lobby van MKB-Nederland.

3.2 Begripsvorming lobbyen

In deze paragraaf wordt het begrip lobbyen gedefinieerd vanuit de verschillende invalshoeken die in de literatuur voorkomen. Dit moet leiden tot een uiteindelijke definitiekeuze die gehanteerd gaat worden voor het schrijven van de scriptie.

Voor het maken van de uiteindelijke keuze van de definitie zal in beperkte mate rekening worden gehouden met de betekenis en de definitie van lobbyen zoals die door MKB wordt gehanteerd.

Een van de bekendste definities ten aanzien van lobby is de definitie die Lester Milbrath hanteert in zijn studie “The Washington Lobbyist: the stimulation and transmission of communication, by someone else than a citizen acting on his own behalf, directed to a governmental decision-maker with the hope of influencing his decision” (Schendelen, 1993,

10). In deze definitie geeft Milbrath aan dat de lobbyist een vertegenwoordiger is van een pressiegroep en dat de individuele burger niet vertegenwoordigd kan worden door een lobbyist. Tevens geeft deze definitie aan dat een lobbyist zich richt tot actoren die werkzaam zijn binnen de publieke sector en die formele macht bezitten inzake de besluitvorming.

Van Schendelen maakt in zijn boek “Nederlandse Lobby`s in Brussel” (1993) een onderscheid tussen een minimale definitie en een maximale definitie. De minimale lobby wordt gedefinieerd als: informeel informatie uitwisselen met formele gezagdragers. Maximaal lobbyen is informeel pogen formele gezagdragers te beïnvloeden.

Het verschil tussen deze twee definities is minimaal. Beïnvloeding kan niet zonder informatie uitwisseling en communicatie wordt in de politiek alom beschouwd als het middel voor beïnvloeding (Schendelen, 1993).

Volgens Van Schendelen kan men pas spreken van lobbyen als de volgende drie kenmerken aanwezig zijn (Bennis 1990: 13):

- Als er een invloedspoging plaats vindt.
- Als de lobby plaats vindt in een informele ambiance.
- Als de lobby is gericht tot formele gezagdragers.

Als één van deze kenmerken niet aanwezig is, kan er niet worden gesproken over lobbyen. In de wetenschappelijke literatuur die door Van Schendelen gepubliceerd is, wordt lobbyen vaak omschreven volgens de maximale definitie: lobbyen is een informele poging tot beïnvloeding van formele gezagdragers (Van Schendelen 1995: 40).

Pijnenburg is van mening dat de definitie van Van Schendelen niet de gehele lading van lobbyen dekt en voegt daarom een vierde kenmerk toe: niet in de openbaarheid. Pijnenburg definieert lobbyen als: informele en niet openbare pogingen om de politieke besluitvorming te beïnvloeden (Pijnenburg 1994: 156).

Lobbyen kan ook worden gedefinieerd als het feitelijke proces van belangenbehartiging en beïnvloeding (Pauw 1998: 19). Bij de definitie van Pauw gaat het er om dat de lobbyist de politiekbesluitvorming en de politieke agenda probeert te beïnvloeden.

De Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) verstaat onder lobbyen: Het geheel van rechtmatige acties dat wordt ondernomen om de (politieke en ambtelijke) besluitvorming te beïnvloeden (www.bvpa.nl). De definitie van de beroepsvereniging voor public affairs is gericht op beïnvloeding van politiek en ambtelijke besluitvorming en op de beïnvloeding van de politieke en ambtelijke agenda.

3.2.1 Begripskeuze.

Uit de hierboven beschreven definities kan worden geconcludeerd dat alle vijf de definities zijn gericht op beïnvloeding van de politieke en ambtelijke besluitvorming en op beïnvloeding van de politieke agenda. Maar een definitie van lobbyen moet meer omvatten dan alleen beïnvloeding van ambtelijke en politieke besluitvorming. Een definitie die hanteerbaar is voor deze scriptie moet de volgende elementen bevatten:

- De lobby moet gericht zijn op formele gezagdragers (ambtenaar, politici, enz.)
- De definitie moet aangeven dat lobbyen plaats vindt buiten de formele wegen om.

- De definitie moet beschrijven wat lobbyen is. Hoe lobbyen als middel wordt ingezet voor het behalen van een bepaald resultaat is bij de definitie bepaling niet van toepassing.
- De definitie moet binnen de wetenschap breed gedragen worden.

Als een van de elementen niet aanwezig is in de definitie, dan is de definitie niet geschikt voor deze scriptie

Als de elementen worden gekoppeld aan de bovenstaande definities kan worden geconcludeerd dat de definitie van Milbrath (the stimulation and transmission of communication, by someone else than a citizen acting on his own behalf, directed to a governmental decision-maker with the hope of influencing his decision (Schendelen, 1993, 10)) niet volledig voldoet aan de bovenstaande elementen. Uit de definitie komt niet duidelijk naar voren hoe de communicatie met de formele gezagdrager plaats vindt; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen formeel en informeel contact.

De geformuleerde definitie waar lobbyen gezien wordt als het feitelijk proces van belangenbehartiging en beïnvloeding (Pauw 1998: 19) laat ook enkele van de bovenstaande elementen onbenut. De definitie is niet specifiek gericht op formele gezagdragers en de definitie laat buiten beschouwing of lobbyen op een informele manier plaats moet vinden. BVPA heeft lobbyen gedefinieerd als het geheel van rechtmatige acties dat wordt ondernomen om de (politieke en ambtelijke) besluitvorming te beïnvloeden (www.bvpa.nl). Ook deze definitie laat achterwege op welke manier lobbyen plaats moet vinden. De definitie geeft aan dat lobbyen een geheel van rechtmatige acties is, maar hierbij wordt niet aangegeven of de rechtmatige acties op een formele of informele manier plaatsvinden. Uit het hierboven staande kan worden op gemaakt dat de drie verschillende definities niet voldoen aan alle vier gestelde elementen. Deze definities zullen dan ook niet worden gehanteerd in deze scriptie.

Nadat drie definities zijn geëlimineerd (BVPA, Pauw en Milbrath) zijn er nog twee overgebleven: de definitie van Van Schendelen en de definitie van Pijnenburg. Beide auteurs geven in hun definitie aan dat lobbyen op een informele manier moet plaats vinden en dat het lobbyen gericht moet zijn op beïnvloeding van formele gezagdragers. Van Schendelen definieert lobbyen als een informele poging tot beïnvloeding van formele gezagdragers (Van Schendelen 1995: 40). Deze definitie bestaat uit drie verschillende elementen: informeel, formele gezagdragers, beïnvloeding. Van Schendelen laat buiten beschouwing hoe de inhoudelijke communicatie tussen lobbyist en formele gezagdrager verloopt. Als men de definitie van Van Schendelen bestudeert kan gesteld worden dat een demonstratie ook voldoet aan de elementen van lobbyen. Een demonstratie vindt plaats in een informele ambiance en is gericht op de beïnvloeding van formele gezagdragers. Daarom is Pijnenburg van mening dat de definitie niet de volledige lading dekt en daarom heeft hij een nieuwe definitie ontwikkeld. Pijnenburg erkent dat de drie elementen (formele gezagdragers, informeel, beïnvloeding) van Van Schendelen hanteerbaar zijn om te komen tot een goede definitie, maar hij heeft er wel een vierde element aan toegevoegd: niet in de openbaarheid. Pijnenburg definieert lobbyen als volgt: informele en niet openbare pogingen om de politieke besluitvorming te beïnvloeden (Pijnenburg 1994: 156). Deze definitie bestaat uit vier elementen: informeel, beïnvloeding, formele gezagdragers en niet in de openbaarheid. De vier elementen:

- Invloedsparing: een lobbyist probeert een besluitvormer op andere gedachten te brengen ten aanzien van een bepaald dossier. Een invloedsparing kan twee verschillende karakters hebben: een positief of een negatief karakter. Er kan worden gesproken van een positieve invloedsparing als de lobbyist de formele gezagdrager probeert te bemoedigen in zijn standpunt en de standpunten van derde ontkracht. Het tegenovergestelde van een positieve invloedsparing is een negatieve invloedsparing: de lobbyist probeert de formele gezagdrager op een dusdanige manier te beïnvloeden zodat hij van standpunt verandert en niet toegeeft aan zijn eigen standpunt of van derde.
- Informele ambiance: de lobbyist behoort niet tot de formele gezagdragers (politici, ambtenaren, ministers enz.) en daarom is het niet mogelijk om invloed uit te oefenen via de formele wegen. De lobbyist is voor beïnvloeding aangewezen op informele gelegenheden. Indien er formele procedures gevolgd worden is er geen sprake van lobbyen (Pronk; 2004: 41).
Informeel kan breed worden geïnterpreteerd. Informele gelegenheden worden in deze scriptie gezien als alle gelegenheden die een lobbyist kan hanteren buiten de formele wegen (een brief schrijven aan de minister ten aanzien van een bepaald dossier, een politicus aanspreken op een borrel en hem inlichten over een bepaald onderwerp enz.)
- Niet openbare pogingen: met dit derde element wordt bedoeld op de inhoud van de contacten tussen de lobbyist en de formele gezagdragers. Het contact tussen de lobbyist en de formele gezagdragers kan plaatsvinden tijdens een openbare gelegenheid (congres, borrel, enz.), maar wat tijdens de contacten wordt besproken wordt niet in de openbaarheid gebracht.
- Formele gezagdragers: voor het succesvol lobbyen probeert de lobbyist invloed uit te oefenen op de formele gezagdragers. De formele gezagdragers bekleden een functie die hen in staat stelt beleid en wetten te ontwikkelen en te implementeren. In deze scriptie wordt met formele gezagdragers bedoeld op personen die werkzaam zijn bij de overheid of in de politiek (ambtenaren, politici, ministers enz.).

Doordat er een vierde element aan toe gevoegd is, is de definitie voldoende afgebakend om handelingen die wel voldoen aan de elementen van Van Schendelen maar niet exact beschrijven wat lobbyen inhoudt, te elimineren. Voorbeeld demonstreren: demonstreren valt onder informeel en een demonstratie probeert de formele gezagdrager te beïnvloeden, maar de eisen en de standpunten van de demonstranten worden in de openbaarheid medegedeeld.

Voortkomend uit de bovenstaande definitieafwegingen wordt lobbyen als volgt gedefinieerd:

“Informele en niet openbare pogingen om de politieke besluitvorming te beïnvloeden”
(Pijnenburg 1994: 156).

Nu de definitie van lobbyen is vastgesteld kan worden begonnen met het formuleren van theoretische criteria voor succesvol lobbyen.

3.3 Succes van lobbyen

Succes is moeilijk te meten, het succes van een lobby is nog moeilijker te meten. Dit is omdat een lobby betrekking heeft op de politieke en/of ambtelijke besluitvorming en hierbij is het moeilijk aan te geven of de lobby de enige factor is geweest die betrekking heeft gehad op de besluitvorming. Tevens is het moeilijk aan te geven of dat er meerdere actoren gelijktijdig

bezig zijn geweest. Vaak spelen meerdere factoren een belangrijke rol bij het besluitvormingsproces. Daarom is het moeilijk aan te geven wat het effect is geweest van de lobby. Volgens Pijnenburg is het moeilijk om aan te geven wat een succesvolle lobby is. Hij geeft aan dat succes niet kan worden beschouwd als een eenduidige, objectieve grootheid (Pijnenburg; 1994: 162-163). Van Schendelen heeft in het boek *Nederlandse lobby's in Europa* een driedeling beschreven wanneer een lobby succesvol/effectief is:

- Er moet een mate van dossierwinst hebben plaats gevonden.
- Er moet een positieverbetering in de arena hebben plaats gevonden.
- Er moet een verbetering van de eigen organisatie aanwezig zijn.

De hoogst haalbare vorm van effectiviteit is dossierwinst. Met dossierwinst wordt bedoeld dat het lobbydossier wordt omgezet in (gewenste) wet- en regelgeving en dat het daadwerkelijk wordt omgezet en uitgevoerd als overheidsbeleid. In de praktijk is volledige dossierwinst bijna niet haalbaar en moet men genoegen nemen met een gedeeltelijke dossierwinst.

De positieverbetering van de organisatie in de arena kan worden gezien als tweede vorm van succesvol lobbyen. Door de positieverbetering van de organisatie wordt in de toekomst de onderhandelingspositie van de organisatie sterker ten opzichte van formele besluitvormers. Een derde vorm die als succes kan worden beschouwd, is het verbeteren van de interne organisatie. Van Schendelen geeft aan dat in deze minimale vorm van succes de organisatie haar kansen op korte termijn verbetert om in de toekomst haar positie in de arena's versterken (Van Schendelen; 1993: 322).

Bij dezen drie vormen van succes moet de opmerking worden gemaakt dat het in werkelijkheid de uiteindelijke winst of het geleden verlies echter moeilijk nauwkeurig te meten is (Van Schendelen; 1998: 77-79). Het succes van een lobby is dan ook niet eenduidig aan te geven in een van de drie hierboven beschreven vormen van succes. Vaak bestaat het uiteindelijke succes van de lobby uit een compromis tussen de drie beschreven vormen.

Een tweede opmerking kan worden gemaakt bij succes van volledige dossierwinst. Volledig dossierwinst kan uiteindelijk ook leiden tot verlies. Als een organisatie zich focust op één dossier (one-issue-group) en hierbij volledig succes wil behalen kan dit bedreigend zijn voor het voortbestaan van de organisatie (Hayes; 1986: 83). Anderzijds kan ook worden gesteld dat een organisatie die niet instaat is succesvol te lobbyen bij de formele besluitvormers ook wordt bedreigd in het verder voortbestaan van de organisatie. Volgens Hayes gebruiken veel organisaties dan ook een satisficing strategy: men is op zoek naar een bevredigende mate van succes.

Ondanks het feit dat niet eenzijdig kan worden aangegeven wanneer sprake is van succes, worden de drie karakteristieken van Van Schendelen wel gebruikt om het begrip succes/effectiviteit te operationaliseren.

Voordat wordt begonnen met het beschrijven van de criteria's voor succesvol lobbyen wordt eerst aangegeven welke invloed de omgeving heeft op het uiteindelijke lobbyresultaat. De invloed van de omgeving wordt gekarakteriseerd aan de hand van de netwerktheorie.

3.4 Netwerktheorie.

Een lobby is afhankelijk van de omgeving waarbinnen de lobby plaatsvindt. Verschillende actoren zijn binnen de omgeving gepositioneerd en hebben allen eigen doelstellingen en beoogde resultaten. Voor een succesvolle lobby is het belangrijk om te weten wat de agenda

van de andere actoren is en of het mogelijk is om met de andere aanwezige actoren te kunnen samenwerken.

Bij het onderzoeken en het beschrijven van een lobbytraject moet worden ingegaan op de invloed van de omgeving op het beleid. Ten eerste is het belangrijk om te kunnen constateren welke invloed de omgeving heeft op de structuur van een organisatie en ten tweede wordt op deze manier de complexiteit van de omgeving duidelijk.

De netwerktheorie wordt in de scriptie gehanteerd om inzicht te verschaffen in wat het belang van de omgeving is op een organisatie en op de beleidsvoering.

Volgens Klijn (1997: 29) komt de netwerktheorie voort uit veronderstellingen van drie verschillende wetenschappen:

- De politieke wetenschap
- De beleidswetenschap
- De organisatiewetenschap.

Klijn stelt dat organisaties altijd deel uitmaken van een maatschappelijke context, de omgeving waarin de verschillende organisaties ieder een eigen organisatiedoelstelling nastreven.

Klijn maakt onderscheid ten aanzien van actoren en indirecte actie elementen (Klijn 2000:38). Voorbeelden van indirecte actie elementen zijn groeiende wereldhandel en ICT ontwikkelingen.

Deze scriptie is alleen gericht op de actoren die deel uitmaken van de maatschappelijke context.

Doordat er een samenleving is ontstaan waarin kennis en deskundigheid over verschillende actoren is verspreid en waarin elke actor om de eigen doelen of belangen te realiseren afhankelijk is van de medewerking van andere actoren (Castells 1996) spreekt men van het ontstaan van een netwerksamenleving.

Binnen de netwerksamenleving worden de netwerken gezien als afhankelijke relaties tussen verschillende actoren ten aanzien van een specifiek onderwerp.

In het netwerk kunnen de actoren als knooppunten worden beschouwd (Klijn 2000: 39). De verbindingslijnen tussen de knooppunten worden gedefinieerd als de relaties tussen de verschillende actoren. De verbindingslijnen (relaties) tussen de actoren geven aan dat de actoren niet onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren (wederzijdse afhankelijkheid). Met wederzijdse afhankelijkheid wordt bedoeld dat de actoren in een netwerk op elkaar zijn aangewezen om de middelen te verkrijgen die nodig zijn om de gestelde doelen te bereiken. (Klijn 2000:39).

De wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren komt tot stand door middel van gebruik van overeenkomstige middelen en hulpbronnen (bevoegdheden, deskundigheid, financiële middelen, politieke legitimiteit of de steun van uitvoeringsorganisaties) (Klijn 2000: 40).

Door relaties aan te gaan met actoren die beschikken over middelen en hulpbronnen die niet aanwezig zijn binnen de interne organisatie zullen netwerken ontstaan. Door de bronnenverdeling kan betere controle op de omgeving tot stand komen.

De beschikbaarheid van middelen en hulpbronnen binnen een organisatie, versterkt de onderhandelingspositie ten aanzien van andere actoren. Actoren die beschikken over middelen en hulpbronnen kunnen dus in staat zijn om bepaalde doelstellingen en resultaten van andere actoren te versnellen of vertragen.

De actoren zullen onderling afspraken maken over hoe en welke middelen en hulpbronnen verdeeld worden en wat daar tegenover moet staan. Zodoende worden de actoren wederzijds afhankelijk.

Door de wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren zullen de verschillende actoren binnen de omgeving hun strategieën en interacties aanpassen.

Voor de individuele organisaties vormen de wederzijdse afhankelijkheden lastige randvoorwaarden die hun mogelijkheden tot handelen beperken. Door hun wederzijdse afhankelijkheden worden organisaties gedwongen tot onderlinge interacties (Klijn 2000: 40). De onderlinge interacties zorgen ervoor dat de wederzijdse afhankelijkheid continu verandert. Actoren moeten voortdurend inspelen op veranderingen uit de omgeving die van invloed kunnen zijn op de organisatiedoelstellingen (economische veranderingen, veranderingen in de demografie).

De onderlinge interacties zijn afhankelijk van hoe de actoren (binnen de omgeving) op de veranderingen reageren en hoe zij de veranderingen interpreteren. Hoe actoren veranderingen interpreteren is weer afhankelijk van de perceptie die zij hebben van de omgeving. Binnen de omgeving hebben sommige actoren een andere kijk op de werkelijkheid.

Het kan dus voorkomen dat bepaalde actoren dezelfde doelstelling hebben, maar door hun kijk op de werkelijkheid niet tot overeenstemming kunnen komen hoe de doelstellingen moeten worden bereikt.

In deze situatie is de interactie tussen de actoren afhankelijk van wat het eigen belang is van de actor. De vraag of ze bereid zijn bronnen uit te ruilen, willen deelnemen aan de interactie en zich aan de spelregels houden, hangt af van de strategische afwegingen die de actor maakt (Klijn 2000: 40). Strategisch handelen gaat vaak gepaard met een verborgen agenda. Actoren laten andere actoren geloven dat zij een bepaalde doelstelling hebben maar ondertussen nog een ander belang nastreven.

Er kan worden geconcludeerd dat de wederzijdse afhankelijkheid kan leiden tot wederzijdse beïnvloeding.

De wederzijdse beïnvloeding vindt plaats op drie verschillende dimensies:

- Cognitieve dimensie
- Sociale dimensie
- Institutionele dimensie

De percepties van actoren (cognitieve) geven richting aan hun onderlinge interacties; die onderlinge interacties (sociaal) zijn op hun beurt weer richtinggevend voor de ontwikkeling van hun percepties. Een dergelijke beïnvloeding vindt ook plaats wanneer het gaat om de netwerkcontext (institutioneel) in termen van de aldaar geldende spelregels (Klijn 2000: 42).

Uit het hierboven staande kan worden afgeleid dat een netwerk drie kenmerken heeft. Klijn beschrijft de kenmerken als volgt:

- Er zijn tussen de actoren interdependenties aanwezig.
- Verschillende actoren binnen het netwerk met ieder hun eigendoelstellingen.
- Duurzame relaties tussen de actoren (Klijn 1997: 30).

Voortkomend uit deze drie kenmerken is het begrip netwerk als volgt gedefinieerd:

“Netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijdse afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en /of clusters van

middelen en die worden gevormd en in stand gehouden door reeksen van spelen” (Klijn 1997: 3).

3.5 Kenmerken van een kwalitatief goede lobby.

In de voorgaande paragrafen is beschreven aan welke kenmerken de definitie van lobbyen moet voldoen, wanneer men kan spreken over een succesvolle/effectieve lobby en op welke manier het netwerk invloed kan hebben op het lobbyen.

In deze paragraaf zal uiteen worden gezet wat de theoretische kenmerken zijn van een kwalitatief goede lobby.

Verschillende auteurs geven in de literatuur aan, aan welke criteria een lobby moet voldoen om een positief lobbyresultaat te behalen. Er worden factoren beschreven waaraan een lobby moet voldoen om de kansen op succes te vergroten. Potters en Sloof geven aan dat het succes van een lobby afhangt van de (Potters en Sloof 1996: 403-442):

- Sterkte van de belangengroep
- Concurrentie tussen belangengroepen
- Druk op politici

In de eerste plaats is de sterkte van de belangengroep bepalend voor een succesvolle lobby. Bij deze bewering kan men een kanttekening plaatsen. Sterkte is moeilijk te meten. Enerzijds lijkt het voor de hand te liggen dat een grote groep met veel leden en geld veel invloed kan uitoefenen. Anderzijds zouden grootte en hoeveelheid ook nadelig kunnen werken: de kans op collectieve actieproblemen is groter (Woerdman 1999: 226).

Ten tweede is de concurrentie tussen de belangengroepen belangrijk. Diverse onderzoeken bevestigen dat lobbyen meer kans op succes heeft als de belangengroep geen of weinig concurrerende belangengroepen tegenover zich vindt (Woerdman 1999: 226). Daarom vindt lobbyen dan ook veelal plaats in stilte en achter de schermen.

Ten derde heeft lobbyen meer succes als bestuurders meer keuzevrijheid hebben en minder onder politieke druk staan (Potters en Sloof 1996: 403).

Een andere auteur geeft aan dat de kans van slagen van de lobby groter wordt als aan de volgende geformuleerde voorwaarden wordt voldaan:

1. Langdurige vertrouwensrelatie
2. Betrouwbare informatie
3. Inlevingsvermogen
4. Timing
5. Draagvlak.(Hartman 1991)

Ten eerste moet een langdurige vertrouwensrelatie met de bestuurder worden opgebouwd. Hierbij is het van belang dat de bestuurder niet steeds verschillende mensen van de

organisatie te zien krijgt en dat er zodoende een relatie kan ontstaan tussen de bestuurder en de lobbyist. Tevens moet een lobbyist weten bij welke bestuurder hij zijn belang aankaart. Men hoeft zich niet altijd te richten tot de bestuurder met de meeste bevoegdheden.

In de tweede plaats moet een lobbyist alleen betrouwbare informatie gebruiken. Verkeerde informatie kan de vertrouwensrelatie kapot maken. Tevens is het belangrijk dat de lobbyist zijn belang op een A4-tje uiteen kan zetten en kan aangeven wat er moet veranderen.

Bestuurders hebben weinig tijd!

Ten derde moet de lobbyist zich kunnen inleven in de positie van de bestuurder. Er zijn verschillende lobbyisten die alleen hun eigenbelang nastreven en vergeten dat de bestuurder op bepaalde gebieden compromissen moet sluiten.

Ten vierde is de duur en de timing van het contact met de bestuurders van invloed op het succes (Woerdman 1999, 228). Een lobbyist heeft de meeste kans om zijn belang op te laten nemen in het beleid als hij tijdens de beleidsvorming al invloed kan uitoefenen op de beleidsbepalers. Beleidsbepalers zijn in de fase van beleidsvorming nog instaat hun mening en visie bij te stellen.

Als laatste moet de lobbyist het draagvlak ten aanzien van zijn belang in samenleving proberen te vergroten. In de samenleving kan het draagvlak worden vergroot als de lobbyist binnen het netwerk actoren kan vinden die dezelfde belangen hebben als de lobbyist. Deze verschillende belangengroepen moeten samenwerken om het draagvlak voor hun belang te vergroten in zowel de samenleving als in de politiek als in de ambtenarij.

Van Schendelen heeft drie algemene voorwaarden geformuleerd die moeten leiden tot succesvol lobbyen:

1. Willen (gemotiveerd zijn)
2. Kunnen (hulpmiddelen bezitten)
3. Mogen (toegang hebben) (Van Schendelen, 1995: 40).

Hoeveel hulpmiddelen voldoende zijn voor invloed of hoeveel motivatie nodig is om het gebrek aan hulpmiddelen of ingangen te compenseren is moeilijk aan te geven (Van Schendelen, 1995: 40).

Uit de hiervoor geformuleerde criteria kan worden geconcludeerd dat in de literatuur criteria voor succesvol lobbyen bestaan. Deze criteria geven aan waar een lobby van afhankelijk is om te slagen. De auteurs hebben allemaal criteria gegeven die van toepassing zijn op succesvol lobbyen. Alleen zijn deze criteria niet op een dusdanige manier geformuleerd dat daadwerkelijk kan worden getoetst op succes of effectiviteit.

Voor het toetsen van succesvol lobbyen zullen de hierboven aangegeven criteria wel in overweging worden genomen bij het operationaliseren van succescriteria, maar het zijn niet de primaire toetsing criteria.

Voor het toetsen van succesvol lobbyen zal in deze scriptie het schema van Van Schendelen (2002) worden gebruikt. In veel wetenschappelijke literatuur die Van Schendelen heeft gepubliceerd over succesvol lobbyen wordt dit schema gehanteerd voor het toetsen van de professionaliteit van de lobby.

In het schema zijn de kernvragen van lobbyen geformuleerd. Volgens Van Schendelen moet een lobbyist voor een succesvol lobbybeleid op zijn minst de kernvragen uit het schema kunnen beantwoorden.

	Huiswerk: analyseren	Veldwerk: organiseren
WIE participeert?	Interne organisatie	Organisatieverbetering
WAAROM?	Kansen en bedreigingen	Strategiebepaling
WAARVOOR?	Opties	Doelspecificatie
BIJ WIE?	Cruciale actoren	Relatieopbouw
WAAR?	Arena's	Coalitievorming
WAAROVER?	Dossiers, strijdpunten	Onderhandeling
WANNEER?	Tijd en agendabouw	Timing, agendavorming
HOE?	Spelaanpak	Lobbying
EN MET RESULTAAT?	Procesevaluatie	Leren

Figuur 1 professionele belangenbehartiging en lobbying Van Schendelen 2002: 129.

Van Schendelen heeft het schema zo ontwikkeld dat voor het bereiken van een positief lobby resultaat er eerst op een reeks elementaire vragen een antwoord moet worden gegeven (Van Schendelen 2002: 129). Er moet antwoord worden gegeven op de elementaire vragen wie participeert, waarom, waarvoor, bij wie, waar, waarover, wanneer, hoe, en met welk resultaat. De eerste vraag (wie participeert) heeft betrekking op de interne organisatie, de volgende twee vragen zijn strategisch van aard (waarom, waarvoor), maar hebben nog wel betrekking op de interne organisatie. De vijf hierop volgende vragen zijn tactisch van aard (bij wie, waar, waarover, wanneer en hoe) en zijn extern gericht. De laatste is een leerzame vraag (en met resultaat) (van Schendelen 1995: 46-58)

De antwoorden op deze vragen kunnen worden gedefinieerd als het huiswerk. Als de antwoorden op de elementaire vragen niet voldoende zijn, moet er gewerkt worden aan de antwoordmogelijkheden (Van Schendelen, 1995: 48) wat Van Schendelen het veldwerk noemt.

Huiswerk ziet Van Schendelen als het analyseren van de elementaire vragen. Als bij het analyseren van het huiswerk fouten/verbeteringen optreden dan moeten deze opnieuw worden

gedefinieerd zodat er vervolgens maatregelen kunnen worden genomen, het doe werk (het veldwerk). Het veldwerk is een actieve handeling ten aanzien van de analyse van het huiswerk.

De begrippen huiswerk en veldwerk kunnen verkeerd geïnterpreteerd worden. Veldwerk hoeft niet specifiek plaats te vinden in de maatschappelijke arena waar de lobby zich op richt en huiswerk is niet specifiek voor de interne organisatie (Gordijn 2004: 27).

In navolging van het schema van Van Schendelen zullen de kenmerken van het schema hieronder worden uitgelegd.

Wie participeert: de interne organisatie en organisatieverbeteringen

Een professionele lobbyist moet voor het behalen van een goed lobby resultaat eerst analyseren wat de randvoorwaarde zijn. Met de randvoorwaarde wordt vooral bedoeld op de interne organisatie. Iedere professionele lobbyist weet dat de interne organisatie, en daarmee de randvoorwaarden, afhankelijk zijn van bepaalde onzekere factoren (Van Schendelen 2002: 167). Cruciaal is hier de hechtheid van de interne organisatie van een speler. Wie intern verdeeld is, weinig kennis heeft van de politieke arena's, een instabiele spelhouding tentoonspreidt, weinig hulpmiddelen inzet, beperkte vaardigheden en weinig ruilmiddelen bezit, is veroordeeld tot zwak spel (Van Schendelen; 1993: 318).

De kwaliteit van de interne organisatie is in de praktijk vooral afhankelijk van de mate van interne cohesie, veldkennis, hulpmiddelen, vaardigheden en een goed imago (Van Schendelen, 2002, 168).

Waarom: kansen en risico's en strategiebepaling

Voor een succesvolle lobby is het belangrijk dat men selectief te werk te gaat. Overwegingen van efficiëntie en effectiviteit zijn hierbij leidend (Van Schendelen 1995: 47). In het boek Machiavelli in Brussel; The Art of Lobbying the EU beschrijft Van Schendelen acht situaties wanneer een lobby van een specifiek onderwerp geen resultaat op zal leveren (Van Schendelen 2002; 184):

- Het onderwerp is niet relevant
- Intern is er ernstige verdeeldheid
- Er zijn goede alternatieven aanwezig
- Er is een mogelijkheid om passief mee te liften met andere organisaties
- Er wordt verwacht dat activisme geen invloed zal hebben op de uitkomst
- Er is geen urgentie voor het onderwerp
- Het onderwerp heeft geen kans om geïmplementeerd te worden
- De kosten wegen niet op tegen de uitkomsten.

Voor een succesvolle lobby is het dus belangrijk dat het onderwerp prioriteit heeft of krijgt bij beleidsbepalers.

Waarvoor: opties en doelspecificatie

Een lobbyist moet een duidelijk beeld hebben waarvoor hij lobbyt om zodoende een goede lobbystrategie te kunnen formuleren. Het gaat dus over de precisering van de strategie (Van Schendelen 1995: 48). Men moet er naar streven zoveel mogelijk informatie te verzamelen uit de interne als wel uit de externe arena (Van Schendelen 2002: 188). Per dossier van regelgeving, subsidiebeleid, opdrachtverlening of institutionele verdeling moet worden bepaald waar men precies voor of tegen is. Men inventariseert opties en definieert de oogmerken (Van Schendelen 1995:48). Door de precisering van de strategie kunnen betere keuzes worden gemaakt over hoe de lobby moet plaatsvinden, wie beïnvloedt moet worden,

of men samen moet werken met andere actoren binnen het netwerk, of het beleidsvormingsproces versneld of juist vertraagd moet worden. Hier wordt gekozen `whether to go or not to go` (Van Schendelen 2002: 188).

Bij wie: cruciale actoren en relatie opbouw

Het succes van een lobby is mede afhankelijk van bij wie de lobby wordt uitgezet. Men moet zoeken naar de actor die de meeste invloed heeft op de besluitvorming; deze actor hoeft niet noodzakelijkerwijs over de meeste bevoegdheden te beschikken (Van Schendelen 1995:48). Tevens zijn er binnen het besluitvormingsproces meerdere actoren die invloed kunnen hebben op de besluitvorming. Het vinden van de cruciale actoren ten aanzien van het besluitvormingsproces is essentieel voor de lobbyist. Men moet dus selectief te werk gaan (Van Schendelen 2002: 214). Als men niet de cruciale actoren kan identificeren wordt de haalbaarheid van een positief lobbyresultaat gereduceerd.

Door middel van coalitievorming kan men zelf nieuwe spelers creëren (Van Schendelen 1995: 48). Door een relatie op te bouwen tussen verschillende actoren kan de mogelijkheid ontstaan dat door middel van deze relatie een nieuwe cruciale actor ontstaat waar in het besluitvormingsproces rekening mee moet worden gehouden.

Waar: arena's en coalitievorming

De arena is het veld waarop de verschillende actoren elkaar treffen (Gordijn 2004: 28). Op het eerste gezicht lijkt het gemakkelijk om de arena te identificeren waarbinnen de besluitvorming wordt genomen en waar de lobbyist moet zijn voor het promoten van zijn standpunten/belangen. In de praktijk is dit toch ingewikkelder.

De arena is moeilijk te identificeren omdat hij niet vastligt en omdat binnen de arena telkens nieuwe spelers komen die alleen een eigen belang hebben. De relevante arena's hebben kortom geen vaste ligging en kunnen overal totstandkomen (Van Schendelen 2002: 216). Binnen de arena kunnen tussen verschillende belangengroepen coalities ontstaan. Deze coalities met een gemeenschappelijk doel kunnen gaan samenwerken om zodoende meer invloed uit te kunnen oefenen op het besluitvormingsproces.

Waarover: dossiers, strijdpunten en onderhandelingen

Een dossier kan door verschillende actoren op een andere manier geïnterpreteerd worden. De reden waarom een dossier anders geïnterpreteerd wordt, heeft te maken met het feit dat iedere actor zijn eigen belangen en verlangens heeft. Wat voor de ene actor een strijdpunt is, wordt door een andere actor opgevat als gunstig (waar men voordeel van kan hebben). Men moet actoren die voorstanders zijn van het onderwerp te vriend en naar zich toe trekken (Van Schendelen 2002: 219) Actoren die tegen het onderwerp zijn moeten geblokkeerd worden en toegelaten worden tot de arena (Van Schendelen 2002: 219).

Voor een lobbyist is het belangrijk te weten hoe andere actoren tegen een bepaald dossier aankijken. Van Schendelen geeft in het boek "Gelijk hebben of winnen" (1995) een schema (figuur 2) waarin een lobbyist inzicht kan krijgen waarom bepaalde actoren dossiers op een bepaalde manier interpreteren.

Belanghebbenden	Relevante dossieraspecten															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	N
Eigen organisatie																
- de analist																
- medewerkers																
- andere afdelingen																
- directie																
(Sub-) nationale actoren																
- Publieke/ Private																
- Sectorale																
-cross-sectorale																
- regionale																
-diverse																
Buitenlandse Actoren																
- Publieke/ Private																
- Sectorale																
-cross-sectorale																
- regionale																
- regeringen																
-diverse																
Transnationale actoren																
- Commissie																
- Comités																
- Parlement																
-ESC/RC																
- Coreper/Raad																
-Hof																
-Federaties																
-diverse																

figuur 2 Actoren en dossieranalyse (Van Schendelen 1995).

De analyse van actoren en dossiers kan op de volgende manier plaatsvinden: op de horizontale as staan alle relevante dossieraspecten en op de verticale as staan alle actoren (intern als extern) die belanghebbend kunnen zijn ten aanzien van het dossier. Vervolgens moet per actor worden geschat hoe men tegenover de relevante dossieraspecten staat (+, -, 0). Door deze positiebepaling kan de lobbyist te weten komen waar de interne verdeeldheid is ten aanzien van de eigen organisatie, evenals bij de nationale actoren, buitenlandse actoren en transnationale actoren.

Per kolom kan worden afgelezen of de preferentie van de eigen organisatie ruim wordt gedeeld, of juist niet, of dat actoren er ambivalent tegenover staan (Gordijn 2004: 36). Op de verticale as ziet men per relevant dossieraspect mede- en tegenstanders en op de horizontale as ziet men dat zonder uitzondering elke speler gemengde gevoelens heeft (plussen en minnen), dus onderhandelbaar is (Van Schendelen 1995: 51).

Het kan nog geavanceerder door meerdere analisten onafhankelijk van elkaar het schema te laten invullen, en door geen plussen, minnen, en nullen te noteren, maar cijfers te geven. Ook kunnen de door de organisatie geachte relevantere actoren een grotere waarde krijgen. (Van Schendelen 1998: 83-86).

Wanneer: tijd en agendabouw, timing en agendavorming

Het is voor een lobbyist belangrijk om op het juiste moment het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Afhankelijk van het onderwerp zijn de kansen voor een lobbyist het grootst tijdens de zogeheten voortrajecten en natrajecten: bij de strijdpunten en agendavorming en bij de implementatie (Van Schendelen 2002: 232).

Bij het voortraject moeten de hoofdlijnen van het beleid samen worden gesteld. Als de lobbyist tijdens deze fasen zijn belang kan mededelen aan de besluitvormers is de kans groter dat een element van het belang van de lobbyist wordt mee genomen in de hoofdlijnen van het beleid. Een tweede fase is de fase van details. In deze fase vindt de implementatie van het beleid plaats. Als de lobbyist in deze fasen invloed kan uitoefenen moet hij niet met een breed plan komen, maar met concrete voorstellen die gemakkelijk inpasbaar zijn in het beleid.

Hoe: spelaanpak en lobbying

Hoe een lobby moet plaatsvinden is moeilijk te definiëren. Er bestaan veel verschillende methoden, technieken en routes van lobbyen. De reden hiervoor zijn:

- Er zijn veel variabelen in het spel die zich lenen voor manipulatie.
- Er ontstaan door combinatie van methoden, technieken en routes een oneindige reeks van mogelijkheden.
- Men kan zelf nieuwe manieren construeren (Pedler en Van Schendelen, 1994, 15).

De mogelijkheden van de lobbyist hoe zijn lobby te organiseren en te modelleren zijn zeer divers, maar over het algemeen worden sommige manieren wel kansrijker geacht dan andere. De kans dat een lobby succesvol is, is groter als de lobby persoonlijk en informeel plaats vindt. Een koppeling van boodschap en boodschapper is nog vernuftiger: dan laat men een gezaghebbende andere organisatie de boodschap brengen (Van Schendelen 1995, 52). Een criterium waaraan een lobby zeker ook moet voldoen is dat die in stilte plaats vind: “met lawaai organiseert men tegendruk.” (Pedler en Van Schendelen 1994, 15).

Het resultaat: procesevaluatie en leren

Bij lobbyen bestaat de beste aanpak niet. Het succes of het falen van een lobby is afhankelijk van het dossier, de arena, de actoren in het netwerk en de reden waarom de lobby moet plaatsvinden. De strategie en de route van de lobby moet worden afgestemd op de hierboven genoemde elementen (hoe, wanneer, waarover, waar, bij wie, waarvoor, waarom en wie participeert).

Iedere lobbyist moet accepteren dat hij niet altijd succes kan hebben. Achteraf ziet elke speler dat hij onnodig fouten heeft gemaakt. Van de fouten die de lobbyist in het verleden heeft gemaakt moet hij leren om ze bij een volgende lobby als extra vaardigheid te kunnen gebruiken.

3.6 Lobbyen en invloedstechnieken

Om een lobby effectief uit te voeren worden binnen de literatuur verschillende manieren/methoden beschreven.

Van Schendelen (1992) maakt wat betreft lobbyen een onderscheid tussen drie methoden:

- De directe methoden
- De indirecte methoden
- Invloedstechnieken.

Deze methoden zijn in onderstaand figuur opgenomen

<p>Directe methoden</p> <ul style="list-style-type: none">• persoonlijk bezoek, persoonlijke brief• informeel contact <p>Indirecte methoden</p> <ul style="list-style-type: none">• de wetenschap: studies, rapporten, wetenschappers naaste medewerkers van beslisser(s)• hoger/lager geplaatsten rond beslisser(s)• naaste (top)Politici/ambtenaren• politieke makelaars/ public affairs-adviseurs• andersoortige/gelijksoortige belangengroepen <p>Invloedstechnieken</p> <ul style="list-style-type: none">• van deelname tot exit (of suggesties ertoe)• van belonen tot straffen (idem)• van overtuigen tot dwang (idem)• formele/materiële wetgeving• issueverplaatsing, -creatie, -vermenging• coalitievorming• cliëntelisme
--

Figuur 3 Lobbymethoden en -technieken (Van Schendelen 1992).

Directe lobby methoden

De directe methode levert over het algemeen de beste resultaten op, persoonlijk en informeel contact met beleidsvoerders die zich met het betreffende dossier bezighouden.

Bijvoorbeeld de ambtenaar, volksvertegenwoordiger of bestuurder. Het gaat bij de directe methoden om direct invloed uit te oefenen en directe informatie uitwisseling doormiddel van persoonlijke en informele relaties (lobby by body) (Van Schendelen 2002: 224).

Het effect van persoonlijk contact kan groter zijn dan het effect van andere directe methoden, aangezien bij persoonlijk contact de vertrouwensband sterker kan worden opgebouwd (Pauw 1998: 103)

Indirecte methoden

Bij de indirecte methoden is er geen direct contact tussen de besluitvormer en de lobbyist. De indirecte methode is gericht op derde actoren die zich bevinden rondom de beleidsbepalers. Door het inschakelen van derde actor moet het belang van de lobbyist via een derde aan de beleidsbepaler (ambtenaar/bestuurder) worden medegedeeld.

Een derde actor die ingeschakeld kan worden om het belang van de lobbyist te onderbouwen kan bijvoorbeeld de wetenschap zijn. De wetenschap kan doormiddel van studies en rapporten de voordelen en nadelen van een bepaald beleid op onverdachte wijze bloot leggen. De studies, rapporten en wetenschappers dienen dan ter objectivering van, en als steun voor de lobbyboodschap (Pauw 1998: 104). Door deze steun is de kans groter dat het onderwerp sneller op de politieke agenda wordt gezet (Pauw, 1998: 109).

Een andere indirecte methode is hoog of laag geplaatsten rond de beleidsbepalers te informeren ten aanzien van het betreffende dossier. Men kan ook kiezen voor collega's (politici, topambtenaren) die op hetzelfde niveau acteren te informeren. De achterliggende gedachte hiervan is dat andere actoren bekend raken met het betreffende dossier en zodoende vragen gaan stellen aan de beleidsbepalers.

Een andere veel voorkomende indirecte methode is het inzetten van politieke makelaars en public affairs-advieus. Deze actoren hebben als functie te bemiddelen tussen de politiek en belanghebbend organisatie. Deze actoren moeten niet gezien worden als afgevaardigde van de belanghebbende maar meer als gespreksbewaker (Pauw 1998: 106).

De indirecte methode moet niet worden gezien als een op zich zelfstaande methode. De indirecte methode moet worden gebruikt als aanvulling op de directe methoden. De indirecte methode kan ervoor zorgen dat het belang van de lobbyist via via terecht komt bij de betreffende persoon. De indirecte methode is een ideale methode als het belang van de lobbyist niet in de openbaarheid mag komen. Openbaarheid kan er namelijk voor zorgen dat andere actoren zich ook gaan verdiepen en roeren in het betreffende dossier en dit hoeft niet altijd een ideale situatie te zijn.

Het is bij lobbyen belangrijk dat men een ideale mix kan vinden tussen de directe methoden en de indirecte methoden. Het is bijna onmogelijk om uitsluitend één methode te gebruiken. De keuze van de methode is afhankelijk van het betreffende onderwerp.

Invloedstechnieken

Een lobbyist is niet alleen gebonden aan lobby methoden. Hij kan ook gebruik maken van bepaalde beïnvloedingstechnieken. Via deze invloedstechnieken probeert de lobbyist invloed uit te oefenen op de formele gezagsdragers.

Invloed wordt door Rosenthal gedefinieerd als de poging die actoren in het werk stellen om andere partijen te bewegen iets te doen of na te laten (Rosenthal 1996: 132). De definitie van invloed van Rosenthal valt goed samen met lobbyen. Een lobbyist probeert ook andere actoren te bewegen om iets te doen of juist niet.

Van Schendelen geeft in zijn schema lobbymethoden en technieken (Figuur 3) zeven verschillende invloedstechnieken: ten eerste benoemt Van Schendelen de invloedstechniek *van deelname tot exit*. Met deze invloedstechniek probeert men invloed uit te oefenen door middel van deelname aan een bepaald dossier of er juist van afzien. Ten tweede kan men

invloed uitoefenen doormiddel van *belonen tot straffen*. Deze invloedstechniek heeft alleen betrekking op actoren die ook daadwerkelijk straffen of beloningen op kunnen leggen. Veel actoren zijn hier niet toe in staat. Ten derde noemt Van Schendelen de invloedstechniek *overtuigen tot dwang*. Overtuigen en dwang kan op diverse wijze plaats vinden. Overtuigen valt of staat bij de manier van beargumenteren. Als de argumentatie goed is kunnen andere actoren overtuigt raken van het belang van de lobbyist. De andere actoren worden afhankelijk. Dwang is het tegenovergestelde van overtuigen. Bij dwang zijn de actoren al van elkaar afhankelijk. Bij dwang is de afhankelijkheid van de gedwongen actor ten opzichte van de dwingende al aanwezig, zodanig dat deze niet anders kan dan de dwingende actor te volgen (Gordijn 2004: 46). De volgende invloedstechniek is *formele/materiele wetgeving*. Door middel van formele en materiele wetgeving kan invloed op andere actoren worden uitgeoefend. Actoren gebruiken bestaande wetgeving of dragen bij aan de ontwikkeling van nieuwe wetgeving om zodoende hun belang veilig te stellen. De vijfde invloedstechniek wordt aangeduid als *issueverplaatsing, -creatie, -vermenging*. Er kan invloed op andere actoren worden uitgeoefend door het creëren van issues of door bestaande issues met elkaar te vermengen zodat er een nieuw issue kan ontstaan. Door deze issueverplaatsing, -creatie, -vermenging is het mogelijk dat het belang van het issue verandert en dat zodoende ook de invloed van bepaalde actoren minder of juist meer wordt. Als zesde geeft Van Schendelen aan dat actoren invloed kunnen uitoefenen doormiddel van *coalitievorming*. Verschillende actoren werken samen om zodoende meer invloed uit te kunnen oefenen op de beleidsbepalers. Door middel van afspraken moet de samenwerking plaatsvinden. De gedachte achter de coalitievorming is dat men samen sterker staat ten opzicht van andere actoren die andere belangen hebben. De laatste invloedstechniek is *clientelisme*. Clientelisme kan worden gedefinieerd als een systeem waar actoren politieke steun verlenen in ruil voor politieke steun op bepaalde issues. Belangen tussen bepaalde actoren worden tegen elkaar uitgeruild.

Uit het hierboven weergegeven schema kan worden geconcludeerd dat er veel verschillende invloedstechnieken bestaan. Dat komt doordat bij iedere lobby andere belangen gelden en dat iedere lobby zijn eigen kenmerken heeft. De invloedstechnieken moeten dus aangepast worden aan de specifieke kenmerken (hoe, wanneer, waarover, waar, bij wie, waarvoor, waarom en wie participeert) van de lobby om gewenste resultaat te bereiken.

3.7 Resumerend

Dit theoretisch kader is begonnen met het zoeken naar een geschikte definitie van het begrip lobbyen. Na het wikken en wegen van verschillende definities ben ik gekomen tot een definitie die hanteerbaar is voor deze scriptie.

De te hanteren definitie is:

Informele en niet openbare pogingen om de politieke besluitvorming te beïnvloeden (Pijnenburg 1994: 156).

Omdat in deze scriptie de MKB-Nederland lobby (verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten) wordt getoetst aan de criteria voor succesvol lobbyen is ook het begrip succes geconcretiseerd. Van Schendelen heeft een driedeling gemaakt wanneer men kan spreken van een succesvolle/effectieve lobby.

In het theoretisch kader zijn ook de criteria voor succesvol lobbyen uiteengezet. De criteria zijn aan de hand van het kader (Figuur 1) van Van Schendelen (2002) uiteengezet. Dit kader

is één van de weinige kaders voor succesvol lobbyen waarin expliciet toetsingscriteria worden benoemd. In dit kader zijn negen kernvragen geformuleerd waaraan een succesvolle lobby moet voldoen. Deze negen vragen zijn elementair voor het bereiken van succes. Het opvallende aan het schema van Van Schendelen (figuur 1) is dat de negen vragen onder te verdelen zijn in vier categorieën.

Vraag èèn heeft betrekking op de interne organisatie, vraag twee en drie zijn strategisch van aard, de volgende vijf vragen hebben betrekking op de lobbystrategie en zijn voornamelijk extern gericht. Bij de beantwoording van de strategische vragen kan een beroep worden gedaan op de kennis die beschreven is bij de netwerktheorie. De laatste vraag (vraag negen) heeft een educatief karakter.

De antwoorden op deze vragen moeten worden gevonden door middel van het 'huiswerk'. In het huiswerk wordt een analyse gemaakt van de negen elementaire vragen. Als men bij het analyseren stuit op fouten of verbeteringen, dan beland men in het zogenaamde 'veldwerk'. In het 'veldwerk' wordt de elementaire vraag opnieuw gedefinieerd zodat de organisatie maatregelen kan treffen.

Tevens is in het theoretisch kader een beschrijving gegeven van de netwerktheorie. Deze theorie geeft aan welke invloed de omgeving heeft bij de totstandkoming van beleid. De netwerktheorie is gebaseerd op de aanname dat de omgeving van een instelling/bedrijf/organisatie beschouwd kan worden als een netwerk. In deze scriptie wordt een netwerk als volgt gedefinieerd:

Netwerken zijn min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijdse afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en /of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden door reeksen van spelen (Klijn 1998:3).

Voor het behalen van een positief lobbyresultaat is de lobbyist afhankelijk van de omgeving. De omgeving is in de lobby van MKB-Nederland wel belangrijk geweest, maar zal niet geanalyseerd worden. De omgeving zal wel ter sprake te komen om een duidelijk beeld te kunnen geven in welke context de lobby heeft plaats gevonden.

Voortkomend uit de hierboven beschreven theorieën wordt in dit onderzoek gesproken van een succesvolle/effectieve lobby wanneer er een mate van dossierwinst is geweest, een positieverbetering in de arena heeft plaats gevonden en/of de interne organisatie is verbeterd. Tevens komen uit de beschreven theorieën kenmerken naar voren waaraan de kwaliteit van de lobby kan worden getoetst. In deze scriptie wordt de kwaliteit van de lobby van MKB-Nederland getoetst aan de hand van de volgende kenmerken:

1. Is de interne organisatie geanalyseerd voordat men is begonnen met lobbyen.
2. In welke mate is de lobbystrategie vooraf bepaald. Was het vooraf duidelijk of de lobby prioriteit zou hebben bij de formele besluitvormers en in welke mate was het bij de interne organisatie duidelijk waarvoor gelobbyd werd.
3. In welke mate zijn de tactische vragen beantwoord (bij wie, waar, waarover, wanneer en hoe).
4. In welk mate valt er te leren van deze lobby.

Hoofdstuk 4. De casus.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de lobby van MKB-Nederland ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten beschreven. De casus zal niet alleen op chronologische wijze beschreven worden, maar ook analytisch. Dit houdt in dat bij de beschrijving ook rekening zal worden gehouden met de geformuleerde kenmerken uit het theoretisch kader. Dit hoofdstuk zal eindigen met een beoordeling van de lobby. Hier wordt de praktijk getoetst aan de theorie.

Voor het beschrijven van de lobby van MKB-Nederland ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is het belangrijk te weten dat er een duidelijk begin en einde wordt aangegeven van het lobbytraject. Het totale lobbytraject voor dit dossier is gestart rond 1988 en is nog steeds gaande. Ondanks dat het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten al bijna twintig jaar een onderwerp van discussie is, is in dit onderzoek gekozen om de lobby te beschrijven die vooraf ging aan de verlenging van het experiment in 2003.

Het beschrijven van deze periode is om twee redenen interessant: ten eerste omdat in deze periode het experiment dreigde te eindigen (en dus weer het hoge BTW tarief van toepassing zou worden) en ten tweede omdat bij deze lobby verschillende actoren betrokken zijn geweest. Deze actoren hebben zowel individueel als gezamenlijk gelobbyd voor verlenging van het experiment

De beschrijving van de casus is als volgt opgebouwd: Ten eerste zal in paragraaf 4.1 beschreven worden welke actoren aanwezig waren. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 het standpunt van MKB-Nederland en het standpunt van de Nederlandse overheid beschreven. In paragraaf 4.3 wordt het Europese besluitvormingsproces beschreven. In de afsluitende paragraaf (4.4) zullen de ondernomen lobbyactiviteiten de revue passeren.

4.2 Betrokken partijen bij de lobby

De lobby van MKB-Nederland wordt gekenmerkt door de mate waarin is samengewerkt met gelijkgestemde organisaties. Het bijzondere aan deze zogenaamde coalitie is dat de verschillende organisaties op andere punten opponenten van elkaar zijn. Deze sociale partners zijn betrokken geraakt bij het verlaagd BTW tarief omdat het experiment gericht was op het stimuleren van de werkgelegenheid. Dit onderwerp heeft dus zowel betrekking op werkgevers al werknemersorganisaties. Tevens zijn bij de lobby verschillende sectororganisaties alsmede enkele consumentengroepen betrokken geweest.

In de volgende paragraaf zullen de sociale partners worden besproken. Hier zal gekeken worden naar de verschillende doelstellingen en naar het belang ervan. In paragraaf 4.1.2 zullen de andere stakeholders aan de orde komen. Vervolgens zal gekeken worden op welke manier de interactie tussen de verschillende actoren heeft plaatsgevonden.

4.2.1 De sociale partners

Bij de lobby van de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten zijn verschillende actoren aanwezig geweest. Ondanks dat er verschillende actoren aanwezig waren in het netwerk kwam het voor dat bepaalde organisatiedoelen hetzelfde karakter hadden. In het netwerk zijn actoren aanwezig geweest die **gelobbyd** hebben voor verlenging van het experiment en actoren die **belobbyd** zijn voor instemming van de verlenging. De sociale partners hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan het uiteindelijke resultaat.

In het netwerk van de lobby voor verlenging van het experiment van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten zijn de volgende actoren te identificeren:

- Federatie Nederlandse Vakcentrales (FNV)
- Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)
- Vereniging van Nederlandse Ondernemers/Nederlandse Christelijke Werkgevers (VNO-NCW)

FNV, CNV en VNO-NCW

Het doel

De FNV en CNV zijn de werknemersorganisaties die opkomen voor de belangen van werknemers in verschillende sectoren. De FNV bestaat uit zestien zelfstandige vakbonden met bijna 2 miljoen leden die werkzaam zijn in bijna alle branches van de Nederlandse maatschappij (www.fnv.nl). Deze 16 zelfstandige vakbonden vallen onder de overkoepelende FNV vakcentrale. Het Christelijk Nationaal Vakverbond is een werknemersorganisatie met 340.000 leden en heeft als taak de belangen van werknemers te behartigen op het gebied van werk en inkomen (www.cnv.nl). VNO-NCW is de grootste werkgeversorganisatie van het land en is gericht op de belangenbehartiging van Nederlandse ondernemers. De belangenbehartiging van VNO-NCW is gericht op het in stand houden en verder verbeteren van een gunstig sociaal en economisch klimaat voor Nederlandse ondernemingen (www.vno-ncw.nl). De gedachte hierachter is dat een goed sociaal economisch klimaat het

ondernemerschap bevordert en dat dat weer een positieve uitwerking heeft op de economische ontwikkeling en daarmee op het aantal arbeidsplaatsen en de welvaart.

Het doel van de FNV, CNV en VNO-NCW is het behartigen van de belangen van werknemers en werkgevers die bij deze organisaties zijn aangesloten. Het doel van het verlaagd BTW tarief moest leiden tot werkgelegenheidseffecten en het tegengaan van zwartwerken. Dit experiment had betrekking op de branches die deze organisaties vertegenwoordigen. Het doel van de FNV, CNV en VNO-NCW was dan ook het bewerkstelligen van een verlenging van het experiment.

Zijn de FNV, CNV en VNO-NCW relevante actoren?

Voor de analyse van het netwerk moet ook in kaart worden gebracht wat de relevante actoren zijn. Deze relevante actoren kunnen aan de hand van vier kenmerken worden geïdentificeerd: wat zijn de beschikbare middelen van de actor, welke actor beschikt over hindermacht, welke actor beschikt over realisatiemacht en als laatste wat zijn de belangen van een actor.

De FNV, CNV en VNO-NCW zijn met hun grote achterbannen belangrijke organisaties en worden daarom regelmatig verzocht om deel te nemen in advies- en overlegorganen voor de overheid.

Door het grote aantal leden en de diversiteit van de leden zijn de FNV, CNV en VNO-NCW belangrijke actoren die regelmatig van zich laten horen. Aan de andere kan laten politieke besluitvormers zich ook graag informeren door deze sociale partners.

De FNV en CNV kunnen ook nog een andere strategie hanteren om hun belang kracht bij te zetten: het oproepen tot staken. Deze oproep tot staken kan in samenwerking met andere vakbonden, maar iedere vakbond kan ook afzonderlijk oproepen tot een staking. Deze strategie wordt vaak ingezet als middel om de onderhandelingen kracht bij te zetten.

Kijkend naar het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de FNV, CNV en VNO-NCW voldoen aan twee kenmerken waaruit blijkt dat het relevante actoren zijn in het netwerk.

De FNV, CNV en VNO-NCW hebben de middelen om hun doelstelling te verwezenlijken en door de deelname in advies en overlegorganen zijn ze in staat bepaalde besluitvormingen te verhinderen. De FNV, CNV en VNO-NCW beschikken als werknemers- en werkgeversorganisaties niet over realisatiemacht, maar kunnen wel invloed uitoefenen op de vormgeving van het beleid. Uit dit laatste kenmerk kan worden opgemaakt dat de FNV, CNV en VNO-NCW belangrijke actoren in het netwerk zijn geweest.

4.2.2 Andere stakeholders

Bij de lobby voor het verlaagd BTW tarief hebben niet alleen de sociale partners een rol gespeeld. Ook andere actoren zijn betrokken geweest bij de lobby van MKB-Nederland. Bij de lobby hebben ook brancheorganisaties (kappers, linnenverhuur en wasserijbedrijven, schoenherstellers, schilders, textielreinigers, rijwielherstellers enz) en consumentengroepen een rol gespeeld. Brancheorganisaties zijn organisaties die opkomen voor de belangen van de aangeslotenen in de betreffende sector. Verschillende brancheorganisaties hebben gelobbyd bij zowel politieke als ambtelijke besluitvormers. Dit wil niet zeggen dat alle sectoren daadwerkelijk gebruik mochten maken van het verlaagd BTW tarief. Sommige brancheorganisaties hebben weliswaar aangedrongen op verlenging van het experiment, maar daarbij werd tegelijkertijd ook gevraagd voor toepassing van het verlaagd BTW tarief voor de betreffende sector (textielreinigers en linnenverhuur en wasserijbedrijven). Ze hadden dus

een dubbele agenda of probeerden mee te liften met de sectoren die wel werden aangewezen voor toepassing van het verlaagd tarief.

Verschillende sector hebben al in het verleden toestemming van de Europese Unie gekregen voor het hanteren van een verlaagd BTW tarief (sierteelt, beeldhouwkunst, medische hulpmiddelen, ICT-hulpmiddelen voor dyslexie, enz). De verschillende organisaties waren bang dat verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten ten kosten zou gaan van verlaagd BTW tarief dat voor hun sector gold (het televisiebeeld van hossende schoenmakers op het Binnenhof baarde de sierteelt grote zorgen!). De verlaging voor de arbeidsintensieve diensten moest ergens van betaald worden! Deze brancheorganisaties hebben bij de politieke besluitvormers aangedrongen op het behoud van het lage tarief voor hun sector.

4.2.3 Interactie tussen de actoren

Het netwerk waarin MKB-Nederland zich bevindt is voor de lobby van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten erg belangrijk geweest. MKB-Nederland heeft als overkoepelende brancheorganisatie een groot netwerk. Met gelijkgestemde organisaties (FNV, VNO-NCW, CNV en de brancheorganisaties) is regelmatig contact geweest. De organisaties zijn dan ook voor een groot deel gezamenlijk opgetrokken, omdat iedereen wel het belang voor zijn achterban zag.

Ook op het ministerie van Financiën is als een actoren te identificeren die tot het netwerk gerekend kan worden. Deze contacten worden voornamelijk onderhouden door MKB-Nederland, bijvoorbeeld door deze actoren uit te nodigen voor werkbezoeken. Met andere actoren van het ministerie is het contact wat persoonlijker geweest. Politieke besluitvormers zijn ook te rekenen tot het netwerk. MKB-Nederland heeft zich met name gericht op de leden van de Vaste Commissie van de Tweede Kamer voor Financiën. Ook deze contacten worden met name onderhouden door MKB-Nederland. Zo heeft MKB-Nederland persoonlijk contact met politieke besluitvormers en nodigen deze ook uit voor lezingen, jaarvergaderingen en werkbezoeken.

De verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is niet alleen een onderwerp dat van belang is voor MKB-Nederland. Het is ook een onderwerp dat gevoelig lag bij de werknemersbonden (FNV, CNV) alsook bij de werkgeversbonden (VNO-NCW) en de verschillende brancheorganisaties en consumentengroepen. De gelijke agenda van de verschillende organisaties zoals hiervoor aangegeven was dan ook de reden dat zij de krachten hebben gebundeld. Bij een goed lobbyproces moet altijd geprobeerd worden om met andere organisaties die hetzelfde doel willen bereiken, gezamenlijk op te trekken en om een krachtige coalitie te vormen.

Waar werknemers en werkgevers bij andere omstandigheden vaak elkaars opponenten zijn, is ten aanzien van dit onderwerp constructief samengewerkt. Door dit samenwerkingsverband waren er veel contacten op zowel ministerieel niveau als op politiek niveau. Zo heeft CNV op politiek niveau wat goede ingangen bij het CDA en de kleine christelijke partijen. De werkgeversbonden bij de VVD en de FNV bij de PvdA, Groenlinks en SP.

Het netwerk van MKB-Nederland is veel groter dan het netwerk van de lobby voor het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Met de actoren die zich buiten het netwerk van het verlaagd BTW tarief bevinden is nauwelijks contact geweest over dit onderwerp. Contact met deze actoren heeft ook geen nut omdat zij geen relatie hebben met

een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. MKB-Nederland heeft dus ook niet geprobeerd het netwerk uit te breiden. Het netwerk bestaat uit werkgeversbonden en werknemersbonden, ambtenaren van het ministerie van Financiën en de leden van de Vaste Commissie voor Financiën.

In navolging van de beschrijving van de sociale partners zal beschreven worden wat het standpunt is van MKB-Nederland als wel van de Nederlandse overheid ten aanzien van verlening van het experiment verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Voordat deze standpunten worden beschreven zal eerst worden ingegaan op het evaluatierapport van Research voor Beleid over de periode 2000 tot en met 2002.

4.3 De standpunten van de verschillende actoren

Inleiding

Met de wetwijziging in 1999 is de weg vrijgemaakt voor de implementatie van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Met het besluit dat bepaalde arbeidsintensieve diensten gebruik mochten maken van een verlaagd BTW tarief is ook besloten om de toepassing daarvan te evalueren. Op basis van deze evaluatie zou de Europese Commissie een voorstel kunnen doen ten aanzien van de verlenging van het experiment. Iedere lidstaat van de Europese Unie die deel heeft genomen aan het experiment had dus de verplichting om het experiment te evalueren. In het kader van deze verplichting heeft Nederland (het ministerie van Financiën) het onderzoeksbureau Research voor Beleid opdracht gegeven om het experiment op drie momenten te evalueren (2000, 2001 en 2002).

Omdat de casus gaat over de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten is het belangrijk om eerst de uitkomsten van het evaluatierapport te beschrijven. Naar aanleiding van dit evaluatieonderzoek heeft de Nederlandse overheid en MKB-Nederland een standpunt ingenomen ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Deze standpunten komen in paragraaf 4.2.2, 4.2.4 en 4.2.4 en 4.4 aan de orde. Vervolgens zullen de uitkomsten van de contra-expertise worden beschreven. Ook naar aanleiding van dit onderzoek zijn standpunten ingenomen. Deze standpunten worden in paragraaf 4.2.6, 4.2.7 en 4.2.8 beschreven.

4.3.1 Het evaluatierapport van Research voor Beleid

Zoals hiervoor is aangegeven is al bij de implementatie van het experiment de voorwaarde gesteld dat het experiment geëvalueerd moet worden. Uit de evaluatie moest naar voren komen of het verlaagd BTW tarief daadwerkelijk positieve gevolgen heeft gehad voor de werkgelegenheid.

In Nederland heeft het ministerie van Financiën het onderzoeksbureau Research voor Beleid verzocht om drie de evaluatie uit te voeren. Het derde evaluatierapport (2002), tevens eindevaluatie, is het rapport dat naar de Europese Commissie zou worden gezonden. Deze evaluaties zijn beschreven in de studie: 'Monitor effecten BTW verlaging arbeidsintensieve diensten'. Tijdens deze metingen is gekeken naar factoren als werknemers, omzet, winst en prijsstellingen (Research voor Beleid, 2002).

Het eerste evaluatie moment

In het jaar 2000 heeft het onderzoeksbureau Research voor Beleid haar eerste meting verricht naar de werkgelegenheidseffecten van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

De conclusie van het rapport is ingedeeld aan de hand van drie indicatoren:

- Is het verlaagd BTW tarief doorberekend in de prijzen
- Heeft er een toename plaats gevonden ten aanzien van de vraag en/of omzet
- Heeft het verlaagd BTW tarief effecten gehad op de werkgelegenheid.

Research voor Beleid concludeerde dat door de doorberekening van het verlaagd BTW tarief de prijzen en uurtarieven voor arbeidsintensieve diensten zijn afgenomen in 2000 in vergelijking met 1999 (Research voor Beleid, 2000). Maar de prijzen/uurtarieven zijn niet in die mate gedaald als van te voren was aangegeven. De daling van de gemiddelde prijs/uurtarief was in de schilders- en stukadoorsbranche het grootst en bedroeg respectievelijk vier en vijf gulden. Het gemiddelde uurtarief voor de schoenreparaties was met twee gulden gedaald en voor de overige diensten betaalde de klant gemiddeld èèn gulden minder (Research voor Beleid, 2000). De redenen waarom het verlaagd BTW tarief niet volledig werd doorberekend in de prijs waren zeer divers. Research voor Beleid geeft in de conclusie van de eerste peiling aan dat het verlaag BTW tarief niet wordt doorberekend in de prijzen bij de verschillende branches, omdat de extra inkomsten worden gebruikt om het rendement te verhogen, extra investeringen te doen, nieuw personeel aan te nemen en om de arbeidsomstandigheden van het personeel te verbeteren (Research voor Beleid, 2000). Een andere reden die aangegeven werd, is dat men nog niet overtuigd was van de toekomst van de regeling.

Een tweede conclusie die tijdens het eerste meetmoment getrokken werd, was of de maatregel ook daadwerkelijk een toename in de vraag en/of omzet heeft gerealiseerd. Verschillende arbeidsintensieve beroepen hebben aangegeven dat het verlaagd BTW tarief heeft geleid tot een toename ten aanzien van de vraag. Hierbij is wel aangegeven dat er nog geen uitspraak kon worden gedaan over de effecten ten aanzien van de omzet omdat pas in de tweede meting gevraagd werd naar de omzet gegevens voor 2000 (Research voor Beleid, 2000).

De derde conclusie die getrokken werd tijdens het eerste evaluatie moment had betrekking op de bevordering van de werkgelegenheid. Research voor Beleid heeft geconcludeerd dat deze eerste peildatum te vroeg was om onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de werkgelegenheidseffecten van het verlaagd BTW tarief.

Het tweede evaluatie moment

In 2001 heeft het onderzoeksbureau Research voor Beleid een tweede evaluatie uitgevoerd ten aanzien van de effecten van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Ook deze tweede evaluatie was opgebouwd aan de hand van de bovengenoemde drie indicatoren. Voortkomend uit dit tweede meetmoment is geconcludeerd dat de prijzen voor de klant in 2000 na de invoering van het verlaagd BTW tarief wel naar beneden waren gegaan, maar niet met een daling zoals werd voorspeld in het onderzoek van het EIM. In 2001 zijn de prijzen inclusief BTW weer gestegen met ongeveer 5% (met uitzondering van de kledingherstelbranche) (Research voor Beleid, 2001). Tevens is in de tweede peiling geconcludeerd dat de vraag, omzet en werkgelegenheid wel stijgen na de invoering van het verlaagd BTW tarief, maar dat het niet heeft gezorgd voor de verwachte trendbreuk.

De eindevaluatie

In navolging van de eerdere twee peilmomenten heeft er in 2002 een derde en laatste meetmoment plaatsgevonden. Deze laatste peiling vormde tegelijk de overkoepelende rapportage over alle drie de peilingen (Research voor Beleid, 2002). De slotconclusie van de overkoepelende rapportage vormde ook de eindconclusie die naar de Europese Commissie gezonden zou worden.

Uit die evaluatie kon worden geconcludeerd dat op grond van de drie peilingen de BTW verlaging geen aantoonbaar effecten heeft gehad op het aantal werknemers in, in ieder geval drie van, de vijf branches waarvoor de BTW maatregel geldt. In de fietsherstel, kappers en schoenherstelbranche is geen trendbreuk in het aantal werknemers waargenomen na de invoering van de BTW maatregel. In de schilders en stukadoorsbranche is ook geen trendbreuk waargenomen. Echter aangezien de gegevens waarop de trendanalyse gebaseerd was niet geheel aansluit bij de doelgroep van de BTW maatregel kan geen definitief uitsluitel over het effect van de BTW maatregel op de werkgelegenheid in deze branche worden gegeven. Ditzelfde geldt voor de kledingherstelbranche waarvoor helemaal geen trendanalyse is uitgevoerd in verband met het ontbreken van historische gegevens” (Research voor Beleid, 2002).

4.3.2 Het standpunt van MKB-Nederland naar aanleiding van het evaluatierapport

De reactie van MKB-Nederland naar aanleiding van het evaluatierapport ‘Monitor effecten BTW verlaging arbeidsintensieve diensten’ was dat het rapport door zijn analyse geen goede beschrijving van de werkelijkheid gaf (brief MKB-Nederland 12 maart 2003). De kritiekpunten op de analyse waren volgens MKB-Nederland:

- De trendanalyse zelf.
- Het hanteren van ongelijksoortige gegevens.
- Het niet meenemen van het aantal nieuwe ondernemers in de werkgelegenheidseffecten.
- Parttime werken is buiten beschouwing gelaten.

De trendanalyse

In de studie “ Monitor effecten BTW verlaging arbeidsintensieve diensten” is gekeken in welke mate de groei van de werkgelegenheid verschilt van de te verwachte groei (de trend). De trend is in het rapport berekend over de periode 1990- 1999 (brief vakbonden en brancheorganisatie, 2003). Voor het kunnen doen van een uitspraak wordt bij de verwachte groei een ondergrens en een bovengrens vastgesteld. Als de groei van de werkgelegenheid tussen deze marge van de trend blijft kan worden geconcludeerd dat het verlaagd BTW tarief niet heeft geleid tot de verwachte werkgelegenheidseffecten. Pas als de groei van de werkgelegenheid de trendmatige groei significant overschrijdt kan er worden gesproken van een BTW effect (brief vakbonden en brancheorganisatie, 2003).

MKB-Nederland is van mening dat bij deze trendanalyse enkele opmerkingen te plaatsen zijn: er is bij de analyse geen rekening gehouden met de stagnatie van de economische groei. Tevens is bij de trendanalyse niet voldoende geluisterd naar de geïnterviewde personen. Zij hebben aangegeven dat de vraag naar arbeid vaak intern wordt opgelost door meer uren te gaan maken. Dit zijn volgens MKB-Nederland ook werkgelegenheid effecten. Als laatste wordt aangegeven dat bij het onderzoek een niet passende trendanalyse is toegepast.

Ongelijksoortige gegevens

Research voor Beleid heeft bij het meten van de prijseffecten van het verlaagd BTW tarief in de eerste plaats onderzoek gedaan naar de tarieven in de verschillende branches (brief vakbonden en brancheorganisatie, 2003). MKB-Nederland is van mening dat het onderzoeksbureau ernstig is tekort geschoten bij het onderzoeken naar de prijzen in de betreffende branches. Een voorbeeld hiervan is dat bij de kappers in peiling èèn en twee de prijzen van een heren knipbeurt zijn gehanteerd en in de derde peiling de tarieven van een knipbeurt voor vrouwen. Tevens is in de kappersbranche niet gekeken hoe de prijswijzigingen verdeeld zijn binnen de branche (brief vakbonden en brancheorganisatie, 2003). Zo is ook geconstateerd dat voor onderzoek niet altijd gebruik is gemaakt van de best beschikbare cijfers.

Het aantal nieuwe ondernemers

MKB-Nederland, heeft geconstateerd dat in het onderzoek van Research voor Beleid het aantal nieuwe ondernemers compleet buiten beschouwing is gelaten. Nieuwe ondernemers zijn zeer belangrijk voor het creëren van het aantal arbeidsplaatsen. Een andere opmerking die hierbij geplaatst wordt, is dat in de evaluaties van de andere lidstaten de toename van het aantal nieuwe onderneming wordt gezien als een verschuiving van het zwarte naar het witte circuit. Deze verschuiving was dan ook één van de doelstellingen die bereikt diende te worden met het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Parttime banen

Een laatste opmerking die geplaatst is bij het onderzoek “ Monitor effecten BTW verlaging arbeidsintensieve diensten” is dat het ook parttime werken buiten beschouwing is gelaten. MKB-Nederland was van mening dat de toename van het aantal parttime banen ook mee moet worden gerekend bij de werkgelegenheidseffecten. Deeltijd werkgelegenheid is ook een toename van werkgelegenheid. Veel organisaties zullen bij een toenemende vraag eerst parttime medewerkers inhuren om de tijdelijke vraag aan te kunnen.

MKB-Nederland was tevens van mening dat het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten wel positieve gevolgen heeft gehad op de omzet en ook op het aantal arbeidsplaatsen. Dit is, volgens MKB-Nederland, ook aangegeven in de studie van Research voor Beleid, maar wordt onvoldoende aangegeven in de conclusies van het rapport.

Om de hierboven beschreven redenen was MKB-Nederland van mening de Nederlandse overheid geen beslissing moest nemen op grond van de uitkomsten van het evaluatierapport over het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

4.3.3 Het standpunt van de politieke besluitvormers na het evaluatierapport.

Na de totstandkoming van het evaluatieonderzoek is dit behandeld in de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. Tijdens deze behandeling is door de politieke partijen het standpunt van de staatssecretaris van Financiën aan de orde gesteld. Tevens is gevraagd waarom het rapport naar de Europese Commissie is verzonden zonder dat het eerst behandeld is in de Tweede Kamer (Vaste Commissie voor Financiën).

Het onderzoek toont niet aan dat de regeling niet werkt, maar het toont ook niet aan dat het wel werkt. VVD, Groenlinks, PvdA, SP, D66 en LPF stellen dat op basis van dit onderzoek niet het besluit mag worden genomen om de regeling te beëindigen. Alleen het CDA was van

mening dat zonder aanvullend onderzoek het onderzoek beëindigd zou moeten worden. Door VVD, Groenlinks, PvdA, SP, D66 en LPF en het CDA worden grote vraagtekens gezet bij het resultaat van het onderzoek naar het effect van het verlaagd BTW tarief op arbeidsintensieve diensten. Tevens worden door de partijen vraagtekens gezet bij de analyse van het onderzoek. Zij vragen zich bijvoorbeeld af waarom nieuwe ondernemingen en parttime banen niet zijn meegenomen in het onderzoek. De politieke partijen zijn het dan ook eens met de reactie van de vakbonden en de betrokken ondernemersorganisaties om zo snel mogelijk aan de Europese Commissie kenbaar te maken dat er inmiddels twijfels zijn gerezen omtrent de resultaten van het ingediende evaluatierapport (Tweede Kamer, 28 600 IBX, 02-04-2003).

Naar aanleiding van de tekortkoming van de evaluatie dringen de politiek partijen bij de staatssecretaris van Financiën aan op een aanvullend onderzoek. Tevens dringt Groenlinks en de PvdA bij de staatssecretaris aan op verlening van het experiment, omdat Nederland in het verleden hard heeft gevochten om het verlaagd BTW tarief van de grond te krijgen (Tweede Kamer, 28 600 IBX, 02-04-2003).

De staatssecretaris heeft de politieke partijen erop gewezen dat het onderzoek naar de resultaten van het experiment voor arbeidsintensieve diensten is verricht, omdat de Europese Commissie van de lidstaten een uitvoerig verslag met een algehele evaluatie van met name het effect van de maatregel op de werkgelegenheid verlangde, maar ook omdat de regering zelf wilde weten of de doelstellingen gerealiseerd waren. De Europese Commissie vond het onderzoek van Nederland buiten gewoon goed (Tweede Kamer, 28 600 IBX, 02-04-2003). De staatssecretaris kon zich dan ook niet geheel vinden in de kritiekpunten van de politieke partijen. Zo was hij het niet eens dat nieuwe ondernemers niet waren betrokken in het onderzoek. Hij gaf aan dat dit wel was gebeurd, maar dat er wellicht een misverstand ontstaan is door het gebruik van de term werknemers, waarbij het gaat om werkzame personen, dus inclusief ondernemers (Tweede Kamer, 28 600 IBX, 02-04-2003).

Tijdens het de behandeling van het rapport is ook gevraagd om te reageren op de kritiek van de brancheorganisaties. De staatssecretaris was van mening dat er tijdens de evaluatie voldoende overleg is geweest met de branches. Hij vroeg zich af waarom deze kanttekeningen niet eerder naar voren zijn gebracht (Tweede Kamer, 28 600 IBX, 02-04-2003).

Naar aanleiding van het verzoek van de politieke partijen heeft de staatssecretaris ingestemd met een aanvullend onderzoek. Mede op verzoek van Groenlinks zal het Centraal Plan Bureau (CPB) verzocht worden om dit onderzoek uit te voeren. De staatssecretaris wees er wel op dat het een beoordeling van het evaluatieonderzoek zou zijn en dat het CPB zich daarbij grotendeels op dezelfde gegevens moest baseren. Tevens stemde de staatssecretaris in om een brief te zenden naar de Europese Commissie, waarin werd aangegeven dat er kanttekeningen zijn geplaatst bij de analyse van het evaluatieonderzoek en dat er een contra-expertise wordt uitgevoerd. Op 2 april 2003 heeft het ministerie van Financiën aan het CPB verzocht om de evaluatie van Research voor Beleid naar de effecten van de BTW verlaging voor arbeidsintensieve diensten te beoordelen.

4.3.4 Standpunt van het ministerie van Financiën inzake het evaluatierapport.

Naar aanleiding van het onderzoek van het onderzoeksbureau Research voor Beleid heeft het ministerie van Financiën het standpunt ingenomen dat de proef met het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten niet heeft geleid tot een extra toename van de werkgelegenheid (persbericht ministerie van Financiën, 02-10-2002). De conclusie van het ministerie is gebaseerd op de slotconclusie van het evaluatierapport. Het evaluatierapport is door de staatssecretaris naar de Europese Commissie gestuurd.

Tevens deelde het ministerie mede dat Nederland op grond van de bepaling in de Europese richtlijn het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten per 31 december 2002 in moet trekken. Maar het ministerie van Financiën had ook aangegeven dat de Europese Commissie het experiment met een jaar wilde verlengen tot 31 december 2003. De reden voor deze verlenging was dat andere lidstaten nog niet toe waren gekomen aan een gedegen evaluatie van het experiment. Dit in overweging nemende is de staatssecretaris tot een tweede standpunt gekomen. Hij was van mening dat de verlenging van het experiment met 1 jaar moet worden gebruikt om, mede in het licht van de negatieve conclusies van het rapport, tot een nader besluit over de maatregel te komen (kamerstuk 27222, nr 2).

4.3.5 De contra expertise van het CPB

In opdracht van het ministerie van Financiën heeft het CPB een contra-analyse uitgevoerd ten aanzien van het rapport 'monitor effecten BTW verlaging arbeidsintensieve diensten'. Bij de analyse is tevens rekening gehouden met de hierboven geformuleerd kritiekpunten van MKB-Nederland.

Uit de onderzoeksresultaten van het CPB kan het volgende geconcludeerd worden: de kritiek van MKB-Nederland en de sociale partners op de trendanalyse van Research voor Beleid, in het bijzonder de allesbepalende rol die deze analyse heeft voor de centrale conclusie in het rapport, door het CPB op hoofdlijnen wordt onderschreven (CPB analyse, 2003): de trendanalyse is inderdaad gebaseerd op onvolledige gegevens, maar dit is volgens het CPB Research voor Beleid niet aan te rekenen omdat bepaalde gegevens niet voorhanden waren. Maar hier merkt het CPB wel op dat hier dan ook geen conclusies uit mogen worden getrokken. Door de gehanteerde werkwijze ontstaat een onvolledig beeld en kan ten onrechte de indruk zijn ontstaan dat het onderzoek impliceert dat de BTW maatregel geen positieve werkgelegenheidseffecten heeft opgeleverd (CPB notitie, 2003). Tevens onderschrijft het CPB in de contra expertise ook het kritiekpunt ten aanzien van het deeltijd werken. Omdat het verlaagd BTW tarief in eerste instantie is ingesteld als een tijdelijke maatregel heerste er grote twijfel bij de arbeidsintensieve sectoren ten aanzien van de continuering van het verlaagd tarief. Volgens het CPB werkt deze onzekerheid remmend op het aantrekken van veel nieuw personeel en stimuleert het tijdelijk extra arbeidsinzet (parttime) (CPB notitie, 2003).

Het CPB was van mening dat op basis van de beschikbare gegevens geconcludeerd kon worden dat het verlaagd BTW tarief positieve gevolgen heeft gehad op de werkgelegenheid. De conclusie van het CPB is tot stand gekomen naar aanleiding van drie ontwikkelingen (CPB, 2003):

- Het verlaagd BTW tarief is bij circa 70 % tot 80% van de branches doorberekend in de prijzen.
- Het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten heeft tijdens het experiment ervoor gezorgd dat de werkgelegenheid in arbeidsjaren is toegenomen.
- Het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten heeft gezorgd voor een toename in de afzet van de diensten in de branches.

Op 20 juni 2003 zijn de resultaten van de contra-expertise door het ministerie van Financiën bekend gemaakt en toegezonden naar de leden van de Tweede Kamer. Naar aanleiding van de contra-expertise heeft de Nederlandse overheid (staatssecretaris en leden van de Tweede Kamer) en MKB-Nederland weer opnieuw een standpunt ingenomen.

4.3.6 Het standpunt van het ministerie van Financiën na de contra expertise.

Het doel van de contra-expertise was te onderzoeken of het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten heeft geleid tot werkgelegenheidseffecten.

Na publicatie van de contra-expertise was de staatssecretaris van mening dat de kern van het onderzoek als volgt was:

- De conclusie van Research voor Beleid, dat het statistisch onmogelijk is om aan te tonen dat het experiment werkgelegenheidseffecten heeft opgeleverd, juist is. Volgens het CPB hing dit samen met de grote onzekerheidsmarges in de data. Research voor Beleid had volgens het CPB in de conclusie meer aandacht moeten besteden aan alle andere inzichten die de enquête op leverde om de hoofdconclusie te nuanceren (AFP 2003-391).
- Het CPB stelde, afgaande op de indicatie rond prijzen, afzet en werkgelegenheid die uit het materiaal van Research voor Beleid kunnen worden afgeleid, dat het aannemelijk is dat het experiment positieve werkgelegenheidseffecten heeft gehad. Echter, tegelijkertijd zette het CPB grote vraagtekens bij de gebruikte data (AFP 2003-391).

De staatssecretaris van Financiën heeft naar aanleiding van de hierboven genoemde punten het volgende geconcludeerd: uit zowel het evaluatierapport als de contra-expertise niet is gebleken dat er een duidelijk effect op de werkgelegenheid is gebleken (AFP 2003-391).

4.3.7 Het standpunt van de politiek besluitvormers na de contra expertise.

Nadat de notitie van de contra-expertise was gepubliceerd, is deze ook toegezonden aan de leden van de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. Tijdens de behandeling van de notitie werd door de politieke partijen gevraagd naar het negatieve standpunt van de staatssecretaris. De verschillende politieke partijen zijn van mening dat het CPB rapport helemaal niet negatief is. PvdA, VVD, CDA, D66 en Groenlinks zijn dan ook van mening dat uit het rapport geconcludeerd kan worden dat het verlaagd BTW tarief heeft geleid tot positieve werkgelegenheidseffecten. Het CPB maakt in haar notitie dan duidelijk dat de effecten niet op korte termijn zichtbaar zijn, maar constateert wel dat de BTW verlaging voor ongeveer 70% tot 80% is doorgegeven in de consumptieprijzen en dat de afzet in de branche stevig is toegenomen terwijl de werkgelegenheid in arbeidsjaren gedurende het experiment aanzienlijk is gegroeid (Tweede Kamer, 21 501-07, 26 juni 2003). De politieke partijen zijn ook van mening, omdat de bedoelde effecten lijken te zijn bereikt, dat het zinnig is om in Brussel aan te dringen op verlenging van het experiment (Tweede Kamer, 21 501-07, 26 juni 2003).

Na behandeling van de CPB notitie was de staatssecretaris tot de conclusie gekomen dat het terugkijkend moeilijk was om een gefundeerde uitspraak te doen, maar ook dat het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten nog enige tijd verdiend. Hij zei toe dat hij daarvoor zal pleiten bij de Europese Commissie. Na deze toezegging drongen de politieke partijen er bij de staatssecretaris op aan dat de brief aan de Europese Commissie een positieve ondertoon zou krijgen.

Het formele standpunt na de behandeling van notitie was als volgt naar buiten gebracht:

“De conclusies die in de notitie zijn neergelegd hebben bij de leden van de vaste commissie voor Financiën en bij mij tot de conclusie geleid dat het experiment een positief effect heeft gehad op de werkgelegenheid. (ministerie van Financiën, AFP 2003-00418 M).”

De staatssecretaris vond dat er voldoende aanwijzingen waren die wezen op positieve werkgelegenheidseffecten. Dit was voor de staatssecretaris dan ook de reden om de Europese Commissie te vragen om een verlening van het experiment met twee tot drie jaar voor te stellen aan de Europese Raad voor Ministers (ministerie van Financiën, AFP 2003-00418).

4.3.8. Het standpunt van MKB-Nederland na de contra expertise

Naar aanleiding van de uitkomsten van de contra-expertise was MKB-Nederland van mening dat het CPB de kritiekpunten na behoren had verwerkt in de contra-expertise. MKB-Nederland vond dan ook dat uit de notitie van het CPB naar voren kwam dat het verlaagd BTW tarief wel had geleid tot werkgelegenheidseffecten.

Deze veronderstelling was gebaseerd met name op de volgende passage van de notitie: *“afgaand op de indicaties rond prijzen, afzet en werkgelegenheid die uit het materiaal van Research voor Beleid kunnen worden afgeleid is het aannemelijk dat de BTW verlaging positieve werkgelegenheidseffecten heeft gehad”* (CPB notitie, 2003).

MKB-Nederland was dan ook van mening dat het rapport van het CPB bepaald geen steun gaf aan de negatieve conclusies van Research voor Beleid (brief MKB-Nederland, 104/063).

MKB-Nederland kon zich dan ook totaal niet vinden in het standpunt van de staatssecretaris: uit de contra expertise blijkt dat het experiment geen gunstig effect heeft gehad op de werkgelegenheid.

Mede naar aanleiding van de tegenstrijdige standpunten van de staatssecretaris was MKB-Nederland van mening dat op grond van de uitkomsten van de contra-expertise de staatssecretaris op korte termijn in debat moest gaan met de leden van de Vaste Commissie voor Financiën van de Tweede Kamer. MKB-Nederland heeft dan ook aangedrongen om dit debat nog plaats te laten vinden voor het zomerreces in 2003. Op dit spoeddebat werd aangedrongen omdat verwacht werd dat Brussel op korte termijn nog een besluit zou nemen ten aanzien van het verlaagd BTW tarief en dat zodoende de contra-expertise niet meer mee zou worden genomen in de overwegingen. Het debat tussen de staatssecretaris en de leden van de vaste commissie heeft plaats gevonden tijdens het algemeen overleg van 26 juni 2003. Mede door dit overleg heeft de staatssecretaris zijn standpunt veranderd en heeft hij in Brussel bij de Europese Commissie gepleit voor verlenging van het experiment met twee tot drie jaar.

Na de hierboven beschreven standpunten van MKB-Nederland, politieke besluitvormers en ambtelijke besluitvormers zal in de volgende paragraaf het besluitvormingsproces worden beschreven.

4.4 Het Europese besluitvormingsproces

Nadat de besluitvorming in Nederland heeft plaatsgevonden is het verschoven richting Brussel. Op 25 november 2003 stond het onderwerp op de agenda van de ECOFIN RAAD. Tijdens deze bespreking heeft de staatssecretaris erop aangedrongen dat de besluitvorming voor het einde van dit jaar afgerond zou worden, zodat de betrokkenen in het bedrijfsleven zo spoedig mogelijk de toepassing zijnde BTW tarief kunnen worden geïnformeerd (kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 22).

De ECOFIN RAAD had unaniem besloten dat het zeer gewenst zou zijn dat het experiment verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten verlengd zou worden met een periode van twee jaar. De Raad heeft de Commissie uitgenodigd daartoe een voorstel in te dienen (kamerstukken I 2003/04, 29 210, nr. C). Op 16 december 2003 heeft de Europese Commissie bij de Raad van Ministers en bij het Europees Parlement het voorstel ingediend voor een verlenging van de BTW regeling tot en met 31 december 2005 (VN 2004/1.13). Dit hield in dat in Nederland de komende 2 jaar door kon worden gegaan met het experiment verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

4.5 Gehanteerde lobbymethoden en beïnvloedingstechnieken.

Inleiding

Lobbyen is het feitelijke proces van belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding bij overheden en politiek (Pauw 1998: 19), of zoals de definitie zegt, een informele poging om formele gezagdragers te beïnvloeden (Van Schendelen 1995:40). Uit deze twee definities blijkt dat lobbyen een proces is. De politieke of ambtelijke besluitvorming is ook een proces. Een goede lobby begint in eerste instantie in een zo vroeg mogelijk stadium op ambtelijk niveau en in een latere fase verschuift het richting de politieke arena. Voor een lobbyist is het belangrijk om bekend te zijn met besluitvormingsprocessen. Het probleem hierbij is echter dat ieder besluitvormingsproces een opzichzelfstaand fenomeen is. Aan ieder besluitvormingsproces gaat een uniek samenspel van factoren en actoren vooraf. Het besluitvormingsproces rond het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten heeft plaatsgevonden in twee politieke arena's: het Nederlands parlement en bij de Europese Unie. Een BTW verlaging is een Europese bevoegdheid en daarom wordt het uiteindelijke besluit in Brussel genomen. Voordat dit besluit kan worden genomen moet eerst per lidstaat een standpunt worden geformuleerd.

Deze scriptie is gericht op de beïnvloeding van standpunt van de Nederlandse overheid. In deze scriptie is de Brusselse lobby buiten beschouwing gelaten. Alleen de lobbyactiviteiten die in Nederland zijn ondernomen worden beschreven.

De beschrijving van de gehanteerde lobbymethoden is op gedeeld in twee delen. In het eerste deel zullen algemene lobbyactiviteiten worden beschreven. Vervolgens zullen een aantal specifieke lobbyactiviteiten uiteen worden gezet. Hierbij zullen zowel directe als indirecte methoden aan de orde komen.

Algemeen

De eerste lobbymethode die beschreven wordt is niet te plaatsen bij een specifiek jaartal. Deze activiteiten waren en zijn jaarlijks terugkomende verschijnselen.

MKB-Nederland heeft jaarlijks enkele malen persoonlijk contact met politieke en ambtelijke besluitvormers. In de periode rond de verlenging van het experiment heeft MKB-Nederland deze persoonlijke ontmoetingen gebruikt om de volksvertegenwoordigers op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in het veld rond het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Een andere lobbyactiviteit die ook enkele malen is ondernomen is het organiseren van workshops en werkbezoeken. Op uitnodiging van de brancheorganisaties en/of vakbonden konden de politieke en ambtelijke besluitvormers een indruk krijgen hoe arbeidsintensief de werkzaamheden daadwerkelijk waren. Vooral de fietsenherstelbranche, kappersbranche en de schildersbranche hebben op deze wijze actief geprobeerd om de leden van de Vaste Commissie op deze manier te beïnvloeden.

De andere ondernomen lobbyactiviteiten van MKB-Nederland, en ook van de andere actoren in het netwerk, zijn pas echt opgang gekomen na het uitkomen van het evaluatierapport van Research voor Beleid naar de werkgelegenheidseffecten van het verlaagd BTW tarief.

4.5.1 Specifiek ondernomen lobbyactiviteiten

Mobilisatie van de cruciale stakeholders

Bij de lobby voor de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten zijn verschillende actoren te identificeren: FNV, CNV, VNO-NCW en afzonderlijke brancheorganisaties.

Ten tijde van publicatie van het evaluatierapport is MKB-Nederland overgegaan tot mobilisatie van de verschillende actoren. Doordat verschillende vakbonden en belangenorganisaties de krachten hebben gebundeld is een enorm draagvlak tot stand gekomen voor het experiment waar de Nederlandse overheid moeilijk om heen kon. Bij de lobby waren de organisaties echt op elkaar afgestemd, omdat de motieven en de belangen van de werkgevers en de werknemersbonden hetzelfde waren. Ook ideologisch was er geen verschil van mening tussen FNV en CNV. Allen waren voorstander van het lage BTW tarief. De afspraken werden in onderling overleg gemaakt over wie welke partij zou belobbyen. Bij de lobby van de afzonderlijke brancheorganisaties moet een kanttekening worden geplaatst. Uit de verzamelde documentatie wordt door bepaalde critici gesteld dat MKB-Nederland niet erg actief is geweest en dat voornamelijk de aangesloten brancheorganisaties (kappers, schilders, schoenlappers, etc.) actief hebben gelobbyd. Dit is niet terecht. De brancheorganisaties zijn organisaties die aangesloten zijn bij MKB-Nederland en worden door MKB-Nederland aangestuurd op het ondernemen van bepaalde lobbyactiviteiten. De functie van de brancheorganisaties bij de lobby was voornamelijk het overtuigen van de politieke en ambtelijke besluitvormers van de arbeidsintensiviteit van de werkzaamheden. Door middel van werkbezoeken moest dit worden aangetoond. Tevens hebben verschillende brancheorganisaties informele contacten gehad met politieke besluitvormers. Doordat verschillende organisaties hetzelfde geluid hebben laten horen is daardoor de lobby versterkt!

Reframing van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Bij een goede lobby wordt altijd getracht het onderwerp een positieve lading mee te geven (reframing). Een geschil wordt altijd gevat in woorden en kun je dus ook oplossen met andere en liefst mooiere woorden (Van Schendelen 2002, 13). MKB-Nederland heeft getracht om het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten in een ander dag licht te stellen. MKB-Nederland heeft continu medegedeeld dat het niet verlengen van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten ten kostte zou gaan van 8.500 banen. Tevens werd aangegeven dat stopzetten van het experiment maar €200 miljoen aan BTW opbrengsten zou opleveren. Deze extra inkomsten zouden vervolgens verloren gaan aan WW- uitkeringen voor de 8.500 ontslagen werknemers (MKB-Nederland 2001). MKB-Nederland heeft geprobeerd

hiermee te zeggen: wij zijn voor creëren van werkgelegenheid en de overheid niet. Tevens probeerde men hier mee aan te geven dat stopzetten geen extra inkomsten zou op leveren.

Ondernomen lobbyactiviteiten in chronologische volgorde

25 februari 2003

Na de verkiezingen van 2003 is een nieuwe regering geformeerd. Tijdens de kabinetsformatie heeft de Federatie van Ondernemersorganisaties in de Afbouw (FOA) bij de formateurs doormiddel van een brief aandacht gevraagd voor de voortzetting van het experiment. De FOA is een brancheorganisatie die lid is van MKB-Nederland. In samenwerking met MKB-Nederland heeft de FOA de formateurs van de nieuwe coalitie erop gewezen dat het verlaagd BTW tarief heeft geleid tot positieve werkgelegenheidseffecten in de betreffende sector. Tevens heeft de FOA aangegeven een indicatie te hebben dat het experiment ook heeft bijgedragen aan de vermindering in het zwartwerken in de sectoren. De FOA heeft er met klem op aangedrongen dat in de coalitievorming een positief standpunt wordt ingenomen wat betreft het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten (FOA, 25 februari 2003). Deze brief is tevens verzonden naar de leden van de Vaste Commissie voor Financiën.

11 maart 2003

De Koninklijke Algemene Nederlandse Kappersorganisatie (ANKO) is een brancheorganisatie die lid is van MKB-Nederland. In opdracht van MKB-Nederland, ANKO en de Kappersbond FNV/FNV Schoonheidsverzorging heeft het EIM onderzoek verricht naar de werkgelegenheidseffecten van het verlaagd BTW tarief in de kappersbranche. Uit dit onderzoek bleek dat de kappersbranche voldaan heeft aan beide doelstellingen van het experiment: stimuleren van de werkgelegenheid en het terugdringen van het zwartwerken (ANKO 11 maart 2003). MKB-Nederland was mening dat deze onderzoeksresultaten door de ANKO gezonden moesten worden naar de Vaste Commissie voor Financiën. Vóór de behandeling van het evaluatierapport in de Vaste Commissie voor Financiën heeft het ANKO per brief contact gezocht met de leden van de Vaste Commissie. In deze brief is kenbaar gemaakt dat zij zich, op basis van de onderzoeksresultaten van het EIM rapport, niet konden vinden in de conclusie van het evaluatierapport (het verlaagd BTW tarief heeft niet geleid tot aantoonbare werkgelegenheidseffecten). Immers uit het EIM rapport blijkt het tegenovergestelde. Dit rapport is dan ook aan de leden van de commissie gezonden.

12 maart 2003

Zoals aangegeven is de lobby van MKB-Nederland ten aanzien van de verlenging van het experiment pas echt op gang gekomen na het evaluatierapport van Research voor Beleid. Na het totstandkomen van de uitkomsten van het onderzoek heeft MKB-Nederland in samenwerking met werkgevers en werknemersorganisaties per brief contact gezocht met de Vaste Commissie voor Financiën en de Vaste Commissie voor Economische zaken. Tevens is de brief verstuurd naar het ministerie van Financiën. In deze brief is aangegeven dat het

rapport volgens hen geen betrouwbare basis is om te beslissen tot beëindiging van verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten in die sectoren (Brief 12 maart 2003: 40/154/13) MKB-Nederland, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties hebben aangegeven dat zij zich niet konden vinden in de wijze waarop het onderzoek was verricht .

Tevens waren MKB-Nederland en de vakbonden van mening dat als breder werd gekeken dan de analyse uit het onderzoek, dat dan blijkt dat er wel degelijk duidelijke positieve effecten waren te constateren (Brief 12 maart 2003: 40/154/13).

De kritiekpunten op het evaluatieonderzoek zijn al in een eerder stadium van dit onderzoek beschreven, hier zal dus ook niet verder op worden ingegaan. Hier wordt alleen melding gedaan van de actie die ondernomen is na het uitkomen van het evaluatieonderzoek.

1 en 3 april 2003

Op 1 april 2003 heeft MKB-Nederland, samen met de sociale partners, per brief het ministerie van Financiën benadert. Deze brief is verzonden naar aanleiding van de uitkomsten van het overleg tussen de staatssecretaris en de leden van de Vaste Commissie voor Financiën. In de verstuurd brief wordt de staatssecretaris bedankt voor het honoreren van het verzoek voor een contra-expertise. Tevens geeft MKB-Nederland aan dat zij graag de kritiekpunten op het evaluatierapport ziet verwerkt in de contra-expertise. In de brief werd ook aangegeven dat zij de kritiekpunten graag mondeling op het ministerie Financiën en aan het CPB wilden toelichten.

Een tweede belangrijk passage in de brief is dat MKB-Nederland van mening is dat de staatssecretaris de Europese Commissie op de hoogte moet stellen van de contra-expertise, zodat het rapport van het CPB nog een rol kan spelen bij de evaluatie van de Europese Commissie (brief bonden en MKB-Nederland, 1 april 2003).

Op 3 april hebben MKB-Nederland en de sociale partners een kopie van de brief gezonden naar de leden van de Vaste Commissie voor Financiën. Hierbij deelde MKB-Nederland en de sociale partners opnieuw mee dat zij hopen dat de commissieleden rekening willen houden met de kritiekpunten van de brancheorganisaties en de sociale partners. In de brief werd opnieuw aangegeven dat zij de kritiekpunten graag mondeling wilden toelichten.

4 juni 2003

MKB-Nederland heeft bij de lobby ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten ook de publiciteit gezocht. Op 4 juni 2003 verscheen in het NRC Handelsblad een gedegen artikel waarin werd vermeld dat afschaffing van het verlaagd BTW tarief ten kostte zal gaan van tienduizend banen in de arbeidsintensieve sector. De heer Warmerdam van MKB-Nederland gaf in het artikel aan dat met name banen verloren zouden gaan bij de kappers en in mindere mate bij de schilders.

17 en 18 juni 2003

Op 17 juni zijn leden van de PvdA op uitnodiging op bezoek geweest bij MKB-Nederland. Tijdens dit gesprek is het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten aan de orde geweest. Naar aanleiding van dit gesprek heeft de Koninklijke Algemene Nederlandse Kappersorganisatie (ANKO) naar de PvdA Tweede Kamerfractie documentatie verzonden ten aanzien van het verlaagd BTW tarief. De documentatie bestond uit de volgende drie stukken (brief ANKO 18 juni 2003):

- Brief van de sociale partners met daarin kritische kanttekeningen bij het evaluatie rapport.
- Brief van de ANKO en de kappersbond FNV specifiek over de kappersbranche.

- Samenvatting van het rapport van de Europese Commissie over het experiment.

22 juni 2003

MKB-Nederland heeft op 20 juni in het Financieel Dagblad commentaar gegeven op de uitkomsten van de contra expertise. Hierin werd vermeld dat zij zeer tevreden waren met de uitkomst en dat het experiment wel degelijk heeft geleid tot positieve werkgelegenheidseffecten. Tevens was MKB-Nederland blij dat het CPB ook de geformuleerd kritiekpunten had verwerkt in de contra-expertise. In het artikel werd ook aangegeven dat na de uitkomsten van het CPB rapport wel een positief standpunt in moet worden genomen want een afschaffing van het verlaagd BTW tarief zal leiden tot verlies van ongeveer tienduizend banen.

23 juni 2003

Op 23 juni, enkele dagen voor het algemeen overleg in de Tweede Kamer, heeft MKB-Nederland opnieuw de publiciteit gezocht. In een artikel in de Telegraaf werd medegedeeld dat het evaluatieonderzoek van Research voor Beleid conclusies had getrokken op basis van een foute analyse en werd uiteengezet dat uit de contra-expertise wel degelijk blijkt dat het experiment heeft geleid tot positieve werkgelegenheidseffecten.

25 juni 2003

Op vrijdag 20 juni 2003 zijn de uitkomsten van de contra-expertise door het ministerie van Financiën bekend gemaakt en naar de Tweede Kamer gezonden. Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de staatssecretaris in eerste instantie aangegeven dat uit de contra- expertise evenmin blijkt dat het experiment een gunstig effect heeft gehad (Brief 25 juni 2003). Naar aanleiding van deze uitspraak hebben de sociale partners en MKB-Nederland een gezamenlijke brief naar de leden van de Vaste Commissie voor Financiën gezonden. In deze brief is kenbaar gemaakt dat zij onthutst waren over de uitspraak van de staatssecretaris. In de brief werd vermeld dat het CPB wel degelijk had aangetoond dat het experiment positieve effecten heeft gehad op de werkgelegenheid. Dit standpunt werd onderbouwd doormiddel van passages uit de contra-expertise.

Tevens werd in de brief aangedrongen op een spoeddebat. Volgens MKB-Nederland was het algemeen overleg (26 juni 2003) tussen de Vaste Commissie en de minister en staatssecretaris van Financiën een goede gelegenheid voor dit spoeddebat. MKB-Nederland en de sociale partners waren van mening dat een spoeddebat vereist was, omdat in Brussel op korte termijn een besluit zou worden genomen ten aanzien van het verlaagd BTW tarief. Als het debat na het zomerreces plaats vond was de kans groot dat het besluitvormingproces niet meer te beïnvloeden was en dat de conclusies uit het CPB rapport niet meer werden meegenomen in de overwegingen (Brief 25 juni 2005).

Tevens is op 25 juni een e-mail verzonden door MKB-Nederland naar de leden van de Vaste Commissie voor Financiën waarin ter voorbereiding van het Algemeen Overleg werd vermeld welke partijen overtuigd waren van de positieve uitkomsten van de contra-expertise en welke partijen een voorstel voor verlenging van het experiment zouden steunen.

4.6 Resumerend

De gesprekken die op ambtelijk niveau zijn gevoerd hebben met name betrekking op de negatieve conclusies van het evaluatie onderzoek van Research voor Beleid. Op basis van dit onderzoek heeft het ministerie van Financiën geconcludeerd dat het verlaagd BTW tarief geen

effect heeft gehad op de werkgelegenheid. MKB-Nederland deelde tijdens deze gesprekken mede dat zij zich niet kon vinden in de analyse. Op basis van deze twee verschillende standpunten werd inhoudelijk gediscussieerd over de analyse van het onderzoek. MKB-Nederland heeft ook gesprekken gevoerd op politiek niveau. Voor het uitkomen van de conclusies van het evaluatieonderzoek heeft MKB-Nederland enkele malen contact gehad met verschillende politici. Deze contacten hadden voornamelijk een informatief karakter. Na het uitkomen van het evaluatieonderzoek hadden de contacten met name betrekking op ontkrachting van de analyse.

MKB-Nederland verwachtte veel van de contacten op politiek niveau. Door middel van brieven, werkbezoeken en persoonlijke gesprekken werd geprobeerd het belang van de verlenging van het verlaagd BTW tarief te benadrukken. Het standpunt van de politici ten aanzien van de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten was in eerste instantie terughoudend. Uit het evaluatie onderzoek bleek immers dat een verlaagd BTW tarief geen gevolgen had voor de werkgelegenheid. MKB-Nederland heeft in samenwerking met de vakbonden en de brancheorganisaties uit het netwerk geprobeerd de politici te overtuigen van de zwakte van de het evaluatie onderzoek. Dit heeft er toe geleid dat tijdens de behandeling van het onderzoek in de Tweede Kamer verschillende politici hebben aangedrongen op een contra expertise. De politieke contacten zijn dus belangrijk voor MKB-Nederland. Hieruit blijkt tevens dat MKB-Nederland een goede verstandhouding heeft met de politici binnen het netwerk. MKB-Nederland had voornamelijk contact met de leden van de Vaste Commissie voor Financiën.

Nadat in de Tweede Kamer overeenstemming was bereikt over een contra-expertise heeft het ministerie van Financiën opdracht gegeven om het CPB de contra-expertise uit te laten voeren. Nadat dit bekend werd heeft MKB-Nederland, in samenwerking met de vakbonden opnieuw contact gezocht met het ministerie van Financiën. In samenwerking met de sociale partners is getracht om een vinger aan de pols te krijgen bij de contra expertise. Dit is ook gelukt. MKB-Nederland heeft kritiekpunten op het evaluatieonderzoek mondeling mogen toelichten op het ministerie en bij het CPB. Dit heeft er toe geleid dat de geformuleerde kritiekpunten ook werden beoordeeld in de contra-expertise.

MKB-Nederland was niet ontevreden over de uitkomsten van het CPB rapport, maar wel over de reactie van het ministerie van Financiën. Op basis van deze reactie is besloten om opnieuw contact te zoeken met leden van de Vaste Commissie voor Financiën. MKB-Nederland wist dat een groot deel van de commissieleden voorstander was van het verlaagd BTW tarief. Hier was dan ook de lobbywinst te behalen. MKB-Nederland is deze commissieleden ook gaan bestoken met brieven en e-mails. Gelijktijdig is MKB-Nederland ook de publiciteit gaan zoeken om de publieke opinie te beïnvloeden en te mobiliseren. Hierin werd stevast medegedeeld dat stopzetting van het verlaagd BTW tarief zou leiden tot een enorm verlies van banen.

Hoofdstuk 5 De bevindingen over de lobby

5.1 De bevindingen

Naar aanleiding van de beschreven lobbyactiviteiten, de verschillende standpunten en het besluitvormingsproces rond de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten zullen hieronder de bevindingen worden beschreven:

De lobby van MKB-Nederland heeft voor een groot deel in de openbaarheid en op een formele manier plaatsgevonden.

In het theoretisch kader is het begrip lobbyen als volgt gedefinieerd:

“Informeel en niet openbare pogingen om de politieke besluitvorming te beïnvloeden”.

De lobbyactiviteiten van MKB-Nederland hebben voor een groot deel in de openbaarheid en op een formele manier plaatsgevonden. Ten eerste is de lobby van MKB-Nederland voor een groot deel gebaseerd op gepubliceerde rapporten. Ten tweede heeft MKB-Nederland enkele formele brieven gezonden naar zowel politieke als bestuurlijke besluitvormers. Ten derde heeft MKB-Nederland de media erbij betrokken.

Na het uitkomen van de resultaten van de contra-expertise heeft MKB-Nederland veelvuldig de media gezocht. Door in verschillende kranten te noemen dat het afschaffen van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten ten koste zal gaan van duizenden banen is getracht om ook de landelijke opinie te mobiliseren en achter zich te krijgen. Hierdoor zouden vrijwel zeker ook de politieke partijen voor een verlenging kiezen. Politieke besluitvormers zullen bijna nooit tegen een voorstel zijn als de publieke opinie ervoor is.

Kijkend naar de bovenstaande definitie kan worden geconcludeerd dat de lobby van MKB-Nederland hier in beperkte mate aan voldoet. Als de ondernomen activiteiten niet worden beschouwd als lobbyactiviteiten kan geconcludeerd worden dat MKB-Nederland maar een beperkte lobby heeft gevoerd.

De echte lobbyactiviteiten zijn erg laat van start gegaan.

De lobby van MKB-Nederland is pas op gang gekomen na de negatieve uitkomsten van het evaluatierapport. MKB-Nederland mag ook van geluk spreken dat het verlaagd BTW tarief al

met een jaar was verlengd. Zonder deze verlenging had MKB-Nederland vrijwel zeker geen tijd meer gehad om te lobbyen voor een contra-expertise en had de Europese Commissie haar besluit moeten nemen op basis van het evaluatierapport.

MKB-Nederland heeft jaarlijks enkele malen contact met politieke en ambtelijke besluitvormers gehad. Deze contacten zijn uitgelezen mogelijkheden om ontwikkelingen rond het verlaagd BTW tarief te bespreken.

Doormiddel van haar contacten heeft MKB-Nederland de mogelijkheid gehad om haar lobbyactiviteiten in een vroeg stadium te starten. Dit heeft MKB-Nederland echter nagelaten. Zo had men in een vroeg stadium, door middel van de bestaande ambtelijke contacten, moeten proberen om inspraak te krijgen in de formulering van de onderzoeksopdracht van het evaluatierapport. Dit had het begin van de lobby moeten zijn. Tevens had MKB-Nederland uit de tussenevaluaties kunnen vernemen hoe men de gegevens analyseerde en dat de verwachte resultaten niet behaald zouden worden. Na het uitkomen van de tussenevaluatie had MKB-Nederland gelijk haar bezwaren op de analyse kenbaar moeten maken. Dit had trouwens ook een punt kunnen zijn om de lobby bij ambtelijke en politieke besluitvormers te starten. Tijdens de behandeling van de Vaste Commissie voor Financiën had de staatssecretaris een opmerking van gelijke strekking, namelijk:

“Tijdens de evaluatie is voldoende overleg geweest met de branches, dus waarom zijn deze kanttekeningen niet eerder naar voren gebracht?” (Tweede Kamer, 28 600 IBX, 02-04-2003).

Ondanks het feit dat er in een vroeg stadium wel degelijk contacten zijn geweest, is dus nagelaten om in een vroeg stadium na te denken over een lobbystrategie voor de verlenging van het verlaagd BTW tarief.

MKB-Nederland heeft een ongestructureerde lobby gevoerd.

MKB-Nederland heeft nagelaten om vooraf een lobbystrategie vast te stellen. Dit heeft er toe geleid dat MKB-Nederland een ongestructureerde lobby heeft gevoerd. Men wist niet wat men wanneer moest doen met wie! Met andere woorden: MKB-Nederland heeft op de bonnefooi gelobbyd. Als vooraf een lobbystrategie was ontwikkeld, had MKB-Nederland beter kunnen inschatten wat de risico's en wat de kansen waren. Men was naar alle waarschijnlijkheid dan ook niet te laat gestart met de lobbyactiviteiten. Tevens had men eerder over kunnen gaan tot mobilisatie van de cruciale actoren. MKB-Nederland heeft zich nu voornamelijk moeten beperken tot het publiceren van rapporten en het geven van tegenargumenten in een late fase. Door het niet (op papier) formuleren van een lobbystrategie heeft MKB-Nederland het bijna onmogelijk gemaakt om haar lobby te evalueren. Hierdoor heeft MKB-Nederland zich de mogelijkheid ontnomen om van deze lobby te leren voor de toekomst.

De lobby van MKB-Nederland heeft met name plaatsgevonden op politiek niveau en was in mindere mate gericht op het bestuurlijke niveau.

De besluitvorming rond de verlenging van het verlaagd BTW tarief is op te delen in twee fasen:

- De periode rond het evaluatierapport

- De periode rond het uitkomen van de contra-expertise.

Dit heeft er toe geleid dat de bevindingen van de lobby ook tweeledig zijn. Een normaal lobbytraject begint in eerste instantie op ambtelijk niveau voor een vroegtijdige beïnvloeding en later verschuift het richting politiek niveau.

Doordat de lobby van MKB-Nederland pas in een laat stadium echt van start is gegaan heeft men zich vooral gericht op de politieke besluitvormers. De onderzoeksresultaten waren al bekend en het rapport was al verzonden naar de Europese Commissie. Hierdoor had het benaderen van het ministerie van Financiën vrijwel geen zin meer. MKB-Nederland moest de politieke besluitvormers ervan overtuigen dat het evaluatieonderzoek niet naar behoren was uitgevoerd en dat op basis hiervan geen besluit kon worden genomen.

In de tweede fase van de besluitvorming heeft MKB-Nederland zich gericht tot zowel de politieke als de ambtelijke besluitvormers. In een jaar tijd moest een contra-expertise worden gemaakt. Dit heeft er toe geleid dat MKB-Nederland weer niet het `normale` lobbyproces kon bewandelen. Tijdens deze periode heeft men zich in eerste instantie gewend tot het ministerie van Financiën. Hierbij is getracht om inspraak te krijgen in de contra-expertise. MKB-Nederland heeft in de korte periode die nog restte regelmatig en op gezette tijden politieke en ambtelijke besluitvormers ingelicht over de contra-expertise. Tevens heeft MKB-Nederland ook publiciteit gezocht om de tekortkomingen van het evaluatierapport onder de aandacht te brengen van het grote publiek en om de positieve conclusie van het CPB te benadrukken.

Doordat MKB-Nederland veel te laat is begonnen met haar lobby, heeft men nooit het `normale` lobbyproces kunnen bewandelen. Dit heeft ertoe geleid dat MKB-Nederland in eerste instantie de politieke besluitvorming heeft moeten belobbyen. Ook het lobbyproces rond de contra-expertise heeft vanwege tijdsgebrek niet kunnen voldoen aan een `normaal` lobbyproces. Hierdoor heeft MKB-Nederland gelijktijdig contact moeten zoeken met politieke als wel ambtelijke besluitvormers.

Het bestuurlijk standpunt van de staatssecretaris was niet sterk.

De besluitvorming rond de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten wordt mede gekenmerkt door de zwakke standpunten van de besluitvormers. Na het uitkomen van beide rapporten werd door het ministerie van Financiën geconcludeerd dat het verlaagd BTW tarief niet heeft geleid tot aantoonbare werkgelegenheidseffecten. Tevens is na het uitkomen van de onderzoeken besloten dat het experiment zou moeten eindigen. Tot twee keer toe is de staatssecretaris teruggekomen op zijn eerder genomen besluit. De eerste keer heeft dit geleid tot de contra-expertise. De tweede verandering van standpunt heeft er toe geleid dat de staatssecretaris in Brussel heeft gepleit voor verlenging van het experiment. De politieke partijen, op uitzondering van het CDA, zijn altijd voorstander geweest van het verlaagd BTW tarief. Dit heeft er dan ook toe geleid dat zij als een blok de staatssecretaris hebben geprobeerd te overtuigen van het nut van het verlaagd BTW tarief. Tijdens de besluitvorming rond het evaluatierapport was geen echte overtuigingskracht nodig om de staatssecretaris over te halen. Hij had bij voorbaat al gezegd dat de verlenging van het experiment met èèn jaar moet worden gebruikt om, mede in het licht van de negatieve conclusies van het rapport, tot een nader besluit over de maatregel te komen (kamerstuk 27222, nr 2).

Het bestuurlijke standpunt naar aanleiding van de contra-expertise was ook niet standvastig. Ondanks dat uit de contra expertise blijkt dat op korte termijn geen aantoonbare effecten verwacht moeten worden is er toch mee ingestemd om in Brussel te pleiten voor verlenging van het verlaagd BTW tarief.

Mede door het ontbreken van standvastige bestuurlijk standpunten van de staatssecretaris voor Financiën was het voor de politieke partijen als ook voor MKB-Nederland gemakkelijk scoren.

De lobby is sterk afhankelijk geweest van de contacten met de andere actoren binnen het netwerk

De lobby van MKB-Nederland wordt sterk bepaald door de mate waarin de actoren in het netwerk met elkaar zijn opgetrokken. De gezamenlijke lobby is dus ook bepalend geweest voor de lobbymethoden en -technieken die gebruikt zijn. Al vanaf het begin van lobby hebben de actoren goed contact met elkaar onderhouden en de afzonderlijke lobby's op elkaar afgestemd. Het was pas tijdens de fase van de verlenging van het experiment dat verschillende actoren (MKB-Nederland, FNV, VNO-NCW en CNV) met elkaar zijn op getrokken. Zodoende is toen een krachtige lobby met een groot en breed draagvlak van start gegaan. Deze gezamenlijke lobby is pas echt zichtbaar geworden net nadat het evaluatierapport was gepubliceerd. De eerste grote gezamenlijke lobbyactiviteit was dan ook de ontkrachting van de slotconclusie van het rapport.

Verder werd niet alleen een gezamenlijke lobby uitgevoerd, maar ook een afzonderlijke lobby. Met name bij de afzonderlijke lobby's hebben de brancheorganisaties intensief gelobbyd. De afzonderlijke lobbyactiviteiten werden dan vaak in overleg of met medeweten van MKB-Nederland verricht. De lobbyactiviteiten van de brancheorganisaties hebben er vooral voor gezorgd dat de politieke en ambtelijke besluitvormers via o.m. bezoeken/excursies daadwerkelijk konden ondervinden hoe arbeidsintensief bepaalde werkzaamheden waren.

De grootte en de intensiviteit van de lobby heeft zeker bijgedragen aan het bereikte resultaat.

MKB-Nederland heeft bij haar lobby gebruik gemaakt van lobbytechnieken en lobbymethoden die specifiek gericht waren op persoonlijk contact en ondersteunen van politieke besluitvormers.

De lobby van MKB-Nederland was vooral gericht op de leden van de Vaste Commissie voor Financiën, de staatssecretaris van Financiën en in beperkte mate op ambtelijke besluitvormers. Bij deze lobby is gebruik gemaakt van persoonlijke gesprekken, e-mail en persoonlijke brieven, maar het uiteindelijke doel van de lobby was de gehele Vaste Commissie voor Financiën, de staatssecretaris voor Financiën en de ambtenaren van het ministerie van Financiën te overtuigen van het nut van een verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Een andere lobbymethode die is gehanteerd, is het verschaffen van informatie. Deze informatie werd op strategische momenten verspreid. Op basis van deze informatie konden met name de politieke besluitvormers een oordeel vormen en conform een besluit nemen. Deze informatieverschaffing vond plaats doormiddel van persoonlijke gesprekken,

beschrijvingen van het experiment in krantenartikelen en achtergrondnotities en doormiddel van persoonsgerichte brieven.

Bij de benadering van de politieke besluitvormers is ook rekening gehouden met zijn of haar politieke grondslagen. Hier kwam het netwerk waarin de lobby plaatsvond zeer van pas.

Doormiddel van reframing van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten heeft MKB-Nederland getracht de opinie achter zich te krijgen.

Na het uitkomen van de resultaten van de contra-expertise heeft MKB-Nederland veelvuldig de media gezocht. Hiermee is getracht de publieke opinie achter zich te krijgen en het volk te mobiliseren. MKB-Nederland heeft continu aangegeven dat zij voor het creëren van werkgelegenheid is en tegen zwartwerken. Met het verlaagd BTW tarief werd werkgelegenheid gecreëerd. Tevens werd aangegeven dat door stopzetting van het verlaagd BTW tarief 8.500 mensen een beroep zouden gaan doen op de WW-uitkering. Ook is aangegeven via de verschillende media dat een verlaging van de BTW ook zou inhouden een vermindering van het `zwart` werk in die sectoren.

MKB-Nederland had zich meer moeten/kunnen richten tot de Europese besluitvormers.

Hoewel deze bevinding niet binnen het kader van deze scriptie past, is het wel een belangrijke constatering.

BTW aangelegenheden behoren tot de bevoegdheden van de Europese Unie. Lidstaten kunnen zelf in principe niet bepalen of zij goederen en diensten met een hoog of een laag BTW tarief belasten. Als MKB-Nederland eerder had ingezien dat de Nederlandse politieke partijen overtuigd waren van het verlaagd BTW tarief had zij haar pijlen meer kunnen richten op de Europese politieke besluitvormers. Men had actiever in `Brussel` kunnen zijn en zodoende als het ware een “tweetraps” lobby kunnen organiseren met de koepelorganisaties in de Europese Unie. Dit zou de zaak veel sterker hebben gemaakt.

Hoofdstuk 6 De koppeling van de casus aan de theorie

6.1 Inleiding

Voordat een oordeel kan worden gegeven over de lobby van MKB-Nederland ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten zal eerst de effectiviteit van de lobby worden beoordeeld. De beoordeling van de effectiviteit zal plaatsvinden aan de hand van de in het theoretische kader beschreven niveaus van succes/effectiviteit. Bij deze maatstaven van effectiviteit moet wel een kanttekening worden geplaatst. Het is een intersubjectieve wetenschappelijke mening die volgens bepaalde procedures tot stand is gekomen. Het kan zich voordoen dat de drie niveau's van succes/effectiviteit niet door iedereen erkend worden en dat op een andere manier een wetenschappelijk oordeel wordt geformuleerd ten aanzien van succes/effectiviteit.

Ondanks deze tekortkoming zal toch worden getracht de effectiviteit/succes van de lobby van MKB-Nederland te beoordelen aan de hand van de drie niveau's (dossierwinst, positie in het netwerk en de eigen organisatie).

6.2 De mate van succes van de lobby

Dossierwinst

MKB-Nederland heeft ten aanzien van het dossier verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten dossierwinst gerealiseerd. Het verlaagd BTW tarief is verlengd met twee jaar. Dit dossier is mede behaald door de lobby van MKB-Nederland. De lobby moest bereiken dat de Nederlandse overheid een positief standpunt in Brussel zou innemen ten aanzien van dit dossier. Aangezien een BTW verlaging een Europese aangelegenheid is, kan alleen de Raad van Ministers in Brussel over een dergelijk onderwerp besluiten nemen. Zowel bij de implementatie als bij de verlenging van het experiment heeft de Nederlandse overheid in Brussel altijd voor het experiment gepleit.

De dossierwinst van MKB-Nederland is vanwege vier redenen behaald:

Ten eerste had MKB-Nederland een duidelijk doel geformuleerd: verlenging van het experiment. Het hebben van een goed geformuleerde doelstelling is belangrijk bij een lobby omdat de lobby dan specifiek toegespitst kan worden op bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen die zich voordoen.

Ten tweede heeft MKB-Nederland dossierwinst gerealiseerd omdat de staatssecretaris van Financiën geen stevig standpunt had. Ondanks dat uit twee onderzoeken bleek dat er zich op de korte termijn geen aantoonbare werkgelegenheidseffecten zullen voordoen is er toch in

Brussel gepleit voor verlenging van het experiment. Het was dus voor MKB-Nederland en politieke partijen makkelijk om dossierwinst te behalen.

Een volgende factor die bijgedragen heeft aan het bereiken van de verlenging van het verlaagd BTW tarief is het tijdsperspectief. In de periode rond de verlenging van het experiment waren nog steeds veel werklozen in de arbeidsintensieve sectoren. Hier kon MKB-Nederland gebruik van maken bij haar lobby voor een verlaagd BTW tarief. Als er voor een dossier gelobbyd wordt, maar als dit dossier niet in het tijdsperspectief valt is de kans van slagen van de lobby bijna nihil.

Een laatste reden waarom MKB-Nederland dossierwinst heeft bereikt is toe te schrijven aan de manier van lobbyen. MKB-Nederland heeft in deze lobby haar standpunt kunnen onderbouwen met onderzoek en rapporten. Een bijkomende reden waarom de lobby voor de verlenging succesvol is geweest, is omdat er een brede coalitie is gevormd waarin iedere organisatie zij eigen ingangen en kanalen had. Op deze manier is de reikwijdte van de lobby uitgebreid.

Positieverbetering

Bij de lobby van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten zijn verschillende organisaties betrokken geweest. Met name bij de verlenging van het experiment hebben verschillende organisaties geprobeerd de politieke besluitvorming te beïnvloeden.

De lobby voor het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten wordt dan ook gekenmerkt door de grote verscheidenheid aan organisaties die zich hebben gemengd in het besluitvormingsproces. Het bijzondere aan deze lobby is dan ook dat deze organisaties bij de verlenging van het experiment hun krachten hebben gebundeld, waardoor een coalitie (FNV, VNO-NCW, CNV en MKB-Nederland) is ontstaan met gelijke agenda's. Door de coalitievorming is het draagvlak voor het verlaagd BTW tarief zo groot geworden dat het voor de politieke besluitvormers bijna onmogelijk werd om het niet te honoreren.

Doordat de coalitie bestond uit verschillende organisaties had MKB-Nederland toegang tot bijvoorbeeld kamerleden die normaal niet benaderbaar waren voor MKB-Nederland.

Ondanks dat MKB-Nederland samen heeft gewerkt met de vakbonden kan niet gesteld worden dat de positie van MKB-Nederland verbeterd is. Bij de samenwerking hebben de verschillende organisaties ieder hun eigen ingangen op politiek en bestuurlijk niveau gehanteerd. Men had ten tijde van de lobby dus wel politieke en bestuurlijke ingangen die normaal niet tot de beschikking van MKB-Nederland stonden, maar na het uiteenvallen van de coalitie zijn deze ingangen ook weer verdwenen. MKB-Nederland heeft ook geen moeite gedaan om zich de contacten van de anderen actoren eigen te maken. Dit is ook niet nodig omdat MKB-Nederland bij een lobby altijd op zoek is naar gelijkgestemde organisaties. Deze organisaties brengen dan ook weer politieke en bestuurlijke contacten met zich mee.

De positie van MKB-Nederland is niet verbeterd, maar ook niet verslechterd.

Verbetering van de interne organisatie.

Deze scriptie is gericht op de lobby van MKB-Nederland ten aanzien van de verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Hierbij is de interne organisatie van MKB-Nederland buiten beschouwing gelaten. Er kan dan ook geen oordeel worden gegeven welke invloed de lobby op de interne organisatie heeft gehad.

Wat wel geconstateerd kan worden is dat MKB-Nederland de lobby niet geëvalueerd heeft en in ieder geval niet zichtbaar op papier heeft gezet. MKB-Nederland is van mening dat een lobby nooit volgens een bepaalde proces verloopt en dat het succes van een lobby altijd afhankelijk is van factoren waar men geen invloed op heeft. Tevens heeft MKB-Nederland aangegeven dat een evaluatie onmogelijk was omdat de strategie niet op papier stond.

Het is natuurlijk te betwijfelen of deze punten het onmogelijk maken om een evaluatie uit te voeren. Vooral bij het argument dat het succes afhankelijk is van factoren waar men geen invloed op heeft moeten nadrukkelijk vraagtekens worden geplaatst. Vanwege deze factoren moet de lobby juist wel geëvalueerd worden om te onderzoeken hoe die eventueel bij een volgende lobby wel beïnvloedbaar gemaakt kunnen worden. Voor het goed evalueren van een lobby is het belangrijk om vooraf een lobbystrategie te ontwikkelen en op papier vast te leggen. Zonder vastgelegde lobbystrategie wordt het moeilijk om de lobby te evalueren. Een planning op papier maakt een evaluatie eenvoudiger. Door een goede evaluatie kan de interne organisatie in de toekomst alleen maar sterker worden en kunnen de lobbyactiviteiten verbeterd worden om daarmee de effectiviteit te vergroten.

Resumerend

Aan de hand van de hiervoor beschreven niveaus van succes kan worden gesteld dat de lobby van MKB-Nederland effectief was.

Het primaire doel van de lobby was het verlengen van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Dit is behaald!

De andere twee niveaus van succes zijn voor MKB-Nederland als secundair te beschouwen. Voor MKB-Nederland is het bij deze lobby niet te doen geweest om haar positie te verbeteren. Waarschijnlijk als dit wel was gebeurd was dit mooi meegenomen, maar het was geen doelstelling op zich. Het verbeteren van de interne organisatie kan niet beoordeeld worden. Uit de gegeven reden om de lobby niet te evalueren kan wel worden opgemaakt dat MKB-Nederland er niet van overtuigd is dat een evaluatie de interne organisatie kan verbeteren. Daar kunnen vraagtekens bij worden geplaatst.

Nu de lobby beoordeeld is op de mate van succes aan de hand van de drie niveaus van effectiviteit/succes zal nu de lobby worden beoordeeld op haar kwaliteit.

6.3 De beoordeling van de kwaliteit van de lobby

In het theoretisch kader zijn kenmerken geformuleerd waaraan een lobby op haar kwaliteit getoetst kan worden. In deze paragraaf worden deze kenmerken van een kwalitatief goede lobby uit gewerkt aan de hand van de hierboven beschreven casus, per kenmerk zal in de casus worden gekeken of de lobby hieraan voldaan heeft.

Hiermee wordt geprobeerd een oordeel te kunnen geven over de kwaliteit van de lobby van MKB-Nederland. Uit deze beoordeling moet vervolgens geformuleerd kunnen worden op welke punten men zich kan verbeteren en om zodoende het Nederlandse besluitvormingsproces beter te beïnvloeden.

Wie participeert: de interne organisatie en organisatieverbeteringen

De kwaliteit van de interne organisatie is in de praktijk vooral afhankelijk van de mate van interne cohesie, veldkennis, hulpmiddelen, vaardigheden en een goed imago (Van Schendelen, 2002, 168). Gezien de aard van de scriptie kan hier geen oordeel over worden gegeven.

Waarom: kansen en risico's en strategiebepaling

De lobby van MKB-Nederland heeft plaatsgevonden in een slechte economische periode met relatief grote werkloosheid. MKB-Nederland wist dus dat de werkgelegenheid in die periode

een hot item was en heeft hier dus ook op ingespeeld. MKB-Nederland was van mening dat het verlaagd BTW tarief een bijdrage kon leveren aan de werkgelegenheid. Het was voor MKB-Nederland en de politieke en ambtelijke bestuurders een erg relevant onderwerp. Tevens was er op dat moment geen beter en concreter alternatief om de werkgelegenheid in de arbeidsintensieve sectoren te stimuleren. Hier lagen de kansen voor MKB-Nederland om een verlenging te realiseren.

Ondanks dat MKB-Nederland overtuigd was van de relevantie van het onderwerp heeft zij nagelaten om in een vroeg stadium een goede strategie te bepalen. Ze had al in een eerder stadium het ministerie van Financiën ervan kunnen overtuigen dat MKB-Nederland betrokken moest worden bij het evaluatieonderzoek. Men is pas in actie gekomen toen het bijna te laat was. Ze hadden al eerder de afwegingen moeten maken wat te doen bij negatieve uitkomsten van het evaluatierapport. Helemaal, toen uit de tussenevaluaties bleek dat de verwachte resultaten wellicht niet bereikt zouden worden. Hiermee heeft MKB-Nederland een groot risico genomen!

Waarvoor: opties en doelspecificatie

Voor het beoordelen van de kwaliteit van de lobby is het belangrijk te weten of MKB-Nederland een duidelijk beeld had waarvoor werd gelobbyd.

MKB-Nederland heeft altijd gepleit voor een permanente status van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Maar zij wist ook dat dit bijna onmogelijk was om dit te realiseren, omdat de belastingen behoren tot de bevoegdheid van de Europese Unie en dat teveel lidstaten hier niet mee zouden instemmen. Doordat men hiervan op de hoogte was heeft men bij de Nederlandse overheid erop aangedrongen om in Brussel te pleiten voor een verlenging van het experiment van het verlaagd BTW tarief.

Nadat de staatssecretaris had besloten dat de periode van de verlenging van het experiment met een jaar, moest worden aangegepen om tot een nader besluit te komen is de lobby in een stroomversnelling geraakt. MKB-Nederland zag in dat de uitkomsten van het evaluatierapport verstrekkende gevolgen konden hebben voor de verlenging. Hierdoor kon MKB-Nederland niet anders dan op een directe manier de besluitvormers te beïnvloeden, bijvoorbeeld doormiddel van persoonlijk contact, e-mail en brieven.

Tevens is naar aanleiding van de negatieve uitkomsten van het evaluatierapport besloten om een coalitie te vormen met de vakbonden. Zonder deze coalitie zou de impact van de lobby niet zo groot zijn geweest.

Bij wie: cruciale actoren en relatie opbouw

Het succes van een lobby is mede afhankelijk bij wie de lobby wordt uitgezet. Men moet zoeken naar de actoren die het meeste invloed hebben op de besluitvorming. Deze actoren hoeven niet noodzakelijkerwijs over de meeste bevoegdheden te beschikken (Van Schendelen 1995:48). Uit de vorenstaande casus blijkt dat MKB-Nederland wist dat zij voor de besluitvorming in eerste instantie bij de Vaste Commissie voor Financiën moest zijn. De reden waarom in eerste instantie juist bij deze commissie is gelobbyd is tweeledig: ten eerste omdat BTW onderwerpen dossiers zijn voor de Vast Commissie voor Financiën en dat in deze commissie het Nederlands standpunt voor de ECOFIN RAAD vergaderingen in Brussel wordt voorbereid. Ten tweede omdat MKB-Nederland te laat was gestart met haar lobby, waardoor er geen andere weg meer was om het besluitvormingsproces nog te beïnvloeden.

Nadat was besloten tot een contra-expertise heeft MKB-Nederland zowel de leden van de Vaste Commissie voor Financiën als de het ministerie van Financiën belobbyd. Mede door

tijdgebrek heeft deze lobby niet het `normale` proces gevolgd. Beginnen bij ambtelijke besluitvormers en daarna politieke besluitvormers. Beide actoren zijn gelijktijdig belobbyd. Zo is na de opdrachtverlening van de contra-expertise zowel persoonlijk als schriftelijk contact geweest met politieke en ambtelijke besluitvormers. MKB-Nederland heeft in deze lobby gebruik moeten maken van al bestaande contacten, door het tijdgebrek heeft men geen nieuwe relaties kunnen bouwen. Hier heeft MKB-Nederland het geluk gehad dat met name de politieke besluitvormers voorstander waren van het verlaagd BTW tarief en dat hier dus geen nieuwe relaties gecreëerd hoefden te worden. Aan de andere kant was het ministerie van Financiën na het uitkomen van het evaluatierapport geen voorstander van een verlenging. Doordat de contra-expertise op korte termijn gerealiseerd moest worden heeft men niet de kans gekregen om voorstanders op het ministerie te belobbyen.

Waar: arena's en coalitievorming

De arena is het veld waarop de verschillende actoren elkaar treffen (Gordijn 2004:28). Op het eerste gezicht lijkt het gemakkelijk om de arena te identificeren waarbinnen de besluiten worden genomen en waar de lobbyist dus moet zijn voor het promoten van zijn standpunten/belangen. In de praktijk is dit toch ingewikkelder.

De kwaliteit van de lobby wordt ook getoetst naar de mate waarin men op de hoogte was van welke arena's invloed hebben op de uitkomst. In deze lobby zijn drie verschillende arena's te identificeren: de arena met de sociale partners; de politieke arena en ten slotte de bestuurlijke arena.

De arena van de sociale partners wordt gekenmerkt door de coalitievorming. De verschillende belangenorganisaties zijn na het uitkomen van het evaluatierapport de krachten gaan bundelen; hieruit is een lobby ontstaan met een groot draagvlak. In de politieke arena zitten de politieke partijen die voor een groot deel voorstander waren van de verlenging van het experiment. De bestuurlijke arena is de arena waar de staatssecretaris van Financiën die zijn bestuurlijk standpunt moet verdedigen ten opzichte van de politici. Dit standpunt was tot stand gekomen door zijn ambtelijk apparaat.

In de arena van de sociale partners is een grote mate van coalitievorming te identificeren. Deze coalitie is totstandgekomen doordat de sociale partners een gezamenlijk belang hebben: werkgelegenheid in de arbeidsintensieve sector. Door het evaluatierapport bestond er een kans dat het verlaagd BTW tarief niet verlengend zou worden. Volgens de coalitie zou dit ten kostte gaan van de werkgelegenheid. De coalitie heeft in een bepaalde mate samengewerkt met de leden uit de politieke arena. Maar er is geen coalitie mee gevormd. De twee verschillende arena's waren beide wel overtuigd van het feit dat een verlaagd BTW tarief gunstig zou zijn voor de werkgelegenheid en het stop zetten van het experiment ten kostte zou gaan van duizenden banen. Voor dit laatste punt zijn politici erg gevoelig. Alleen in de bestuurlijke arena is enige weerstand geweest.

De bestuurlijke arena heeft tot twee maal toe geconcludeerd dat het verlaagd BTW tarief niet heeft geleid tot aantoonbare werkgelegenheidseffecten en dat het experiment niet verlengd moet worden.

Er zijn dus wel verschillende arena's te identificeren, maar er heeft geen coalitievorming tussen deze arena's plaatsgevonden. Tot een bepaalde hoogte heeft de politieke arena wel samengewerkt met de arena van de sociale partners, maar hier is geen coalitie mee gevormd. Dit had men eigenlijk wel moeten doen om makkelijker druk uit te kunnen oefenen op de bestuurlijke arena.

Waarover: dossiers, strijdpunten en onderhandelingen

Een dossier kan door verschillende actoren op een andere manier geïnterpreteerd worden. De reden waarom een dossier anders geïnterpreteerd wordt heeft te maken met het feit dat iedere actor zijn eigen belangen en verlangens heeft. Wat voor de ene actor een strijdpunt is, wordt door een andere actor opgevat als gunstig (waar men voordeel van kan hebben).

In de lobby voor verlenging van het verlaagd BTW tarief zijn verschillende actoren te identificeren: de sociale partners (FNV, VNO-NCW, CNV en MKB-Nederland, brancheorganisaties, consumentengroepen, politieke partijen en het ministerie van Financiën), de leden van de Vaste Commissie voor Financiën en het ministerie van Financiën..

Het strijdpunt van de lobby lag dan ook dat MKB-Nederland en de politieke besluitvormers wel positieve werkgelegenheidseffecten constateerden uit het evaluatieonderzoek en de contra-expertise en het ministerie van Financiën niet. MKB-Nederland is zich in een laat stadium pas gaan realiseren dat het ministerie van Financiën geen voorstander was van een verlenging van het experiment. Deze conclusie van het ministerie was gebaseerd op de uitkomsten van het evaluatieonderzoek en de contra-expertise. MKB-Nederland had kunnen weten dat het ministerie van Financiën tot dit oordeel zou kunnen komen. De staatssecretaris had al na de eerste tussenevaluatie opgemerkt dat negatieve resultaten zouden kunnen leiden tot een stopzetting van het experiment. Hier had MKB-Nederland eerder op moeten inspringen.

MKB-Nederland heeft bij deze lobby het geluk gehad dat de politieke partijen een voorstander waren van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten. Zonder deze politieke steun is het te betwijfelen geweest of de staatssecretaris zou terug komen op zijn bestuurlijke standpunt.

Wanneer: tijd en agendabouw, timing en agendavorming

Het is voor een lobbyist belangrijk om op het juiste moment het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Volgens Van Schendelen heeft de lobbyist het meeste kans op succes tijdens de zogeheten voortrajecten en natrajecten: bij de strijdpunten en agendavorming en bij de implementatie (Van Schendelen 2002: 232).

Tijdens de verlenging van het experiment heeft MKB-Nederland haar lobby hervat op het moment dat het evaluatierapport over de effecten van de BTW verlaging was gepubliceerd.

De negatieve slotconclusie van het rapport is voor MKB-Nederland het startpunt geweest om haar lobby op te starten. MKB-Nederland heeft een groot risico genomen om haar lobby na de uitkomsten van het evaluatierapport te beginnen. Ze hadden al in een veel eerder stadium moeten beginnen bij het ministerie van Financiën. MKB-Nederland heeft het nagelaten om al in een vroeg stadium betrokken te worden bij het evaluatieonderzoek. Men had bijvoorbeeld kunnen proberen om betrokken te worden bij de onderzoeksopzet. Ook heeft MKB-Nederland nagelaten om tijdens het uitkomen van de tussenevaluatie al opmerkingen te plaatsen bij de analyse van het evaluatierapport. Doordat MKB-Nederland niet in een vroeg stadium begonnen is met haar lobbyactiviteiten hebben zij het bij de lobbyactiviteiten het ministerie moeten overslaan en gelijk moeten beginnen bij de politieke besluitvormers.

Wat betreft de lobby die plaats heeft gevonden rond de contra-expertise heeft MKB-Nederland wel in een vroeg stadium het ministerie benaderd om inspraak te kunnen krijgen in de contra-expertise. Maar omdat de contra-expertise in een korte tijd gerealiseerd moest worden was MKB-Nederland genoodzaakt om haar ambtelijke en politieke lobby gelijktijdig te doen. Terugkijkend hierop moet gesteld worden dat MKB-Nederland te laat was met haar lobby en dat het te danken is aan het zwakke bestuurlijke standpunt van de staatssecretaris en de steun van de politieke partijen dat men überhaupt over is gegaan tot een contra-expertise.

Hoe: spelaanpak en lobbying

De mogelijkheden hoe de lobbyist zijn lobby moet organiseren zijn zeer divers, maar over het algemeen worden sommige manieren wel kansrijker geacht dan andere (Pedler en Van Schendelen 1994, 15). De kans dat een lobby succesvol is, is groter als de lobby persoonlijk en informeel plaats vindt. Een koppeling van boodschap en boodschapper is nog vernuftiger: dan laat men een gezaghebbende andere organisatie de boodschap brengen (Van Schendelen 1995, 52).

MKB-Nederland heeft in de lobby voor een verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten met name ingespeeld op de werkgelegenheidsaspecten. Als het experiment van het verlaagd BTW tarief niet verlengd zou worden dan zou dit duizenden banen kosten in de arbeidsintensieve sector. De nadruk werd juist op dit element gericht omdat in de arbeidsintensieve sector nog veel werkloosheid was.

Door de late start van de lobby was MKB-Nederland genoodzaakt om alleen gebruik te maken van bestaande relaties en dan voornamelijk de relaties bij de Vaste Commissie voor Financiën. Het contact met deze formele gezagdragers was veelal persoonlijk van aard. Rond de contra-expertise heeft MKB-Nederland ook de bestaande relaties bij de commissie moeten benaderen, maar de nadruk lag niet alleen meer op de leden van de Vaste Commissie. Een belangrijk punt om te noemen in de lobby van MKB-Nederland is de mate waarin de publiciteit is gezocht. In de literatuur wordt aangegeven dat met lawaai tegendruk wordt gecreëerd (Van Schendelen, 1995: 52). In deze lobby heeft de in beperkte mate gezochte publiciteit wel bijgedragen in het behaalde resultaat.

Het resultaat: procesevaluatie en leren

Iedere lobbyist moet accepteren dat hij niet altijd succes kan hebben. Achteraf ziet elke speler dat hij onnodig fouten heeft gemaakt: onvolledig huiswerk of slordig veldwerk (Van Schendelen 1993, 12). Van de fouten die de lobbyist in het verleden heeft gemaakt moet hij leren om ze bij een volgende lobby als extra vaardigheid te kunnen gebruiken. Ondanks het feit dat de verlenging is gerealiseerd, heeft MKB-Nederland het niet nodig geacht om de lobby te evalueren. Men is van mening dat een lobby een op zich zelfstaand fenomeen is en dat het afhankelijk is van factoren waar men geen invloed kan hebben.

	Niet voldaan	Gedeeltelijk Voldaan	Voldaan
Wie participeert			
Waarom		X	
Waarvoor			X
Bij wie		X	
Waar		X	
Waarover			X
Wanneer	X		
Hoe		X	
resultaat		X	

6.4 Resumerend

Ondanks al eerder aangegeven heeft de lobby van MKB-Nederland niet voldaan aan alle drie de niveau's van succes/effectiviteit, maar dit is in mijn ogen ook niet het belangrijkste. Voor MKB-Nederland was het behalen van dossierwinst het belangrijkste en de andere twee niveau's waren secundair voor MKB-Nederland.

Terugkijkend op de analyse kan worden geconstateerd dat MKB-Nederland geen kwalitatief goede lobby heeft gevoerd. Uit de analyse blijkt dat MKB-Nederland overtuigd was van de relevantie van het onderwerp, maar ondanks dat heeft men de lobby te laat ingezet. Doordat de lobby te laat van start is gegaan heeft men ook niet het 'normale' lobbyproces kunnen bewandelen. MKB-Nederland heeft zich in eerste instantie moeten richten tot de politieke besluitvormers. Vervolgens heeft MKB-Nederland bij de contra-expertise zich gelijktijdig moeten richten tot politieke en ambtelijke besluitvormers. Door het te laat beginnen met de lobby heeft MKB-Nederland ook niet de mogelijkheid gehad om nieuwe relaties op politiek en bestuurlijk niveau te creëren. Men heeft gebruik moeten maken van de al bestaande relaties. De contacten met deze relaties vonden voornamelijk plaats doormiddel van informele persoonlijke contacten.

De lobby heeft plaatsgevonden in drie arena's. De arena van de sociale partners, de politieke arena en de bestuurlijke arena. Ondanks dat de politieke arena voorstander was van het verlaagd BTW tarief is er geen coalitie mee aangegaan. Men heeft wel samen met ze gewerkt, maar geen coalitie mee gevormd.

Tussen deze drie arena's zijn ook strijdpunten te identificeren. Met name in de bestuurlijke arena was men niet overtuigd van de verlenging van het verlaagd BTW tarief. MKB-Nederland was wel op de hoogte van de negatieve conclusie van het ministerie van Financiën, maar heeft hier in eerste instantie te laat op ingespeeld.

Ondanks dat MKB-Nederland niet voldaan heeft aan de kenmerken van een kwalitatief goede lobby heeft men het niet nodig geacht om de lobby te evalueren. Een evaluatie kan zeker bijdragen aan een verdere professionalisering van toekomstige lobby's, waardoor de effectiviteit ervan kan worden verbeterd. De aangesloten leden zouden hier toch baat bij moeten hebben!

Hoofdstuk 7 Conclusie en aanbevelingen

7.1 Centrale vraag

In het voorgaande hoofdstuk is de lobby van MKB-Nederland beschreven. Hierin is aangegeven welke activiteiten MKB-Nederland heeft ondernomen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Na dit beschreven te hebben is het tijd om antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek:

In hoeverre en op welke wijze heeft MKB-Nederland succesvol gelobbyd bij de Nederlandse overheid voor de verlenging van het experiment van het verlaagd BTW tarief arbeidsintensieve diensten?

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag moet eerst antwoord worden gegeven op de verschillende deelvragen.

7.2 De deelvragen

Wat houdt het experiment verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten in?

In 2000 is het experiment van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten ingegaan en zou duren tot 2002. Dit houdt in dat voor bepaalde arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW tarief mag worden toegepast. In plaats van 19% mogen zij 6% BTW rekenen voor geleverde diensten. Met het experiment wordt getracht de werkgelegenheid te stimuleren en het zwartwerken in de betrokken sectoren tegen te gaan. Bij de implementatie van het experiment heeft de Europese Commissie aan ieder lidstaat gevraagd om het experiment te evalueren. In Nederland heeft het ministerie van Financiën Research voor Beleid verzocht om de evaluatie uit te voeren.

In hoeverre heeft MKB-Nederland gelobbyd bij de Nederlandse overheid?

MKB-Nederland heeft geprobeerd in de openbaarheid en op een formele manier de politieke en ambtelijke besluitvormers te beïnvloeden. Dit is geprobeerd doormiddel van gepubliceerde rapporten en verzonden brieven. Of dit gekenmerkt moet worden als lobbyen valt te betwijfelen. Lobbyactiviteiten die MKB-Nederland wel heeft ondernomen zijn als volgt te typeren: ten eerste heeft MKB-Nederland op politiek als ook op ambtelijk niveau informele gesprekken gevoerd ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Ten tweede heeft MKB-Nederland de politieke en ambtelijke besluitvormers uitgenodigd voor werkbezoeken en workshops. Ten derde heeft MKB-Nederland verschillende actoren gemobiliseerd. Een laatste lobbyactiviteit die ondernomen is: reframing van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Doordat de beïnvloedingspoging voor een groot deel in de openbaarheid en op formele manier heeft plaatsgevonden valt het te betwijfelen of het daadwerkelijk als lobby gedefinieerd kan worden.

Voldoet de lobby van MKB-Nederland aan de kenmerken van kwalitatief goed lobbyen?

De lobby van MKB-Nederland voldoet maar in beperkte mate aan de definitie van een kwalitatief goede lobby. Kijkend naar de kenmerken van een kwalitatief goede lobby kan worden gesteld dat de lobby maar aan twee kenmerken volledig heeft voldaan (waarvoor en waarover). Aan vijf kenmerken gedeeltelijk heeft voldaan (waarom, bij wie, waar, hoe en resultaat) en aan één kenmerk niet heeft voldaan (wanneer).

In welke mate is de lobby van MKB-Nederland effectief/succesvol geweest?

Ondanks dat de lobby van MKB-Nederland niet voldaan heeft aan de drie niveau's van succes/effectief lobbyen moet de lobby wel als succesvol worden beschouwd.

MKB-Nederland heeft met haar lobby bijgedragen aan een verlenging van het verlaagd BTW tarief. Er is dus dossier winst behaald. De twee andere niveau's van succes heeft MKB-Nederland niet gerealiseerd. De eigen positie in het netwerk is niet verbeterd, maar ook niet verslechterd en de interne organisatie is door deze lobby ook niet sterker geworden.

Voor MKB-Nederland was het primaire doel om een verlenging van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten te realiseren. Het behalen van dossierwinst. Ze had er niets aan als haar positie of de interne organisatie was verbeterd. Voor MKB-Nederland was dit van secundair belang.

Hoe verhoudt de effectiviteit van de lobby zich tot de kwaliteit van de lobby's

Kijkend naar het succes van de lobby en de kwaliteit van de lobby moet geconcludeerd worden dat de lobby van MKB-Nederland maar in beperkte mate invloed heeft gehad op het succes. Het valt te betwijfelen of zonder de lobby van MKB-Nederland niet tot een zelfde resultaat was gekomen. MKB-Nederland is in een veel te laat stadium begonnen met haar lobby en heeft nagelaten om vooraf een lobbystrategie te ontwikkelen. Dit heeft er toe geleid dat de kwaliteit van de lobby tekort schiet. Als MKB-Nederland eerder was begonnen hadden zij tijd genoeg gehad voor een goede gedegen strategie die wellicht ook in de toekomst vruchten zou kunnen afwerpen. Nu heeft men zich voornamelijk moeten beperken tot de al bestaande politieke en ambtelijke contacten.

Na alle deelvragen beantwoord te hebben zal nu overgegaan worden tot de beantwoording van de hoofdvraag. De beantwoording van deze vraag is gebaseerd op de uitkomsten van de deelvragen.

Op welke wijze en in hoeverre heeft MKB-Nederland succesvol gelobbyd bij de Nederlandse overheid voor het verlengen van het experiment van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten?

Door de late start van de lobby heeft MKB-Nederland onvoldoende de risico's ingeschat.

Ten aanzien van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek heeft MKB-Nederland onvoldoende de risico's ingeschat. Dit is af te leiden aan het feit dat men in een veel te laat stadium haar lobby heeft ingezet en dat geen lobbystrategie was ontwikkeld. Er hadden zich al enkele ontwikkelingen voorgedaan waarop MKB-Nederland had moeten inspringen. MKB-Nederland had tijdens de jaarlijkse contacten op zowel het ministerie als bij de politieke partijen deze ontwikkelingen al moeten aankaarten. Een gevolg van de te laat ingezette lobby is dat men niet een 'normaal' lobbyproces heeft kunnen bewandelen. Hierdoor heeft men zich moeten beperken tot al bestaande relaties. Het geluk van MKB-Nederland is geweest dat de politieke partijen zich erg betrokken voelden bij het onderwerp en dat de staatssecretaris geen standvastig standpunt had. Het is dan ook te betwijfelen of alleen de lobby van MKB-Nederland heeft bijgedragen aan de totstandkoming van de contra-expertise.

Bij de contra-expertise is door tijdgebrek weer geen 'normaal' lobbyproces toegepast. MKB-Nederland heeft gelijktijdig de bestaande relaties van het ministerie en van de politieke partijen benaderd. Het positieve hieraan is dat MKB-Nederland er in dit stadium wel voor heeft gezorgd om inspraak te krijgen bij de contra-expertise. Dit heeft ertoe geleid dat de kritiekpunten op het evaluatieonderzoek zijn meegenomen in de contra-expertise. Maar de persoonlijke informele contacten met name op het ministerie hebben er niet toe geleid dat er een positief standpunt is ingenomen door het ministerie.

MKB-Nederland heeft voor een groot deel in de openbaarheid en op een formele manier de besluitvormers geprobeerd te beïnvloeden. Het valt dan ook te betwijfelen of deze beïnvloedingspogingen betiteld kunnen worden als lobbyen.

7.3 Conclusies

De conclusies kunnen als volgt geformuleerd worden:

- MKB-Nederland heeft haar lobby te laat ingezet. Hierdoor is het een ongestructureerde lobby en kwalitatief zwakke lobby geworden.
- Door de late start van de lobby is het te betwijfelen of de lobby daadwerkelijk invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces.
- MKB-Nederland heeft vooraf geen lobbystrategie op papier gezet. Hieruit kan geconcludeerd worden dat men op de bonnefooi heeft gelobbyd.
- De lobby van MKB-Nederland heeft voor een groot deel in de openbaarheid en op formele manier plaatsgevonden.
- Door het nalaten van essentiële lobbyactiviteiten valt het te betwijfelen of de beïnvloedingspoging als lobby gedefinieerd kan worden.
- Het positieve besluit ten aanzien van de verlenging is voor een groot deel afhankelijk geweest van de positieve standpunten van de politieke partijen en het zwakke standpunt van de staatssecretaris.

7.4 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bovenstaand geformuleerde conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen zullen worden geformuleerd om de toekomstige lobby ten aanzien van dit onderwerp professioneler in te richten met een vergroting van de effectiviteit. Daarnaast kunnen de aanbevelingen een bijdrage leveren aan een verdere lobbystudie in de bestuurskunde.

Deel I

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar de effectiviteit en kwaliteit van de lobby van MKB-Nederland. Op basis van het verworven casusmateriaal zijn conclusies getrokken over de lobby. Hiermee kan geen eenduidig oordeel worden gegeven over de lobbyactiviteiten van MKB-Nederland. Dit wil niet zeggen dat MKB-Nederland de getrokken conclusies naast zich neer moet leggen. Het zou voor MKB-Nederland nuttig zijn om de ondernomen lobbyactiviteiten nogmaals onder de loep te nemen en te kijken welke verdere conclusies daaruit kunnen worden getrokken. Op basis van beide onderzoeken kan dan worden bepaald wat de werkelijke effectiviteit/succes en kwaliteit van de lobby is geweest.

Een eerste aanbeveling luidt dan ook:

MKB-Nederland moet nogmaals een onderzoek laten verrichten naar de gevoerde lobby ten aanzien van het verlaagd BTW tarief voor arbeidsintensieve diensten.

Uit de casus blijkt dat MKB-Nederland het na heeft gelaten om vooraf een lobbystrategie te ontwikkelen. Het is aan te nemen dat dit er de oorzaak van is geweest dat men te laat van start is gegaan met de lobbyactiviteiten en dat de lobby ongestructureerd was. Hier heeft MKB-Nederland dan ook een groot risico mee genomen.

Als MKB-Nederland wel een lobbystrategie had gehad, had men eerder kunnen inzien dat het overgrote deel van de politieke besluitvormers voor verlenging van het experiment was. MKB-Nederland had dan minder energie kunnen steken in de Nederlandse lobby en zich meer kunnen richten op de Brusselse lobby.

Een tweede aanbeveling:

Het is aan te bevelen om vooraf een lobbystrategie te ontwikkelen en op papier te zetten.

Zonder een vastgestelde lobbystrategie is het bijna onmogelijk om een goede lobbyevaluatie uit te voeren. Aangezien MKB-Nederland geen lobbystrategie had ontwikkeld is de lobby ook niet geëvalueerd. Een goede lobbyevaluatie brengt goede en negatieve punten aan het licht. Hier kan MKB-Nederland bij toekomstige lobby's gebruik van maken.

Aanbeveling drie:

MKB-Nederland moet haar lobbyactiviteiten evalueren.

Deel II

De wetenschappelijke literatuur over lobbyen is voor een groot deel gericht op lobbyen bij de Europese Unie. Dit is niet verwonderlijk. Brussel is redelijk nieuw instituut met relatief onduidelijke besluitvormingsstructuren. Voor een Lobbyist is in Brussel dan ook veel eer te behalen. Ondanks dat zijn er veel organisaties (profit en non-profit) die hun lobbybeleid toespitsen op uitsluitend lokaal en nationaal niveau. Bepaalde onderwerpen zijn geen Europese aangelegenheden en worden nationaal besloten. De beschreven wetenschappelijke

literatuur houdt hier in beperkte mate rekening mee. Een lobby op nationaal niveau kan niet hetzelfde worden ingevuld als voor Europese unie. Het besluitvormingsproces in de Europese Unie wijkt daarvoor teveel af van het besluitvormingsproces in Nederland. Bepaalde besluitvormingsorganen op Europees niveau die grote invloed hebben komen niet voor in het Nederlandse besluitvormingsproces. Daarnaast is de macht van het Europees parlement nog steeds veel beperkter dan het nationale parlement. Hierdoor is het onmogelijk om een Europese lobby te vergelijken met een nationale lobby. Het verdient dan ook de aanbeveling om de bestaande lobbytheorieën verder door te ontwikkelen zodat ze ook van toepassing zijn op nationaal niveau.

Aanbeveling vier:

Verdere lobbystudie in de bestuurskunde.

7.5 Ter afsluiting

De geformuleerde conclusies en aanbevelingen zijn specifiek gericht op de lobby van MKB-Nederland ten aanzien van het verlaagd BTW tarief. Afgelopen jaar is het experiment opnieuw verlengd tot 2010. De kans is groot dat MKB-Nederland voor 2010 opnieuw moet beginnen met lobbyen voor een verlenging (of voor een permanente status) van het experiment. Het is dus sterk aan te raden de gevoerde lobby te onderzoeken en hiervan te leren zodat in de toekomst niet eenzelfde soort fouten worden gemaakt.

Bij een professionele organisatie voor de belangenbehartiging hoort een professionele aanpak van de lobby!

Ook andere organisaties kunnen van de geformuleerde conclusies leren. Vooral het tijdig beginnen en het vooraf formuleren van een lobbystrategie vergroot de kans op dossierwinst. Ik hoop dat deze scriptie meer duidelijkheid kan scheppen in de manier waarop een kwalitatief goede lobby gevoerd moet worden en dat zowel MKB-Nederland als andere organisaties hier profijt van zullen hebben.

Literatuurlijst.

Literatuur

Babbie, E. R., (2004) *The Practice of Social Research*. Belmont /Washington, Wadsworth Publishing Company.

Bennis, W.J., Pauw, B.M.J., Schendelen, M.P.C.M. van,(1990) *Lobbyen, hoe werkt 't?*, Den Haag. Sdu uitgeverij.

Bovens, M.A.P. (2001) *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn. Kluwer

Castells, M. (1996). *The Information Age, Economy, Society and Culture, Volume 1: The Rise of the Network Society*. Oxford. Blackwell Publishers.

Gordijn, W.J., (2004) *Het voorgenomen public affairsbeleid van de provincie Zuid-Holland getoetst aan de criteria voor een succesvol public affairsbeleid*. Rotterdam. Doctoraalscriptie Bestuurskunde.

Groningen, D.A. van (2006) *De strijd voor Rotterdams beleid: onderzoek naar de wijze waarop Rotterdam invloed uitoefent op de nationale overheid*. Rotterdam. Doctoraalscriptie Bestuurskunde.

Hakvoort, J.L.M., (1999) *Handleiding voor het schrijven van een scriptie*. Rotterdam. Vakgroep Bestuurskunde.

Hakvoort, J.L.M., (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon.

Hartman, I. (1991) *Lobbyen: hoe doe je dat?* Leiden. Nederlands Centrum voor Politieke Vorming.

Hayes, M.T., (1986) *The new group universe*, in Cigler, A.J., Loomis, B.A., *Interest Group Politics*, Washington DC. CQ Press.

Klijn, E.-H. (1997). *Policy Networks: An Overview*. In: W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (ed.). *Managing Complex Networks; Strategies for the Public Sector*. London.

Sage.

Klijn, E.-H, Twist, M (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, in Edwards, A. en Schaap, L. Vaardigheden voor de publieke sector. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Kooiker, R. (2003) Marktonderzoek. Groningen. Wolters-Noordhoff.

Meuleman, L. (2003) The Pegasus Principle: Reinventing a credible public sector. Utrecht. Uitgeverij Lemma.

Pauw B.M.J., (1998) Interne organisatie, in B.M.J. Pauw en Schendelen, M.P.C.M. van, Lobbyen in Nederland. Den Haag. Sdu Uitgevers.

Pedler, R., Schendelen, M.P.C.M. van (1994) Lobbying the EU. Dartmouth. Aldershot.

Pijnenburg, A.A.G., (1994) Omgang van bedrijven met de politiek, basiselementen. In Schendelen, M.P.C.M. van, Politiek en bedrijfsleven, Amsterdam. Amsterdam University Press.

Potters, S., Sloof, R. (1996) Interest Groups: a survey of empirical models that try to assess their influence. European Journal of Political Economy, vol. 12.

Pronk, C., (2004) De wereld in de wandelgangen: een onderzoek naar de factoren voor succesvol lobbyen door Nederlandse ontwikkelingsorganisaties. Rotterdam. Doctoraalscriptie Bestuurskunde.

Rosenthal, U., Hart, P. 't, Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., en Twist, M.J.W. van, (1996) Openbaar bestuur; Beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Schendelen, M.P.C.M. van (1992) Nadenken over lobbyen, helpt dat? In Bennis, W.J., Pauw B.M.J. en Schendelen, M.P.C.M. van, Lobbyen, hoe werkt het? Den Haag. Sdu Uitgevers.

Schendelen, M.P.C.M. van, (1993) Nederlandse lobby's in Europa. Den Haag. Sdu Uitgeverij Koninginnegracht.

Schendelen, M.P.C.M. van, (1995) Gelijk hebben of winnen, Amsterdam. Amsterdam University Press.

Schendelen, M.P.C.M. van, (1998) Inleiding, in B.M.J. Pauw en Schendelen, M.P.C.M. van, Lobbyen in Nederland. Den Haag. Sdu Uitgevers.

Schendelen, M.P.C.M. van, (2002) Machiavelli in Brussels, Amsterdam. Amsterdam University Press.

Sitalsing, S. (31-08-2007) Nu is het te laat. De Volkskrant.

Swanborn, P.G. (2002) Basisboek sociaal onderzoek. Amsterdam. Boom

Verhallen, H.J.G. (1980) Corporatisme in Nederland, Belangengroepen en democratie. Alphen aan den Rijn. Samson.

Woerdman, E. (1999) Politiek en politicologie, Groningen. Wolters-Noordhoff.

Yin, R.K., (1984) Case study research, design and methods. Beverly Hills, London/New Delhi, Sage.

Zwanenburg, M.A., (2000) Syllabus Kwalitatieve Onderzoeksmethoden 2000-2001. Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen.

Internetbronnen

Beroepsvereniging voor public affairs. Bekeken op 23 januari 2007, op [http:// www.bvpa.nl / detail_page.phtml? page=debvpa](http://www.bvpa.nl/detail_page.phtml?page=debvpa)

CNV. Missie. Bekeken op 28 juli 2007, op [http:// www. cnv.nl/ home/over-cnv/missie/](http://www.cnv.nl/home/over-cnv/missie/)

FNV. Over het FNV. Bekeken op 28 juli 2007, op <http://www.fnv.nl/defnv/overdefnv/>

MKB-Nederland. Jaarverslag 2006/2007. Bekeken op 20 juli 2007, op [http:// www.mkb.nl / html / Jaarbericht / Jaarbericht-2006-2007.pdf](http://www.mkb.nl/html/Jaarbericht/Jaarbericht-2006-2007.pdf)

Public Matters. Onderzoek naar het imago van de lobbyist in Den Haag. Bekeken op 18 augustus 2007, op <http://www.publicmatters.nl/home/Publicaties.html>

Research voor Beleid. Over Research voor Beleid. Bekeken op 16 mei 2007, op [http:// www .research .nl / index.cfm/ 11,514,133,html](http://www.research.nl/index.cfm/11,514,133,html).

Universiteit Utrecht. Verschillende onderzoeksmethoden. Bekeken op 12 december 2006, op studion.fss.uu.nl/bouwstenenonline/startpagina.doc

VNO-NCW. Wat is VNO-NCW. Bekeken op 28 juli 2007, op <http://www.vno-ncw.nl/web/show/id=96682>

Kamerstukken

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 21 501-20, nr. 61

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 810, nr. 2

tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 21 501-07 en 21 501-18, nr. 205 5

Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 21 501-07, nr. 214

Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, nr. 26 820, nr. 2

Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 3

Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 22

Kamerstukken II 2003/04, 29 210, nr. 22

Kamerstukken I 2003/04, 29 210, nr. C

Rapporten

CPB (2003) Contra-expertise effecten BTW verlaging arbeidsintensieve diensten.
MKB-Nederland (1997) Wit op Zwart: verlaging BTW op arbeidsintensieve diensten.

Research voor beleid (2002) Het effect van BTW-verlaging op de werkgelegenheid.

Geïnterviewde personen

De heer J.G.S. Warmerdam (MKB-Nederland). Secretaris fiscale en economische aangelegenheden.

De heer F. Crone (PvdA). Lid Tweede kamer.

Mevrouw N. Vroonhoven-Kok (CDA). Lid Tweede kamer.

De heer W.M.G. Visser (Min LNV). Adviseur fiscale aangelegenheden.

De heer W. Kruithof (CNV). Vakgroepbestuurder CNV bedrijvenbond.

De heer E.J. Slootweg (CNV). Vakgroepbestuurder CNV bedrijvenbond.

Mevrouw J. Kamp (VNO-NCW). Secretaris fiscale zaken.

Overige documenten

Brief ministerie van Financiën aan de voorzitter van de Tweede kamer (24-06-03).

Brief ministerie van Financiën aan de voorzitter van de Tweede kamer (08-10-02).

Brief sociale partners aan de leden van de Vaste commissie voor Financiën (25-06-03).

Brief sociale partners aan de leden van de Vaste commissie voor Financiën (12-03-03).

Brief sociale partners aan de Staatssecretaris van Financiën (01-04-03).

Brief Staatssecretaris van Financiën aan de voorzitter van de tweede kamer (04-06-03).

E-mail verkeer tussen leden van de Vaste commissie voor Financiën.