

University of Groningen

Corporatisme en lobbyisme gezien vanuit fundamentele processen van collectieve besluitvorming

Stokman, F.N.

Published in:
Beleid en Maatschappij

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

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2005

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

Citation for published version (APA):

Stokman, F. N. (2005). Corporatisme en lobbyisme gezien vanuit fundamentele processen van collectieve besluitvorming. *Beleid en Maatschappij*, 32(4), 211 - 220.

Copyright

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

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

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

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

Corporatisme en lobbyisme gezien vanuit fundamentele processen van collectieve besluitvorming

Frans N. Stokman

Frans Stokman is als hoogleraar verbonden aan de capaciteitsgroep Sociologie van de Rijksuniversiteit Groningen en het Interuniversitair Centrum voor Sociaal-wetenschappelijke theorievorming en Methodenontwikkeling (ICS). Daarnaast is hij directeur van DECIDE B.V¹.

Adres: Grote Rozenstraat 31, 9712 TG Groningen.
E-mail: F.N.Stokman@rug.nl

Samenvatting

In dit artikel worden drie fundamentele processen van collectieve besluitvorming als gemeenschappelijke productie in sociale systemen onderscheiden: (1) overtuigen; (2) ruilen en (3) afdwingen. De condities waaronder deze processen dominant zijn worden uiteengezet, alsmede het type netwerk dat bij ieder proces centraal staat. Corporatisme en lobbyisme blijken twee tegenpolen van besluitvormingsprocessen te zijn. In corporatisme nemen direct belanghebbenden deel aan de finale besluitvorming via formele en informele instituties, terwijl bij lobbyisme de finale besluitvorming geschiedt door ongebonden personen. Bij corporatistische besluitvorming domineren gezamenlijke belangen over de tegengestelde belangen. Hierdoor wordt het niet-bereiken van consensus zeer onaantrekkelijk en wordt consensus gegarandeerd door de formele norm van meerderheidsbesluitvorming en de informele norm van unanimiteit. Wanneer gezamenlijke belangen domineren over tegengestelde zal lobbyisme tot uitdrukking komen in de interacties tussen lobbyactivisten en gelijkgezinde ambtenaren en politici. Lobbyisme op ad-hoc basis zal vooral ontstaan wanneer tegengestelde belan-

gen domineren en een non-coöperatief spel ontstaat waarbij (tijdelijke) coalities moeten worden gesmeed.

1. Inleiding

Collectieve besluitvorming is een specifiek geval van gemeenschappelijke productie. Gemeenschappelijke productie is nodig in situaties waarin mensen hun doeleinden niet of met aanzienlijk grotere moeite in hun eentje kunnen bereiken. Gemeenschappelijke productie leidt tot functionele afhankelijkheden tussen mensen (Lindenberg 1997): om hun doel te bereiken zijn zij afhankelijk van bijdragen van anderen en vaak zijn zij ook voor de vervulling van hun eigen taak afhankelijk van wat anderen doen. Wij spreken hier respectievelijk van uitkomst- en taakafhankelijkheden (Johnson en Johnson 1989; Van der Vegt 1998). Bij gemeenschappelijke productie is er altijd sprake van een mix van gezamenlijke en tegengestelde belangen (Stokman en Vieth 2005). Het gezamenlijke belang zit in de toegevoegde waarde van het gemeenschappelijke product, de tegengestelde belangen veelal in de verdeling van de toegevoegde waarde en de verdeling van de individuele bijdragen in de gemeen-

schappelijke productie. De perceptie van het relatieve gewicht van gezamenlijke belangen ten opzichte van tegengestelde belangen is een belangrijk onderdeel van *cognitieve* afhankelijkheden die samenhangen met de functionele afhankelijkheden. Het is juist dit relatieve belang dat sterk bepalend is voor het soort proces dat wij in een collectief besluitvormingsproces mogen verwachten.

Bij collectieve besluitvorming bestaat de gemeenschappelijke productie uit het produceren van besluiten die bindend zijn voor de verschillende belanghebbenden. In kleine informele groepen kunnen wij vaak tot beslissingen komen op grond van overleg en informele afspraken. Zodra de gezamenlijke belangen complexer worden en de groep groter wordt, kan zoiets alleen nog maar bereikt worden via institutionalisering, de uitwerking van formele besluitvormingsprocedures die (vrij) algemeen aanvaard zijn. Dergelijke formele procedures vinden wij op alle niveaus in onze samenleving terug. Zij houden onder andere in welke organen de definitieve beslissingen nemen, hoe die zijn samengesteld en welke partijen, bijvoorbeeld via hoor of aanschrijving, bij de besluitvorming dienen te worden betrokken. Daarnaast bestaan veelal uitgewerkte procedures om tegen besluiten in beroep te gaan indien zij essentiële belangen schaden of procedureel onjuist zijn genomen.

Formele en informele procedures resulteren in fundamentele verschillen in mogelijkheden voor belanghebbenden om de uiteindelijke beslissing mede te bepalen. Zij resulteren er veelal ook in dat besluiten bindend zijn voor partijen die wel sterk belanghebbend zijn maar geen recht hebben om het besluit zelf mede te bepalen. Dit is natuurlijk bij uitstek het geval voor politieke besluitvorming. In onze Westerse democratieën is de uiteindelijke besluitvormingsmacht gelegd bij het parlement dat bestaat uit gekozen vertegenwoordigers die zonder last en ruggespraak bindende besluiten kunnen nemen. Voor een goed begrip van corporatisme versus lobbyisme is het daarom noodzakelijk de plaats van verschillende actoren in het politieke proces en de aard van het politieke proces goed weer te geven.

Sommige politieke theorieën, zoals die van Schumpeter (1943), identificeren democratische besluitvorming met democratisch genomen besluiten. Andere theorieën benadrukken echter terecht

dat formeel correct genomen besluiten een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is voor democratische besluitvorming (Bachrach en Baratz 1962; Lukes 1974). Zij benadrukken dat inhoud en kwaliteit van het besluit zelf essentiële elementen in de evaluatie van het democratische karakter van beslissingen zijn. In deze gedachtegang moet een besluit gebaseerd zijn op een 'gebalanceerde' weging van verschillende belangen in een maatschappij. Om tot zo'n gebalanceerde weging te komen, kennen democratieën het recht van vergadering en vrije meningsuiting en zijn vaak bepaalde consultaties en hoorzittingen verplicht onderdeel van het besluitvormingsproces. Vooral binnen dit normatieve kader verwachten wij dat gezagsdragers sociale waardering verkrijgen als zij tot een goede weging komen van intensiteit van belangen en relatieve invloed van verschillende maatschappelijke actoren. Vergissingen daarin, en vooral herhaaldelijke vergissingen daarin, zullen resulteren in heftige maatschappelijke conflicten en falende implementatie. Dat zal waarschijnlijk de kans op herverkiezing van de gezagsdragers negatief beïnvloeden. De macht van actoren in sociale systemen is daarom niet alleen gebaseerd op uiteindelijke stemmacht in besluitvormingsprocedures, maar ook op het vermogen van actoren om hun belangen te laten reflecteren in de uiteindelijke besluiten. Dit laatste noemen wij *invloed* (Mokken en Stokman 1976). Invloed wordt sterk bepaald door *toegang* tot uiteindelijke besluitvormers en *hulpbronnen* om gezagshebbers te overtuigen of te dwingen dat met bepaalde belangen rekening moet worden gehouden. De drie essentiële machtselementen in collectieve besluitvorming zijn dan ook (uiteindelijke) stemmacht in stemprocedures, tijdige toegang en hulpbronnen. Een essentiële hulpbron is informatie, met name zeer gespecialiseerde informatie. Maar daarnaast tellen ook aantallen, zoals aantallen mensen die men representeert en men kan mobiliseren, of economische hulpbronnen, vooral als die noodzakelijk zijn voor de implementatie van besluiten.

Stemmacht, toegang en hulpbronnen bepalen de *potentiële macht* van actoren. De feitelijke mobilisatie van macht hangt van drie andere elementen af. Ten eerste hangt het af van het *belang* van actoren in de besluiten. De twee andere elementen zijn: (a) de mate waarin actoren een *afwijking verwachten*

van de uitkomst ten opzichte van de door hun geprefereerde uitkomst en (b) een positief effect verwachten van participatie door de mobilisatie van hulpbronnen (Zelditch en Ford 1994; Stokman en Stokman 1995). Dit impliceert dat macht uitsluitend zichtbaar wordt als actoren divergerende voorkeuren hebben omtrent voor hen voldoende belangrijke besluiten. Dit fenomeen staat in de literatuur bekend onder de naam *non-decision making*. Het impliceert dat theorieën over collectieve besluitvorming niet alleen gebaseerd moeten zijn op de drie machtselementen maar ook op het belang van actoren bij het besluit en hun preferentie omtrent de uitkomst daarvan. Deze preferentie wordt wel aangeduid met de term *beleidspositie*. Het belang van een actor bij het besluit valt op zijn beurt uiteen in twee aspecten. Het eerste betreft de mate waarin een actor er belang bij heeft dat er überhaupt een besluit wordt genomen, ongeacht welk, en het tweede betreft het belang dat een besluit wordt genomen dat dicht bij zijn eigen preferentie (beleidspositie) ligt. De verhouding tussen deze twee aspecten zal een groot effect hebben op de compromisbereidheid van actoren om tot een gezamenlijke beslissing te komen.

Voor een goed begrip van collectieve besluitvorming is het wezenlijk een onderscheid te maken tussen einddoelen en instrumentele doelen. Instrumentele doelen kunnen als middelen worden gezien om de einddoelen te realiseren (bijvoorbeeld de invoering van een ecotax om milieu te verbeteren). Nutsfuncties op einddoelen zijn veelal monotoon stijgend (hoe meer economische groei des te beter) of dalend (hoe minder milieuverontreiniging des te beter). Einddoelen domineren over het algemeen in de politieke discussie, maar de besluiten betreffen instrumentele doelen (bijvoorbeeld de hoogte van de ecotax). Instrumentele doelen hebben meestal een optimum: te veel/hoog is net zo slecht als te weinig/laag. Waar dat optimum ligt, hangt af van het gewicht dat aan verschillende einddoelen wordt gegeven. Zo zal een hogere ecotax de economische groei afremmen en de milieuverontreiniging verminderen. De gewichten die actoren aan beide doeleinden geven, zijn afhankelijk van de specifieke situatie waarin de actoren zich bevinden en de daarbij behorende beperkingen. Daarom is te verwachten dat actoren verschillende beleidsposities zullen innemen met betrekking tot

de hoogte van de ecotax. Daarnaast worden actoren in verschillende mate in hun belangen geraakt door een ecotax. Actoren zullen daarom niet alleen qua beleidspositie van elkaar verschillen maar ook in het belang dat zij aan een dergelijk besluit hechten. Op basis van deze overwegingen wordt collectieve besluitvorming daarom door mij gezien als besluitvorming over conflictdimensies (issues) waarop actoren ééntoppige nutsfuncties hebben (zie ook Bueno de Mesquita 1994). In probleemoplossingen spelen veelal verschillende conflictdimensies een rol. Een goede analyse van collectieve besluitvorming vergt daarom een probleemanalyse waarin de belangrijkste issues als onafhankelijke conflictdimensies worden gespecificeerd. Tezamen moeten zij alle mogelijke uitkomsten afdekken.

2. Fundamentele processen van collectieve besluitvorming

De dynamiek van collectieve besluitvormingsprocessen kan nu begrepen worden vanuit het fundamentele proces dat iedere actor met onderling verschillende intensiteit probeert de eigen beleidspositie te realiseren en daarvoor verschillende mogelijkheden benut. Er kan echter slechts één uitkomst worden gerealiseerd. In een complexe besluitvormingssituatie proberen actoren daarom rond de eigen positie of zo dicht mogelijk daar in de buurt een zo groot mogelijke coalitie te vormen. Op deze wijze hopen zij de posities van actoren te beïnvloeden die de uiteindelijke beslissing nemen. Want alleen zo verkrijgen zij een uitkomst die zo goed mogelijk hun eigen positie weerspiegelt. De dynamiek van de besluitvorming bestaat dan ook uit pogingen van actoren om andere actoren van positie te laten veranderen (en in dat proces natuurlijk zelf van positie te veranderen als dat tot meer gewenste uitkomsten leidt). Dit kan vrijwillig gebeuren of min of meer gedwongen. Drie fundamentele processen kunnen tot verschuivingen van posities leiden: (1) *overtuigen (persuasion)*, (2) *uitrullen van stemposities (logrolling)* en (3) *afdwingen (coercion)*. Elk van deze processen is verbonden met specifieke afhankelijkheden en sociale netwerken. Tabel 1 geeft een overzicht van deze drie processen met de daarbij behorende netwerken, de daarmee verbonden theoretische uitwerking en de condities waaronder elk proces dominant is.²

Tabel 1: Fundamentele besluitvormingsprocessen, daarbij behorende dominante netwerken en benaderingen alsmede de condities waaronder het proces dominant is

Fundamentele Processen	Dominante Netwerken	Geïntegreerde benadering	Conditie voor proces om dominant te zijn
Overtuigen	Informatie netwerken	Coöperatieve nash bargaining oplossing voor alle relevante actoren	1. Geen overeenstemming zeer onwenselijk 2. Grote coalitie mogelijk 3. Risicomijdende actoren
Ruilen	Ruilnetwerken	Uitruil van stemposities (Coöperatieve oplossingen voor subgroepen van actoren)	Tegenovergestelde posities en complementaire belangen
Afdwingen	Hiërarchische/Machts-Netwerken	(Niet-coöperatieve) speltheorie	Tegenovergestelde posities en niet-complementaire belangen

Overtuigen

Via de eerste strategie, die van *overtuiging*, proberen actoren zowel de beleidsposities als het belang van actoren te veranderen (Stokman et. al. 2000). De voorwaarden waaronder via overtuigende informatie een besluit tot stand kan komen zijn in Tabel 1 aangegeven. Ten eerste moeten gezamenlijke belangen sterk domineren over deelbelangen. In zo'n situatie is het belangrijk om tot een unaniem, door alle actoren gedragen, besluit te komen. Als zo'n besluit niet tot stand komt (het zgn. *reversal point*), wordt de uitkomst als zeer onwenselijk ervaren. Zo'n uitkomst kan wezenlijk slechter zijn dan de status quo, bijvoorbeeld omdat er aanzienlijk reputatieverlies voor de actoren optreedt. Ten tweede moet de vorming van de grote coalitie binnen bereik zijn. Dit wordt aanzienlijk vergemakkelijkt als deelcoalities moeilijk te vormen zijn, bijvoorbeeld omdat de coalities over de tijd per issue variëren. Ten derde moeten actoren risicomijdend zijn, geen strategie volgen waarin zij gokken op een voor hen zeer gunstige uitkomst terwijl zij een mogelijk groot verlies mee incalculeren.³

Het is van belang dat actoren in deze situatie erop kunnen vertrouwen dat de verkregen informatie oprecht is en niet strategisch gemanipuleerd. Het nastreven van eigen persoonlijke voordelen in deze situaties is geoorloofd zolang de belangen van andere actoren maar niet geschaad worden en de persoonlijke voordelen compatibel zijn met de

gezamenlijke belangen. Deze voorwaarden zijn alleen te realiseren wanneer actoren in een hecht vertrouwensnetwerk zijn ingebed of wanneer met de gezamenlijke belangen tegenstrijdig gedrag streng bestraft wordt. In zo'n context mogen actoren verwachten dat concessies aan andere actoren op voor hen belangrijke issues in de toekomst wel zullen worden gecompenseerd met concessies van anderen wanneer eigen belangrijke issues aan de orde zijn. In de netwerkliteratuur wordt dit aangeduid met *reciproque* en *gegeneraliseerde uitruil* (Molm 1997). *Reciproque* en *gegeneraliseerde uitruil* zijn dan ook een integraal onderdeel van situaties waarin *overtuiging* centraal staat, niet onderhandelde uitruil van stemposities, ook al zou de naam anders doen vermoeden.

De twee andere strategieën, die van *uitruil van stemposities* en *afdwinging van positieverschuivingen*, beogen in het algemeen niet de beleidspositie of het belang van actoren te veranderen. Uitruil van stemposities kan als een onderhandelingsproces worden gezien. Het resultaat is dan dat actoren een andere positie op een voor hen relatief minder belangrijk issue steunen in ruil voor de steun van een andere actor op een issue dat van eigen relatief groot belang is. Op soortgelijke wijze kunnen actoren zich gedwongen voelen een andere positie op een issue in te nemen dan de eigen beleidspositie wegens een overwicht aan macht van actoren die een andere positie innemen. Beide processen zijn

te verwachten wanneer de beleidsposities van actoren wezenlijk van elkaar verschillen. Dit is veelal het geval als zij einddoelen fundamenteel anders wegen. In zulke situaties helpen argumenten niet om beleidsposities dicht bij elkaar te brengen. Coalities kunnen dan alleen worden gevormd door processen die aangrijpen op stemposities. Bij de strategie van *overtuigen* zijn informatie- en vertrouwensnetwerken dominant, bij de *uitruil van stemposities* daarentegen ruilnetwerken. Relaties in ruilnetwerken zijn niet gegeven en statisch, maar worden afgeleid van de ruilmogelijkheden tussen actoren op grond van hun tegengestelde posities en hun onderling verschillend relatief belang bij de issues (zie Figuur 1).

Ruilen

Met positieverschuivingen zijn winsten en verliezen verbonden. Deze hangen af van de verschuivingen in de uitkomsten op issues ten gevolge van de verschoven stemposities. Verschuift de uitkomst weg van de eigen beleidspositie dan is er sprake van een verlies, komt de uitkomst dichterbij dan is er sprake van winst. Winst en verlies worden verondersteld af te hangen van de omvang van de verschuiving, vermenigvuldigd met het belang dat de actor hecht aan een uitkomst dicht bij zijn eigen beleidspositie. Twee actoren uit groepen met tegengestelde beleidsposities kunnen beide profiteren van een stempositieruil wanneer het relatieve belang van hen op beide issues verschilt (zie Tabel 1, vergelijk Stokman en Van Oosten 1994; Van Assen et al 2003). Een stempositieruil is dan weliswaar voor beide voordelig, maar heeft daarnaast belangrijke neveneffecten voor het nut van andere actoren (zie Figuur 1). Om dit duidelijk te maken, veronderstellen wij dat actor D in vergelijking met actor A een groter relatief gewicht geeft aan issue 1

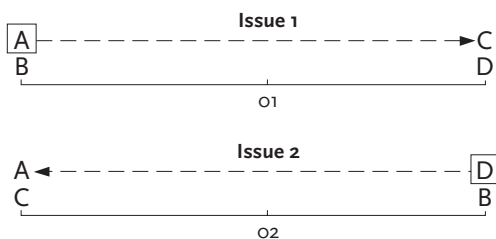
dan aan issue 2. Issue 1 is dan D's vraagissue en A's aanbodissue. Beide actoren A en D kunnen nu hun stempositie ruilen. Daartoe verschuift actor A zijn stempositie op issue 1 in de richting van D, terwijl D dat doet op issue 2. Daardoor bewegen zij evenwel beiden weg van de beleidsposities van actor B en ondersteunen op beide issues de beleidsposities van actor C. Dit wordt geïllustreerd in Tabel 2. In dit voorbeeld wordt actor B dubbel gestraft en wordt C dubbel beloond, hoewel beide niet aan de ruil deelnemen. We zeggen dan dat de ruil tussen A en D negatieve externaliteiten heeft voor B en positieve externaliteiten voor C.

A en D kunnen ook groepen van actoren met gelijke beleidsposities representeren. Positieve en negatieve externaliteiten kunnen dan voorkomen *binnen* de groepen A en D wanneer vanuit iedere groep één actore stempositie ruilt met die van de andere groep. Positieve externaliteiten van deze ruil treden op wanneer de actoren binnen de groepen A en D relatief homogeen zijn in het relatieve belang dat zij aan de issues hechten. Anders ontstaan er binnen de groepen negatieve externaliteiten.⁴

Als niemand — noch binnen de eigen groep noch binnen de andere groep — negatieve externaliteiten van een bilaterale ruil ervaart, zal ook niemand bezwaar hebben tegen die ruil. In dat geval ondersteunt de ruil tussen enkele leden van twee groepen consensusvorming binnen iedere groep en kan daarmee zelfs onderdeel zijn van een overtuigingsstrategie. Wij zijn nu in staat om, aan de hand van Tabel 2, aan te geven onder welke voorwaarden een ruil onderdeel kan uitmaken van een overtuigingsstrategie:

1. Eén van de vier groepen moet leeg zijn. Laten we aannemen dat groep B leeg is. In dat geval kunnen alleen actoren uit groepen A en D met elkaar ruilen, omdat actoren uit groep C geen ruilpartners hebben.
2. De relatieve belangen van actoren binnen de groepen die wel kunnen ruilen (in ons voorbeeld groepen A en D) zijn zodanig verdeeld dat actoren hun stemposities zullen verschuiven in de richting van de niet-lege groep (onder de aanname dat groep B leeg is, dus in de richting van groep C).
3. De relatieve belangen van actoren uit de groepen die wel kunnen ruilen (groepen A en D)

Figuur 1: Uitrui van stemposities tussen actoren A en D



zijn zodanig verdeeld dat er geen negatieve externaliteiten binnen de eigen groepen optreden.⁵

Negatieve externaliteiten zijn verbonden aan elke bilaterale stempositieruil waarvoor de drie voorwaarden niet gelden. Negatieve externaliteiten belemmeren consensusvorming. Men kan dit negatieve effect op consensusvorming hoogstens compenseren door de actoren die negatieve externaliteiten ervaren te compenseren op een derde issue.

Afdwingen

Afdwingen, niet overtuigen, kenmerkt machtsprocessen in collectieve besluitvorming (zie Tabel 1). De betrokkenen tonen dat zij voldoende macht hebben om een besluit door te zetten of alternatieve uitkomsten te verhinderen. Daarmee proberen zij achter hun beleidspositie een zo groot mogelijke coalitie op te bouwen. Oplossingen voor problemen worden niet met argumenten gezocht. Betrokkenen proberen daarentegen te tonen dat zij voldoende steun hebben om het besluit met gebruikmaking van formele procedures of informele machtsmiddelen af te dwingen. Het gaat er eerder om dat anderen zich neerleggen bij oplossingen dan dat zij die accepteren en aanvaarden. Wanneer in organisaties strategiebeslissingen overwegend afgedwongen worden, speelt hiërarchie ook in de voorbereidingsfase een grotere rol dan argumenten. In zulke omstandigheden worden organisatiedoelinden minder als gezamenlijke doelen gezien, maar veeleer als door de leiding gewenste en gestelde doelen. Dit leidt ertoe dat persoonlijke betrekkingen vooral ook vanuit de hiërarchische ordening tussen de actoren worden beoordeeld. Met andere woorden, machtsnetwerken zijn dan voor de uitkomsten van collectieve besluitvormingsprocessen doorslaggevend. De uitkomsten van besluitvormingsprocessen kunnen dan als resultaat van een niet-coöperatief spel worden gezien waarin geen bindende afspraken tussen actoren mogelijk zijn (Bueno de Mesquita et al 1985; Bueno de Mesquita 1994).

Overgangen tussen strategieën

We hebben gezien dat de bilaterale ruil van stemposities consensusvorming kan versterken als er

belangrijke positieve externaliteiten en geen negatieve externaliteiten zijn. Overtuigingsprocessen op grond van gezamenlijke belangen vereisen duidelijke institutionele regels en daaruit afgeleide verantwoordelijkheden. Formele institutionele regels verbinden de gemeenschappelijke productie met externe (wettelijke) sanctioneringssystemen om coöperatie af te dwingen. Dat waarborgt genoeg zekerheid dat niet-coöperatief handelende actoren effectief bestraft kunnen worden. Daarnaast kunnen informele sociale normen ontstaan die unanimititeit bij besluitvorming als norm stellen. Wanneer cognitieve afhankelijkheden met zulke normen verbonden zijn, bieden formele regels (bijvoorbeeld contracten of wetgeving) aan actoren zekerheden indien besluitvorming wordt belemmerd door ernstige belangentegenstellingen of door van de norm afwijkend gedrag van andere actoren. Echter, hoe vaker men op formele regels moet terugvallen, des te sterker zal de norm van consensusvorming onder druk komen te staan. Een persoonlijke relatie gaat meestal ten onder wanneer contracten voor het gerecht moeten worden afgedwongen. Zo iets geldt ook voor herhaaldelijke terugval op formele besluitvormingsprocedures om tot besluitvorming te komen. Het ondergraaft de opvatting ernstig dat gezamenlijke belangen groot genoeg zijn om consensus te bereiken. Alleen het voor handen zijn van de formele regels moet voldoende zijn om overeenstemming te bereiken en afspraken na te komen.

In toekomstig onderzoek moet onderzocht en gemodelleerd worden wanneer bij besluitvorming overgangen plaats vinden van het ene dominante proces naar het andere. Daarbij kunnen zowel Lindenberg's theorie over wisselingen tussen cognitieve frames (Lindenberg en Frey 1993; Lindenberg 1998; 2000) als Esser's (1997; 2000) model over veranderingen van de definitie van de situatie behulpzaam zijn.

3. Corporatisme en lobbyisme

Wanneer bindende besluiten moeten worden genomen bij tegengestelde belangen, zien wij twee tegenpolen van gangbare vormen van finale besluitvorming.

De eerste vorm is waar finale besluitvorming geschiedt door instituties die bestaan uit in principe *ongebonden personen*. Ongebondenheid wordt

dan institutioneel veelal uitgewerkt door een combinatie van verkiezing en besluitvorming zonder last en ruggespraak. Kenmerkend voor dit soort instituties is dat zij niet streven naar unanimiteit, maar besluiten op basis gewone en in zwaarwegende gevallen gekwalificeerde meerderheden. Besluitvorming op basis van gewone meerderheden is hier dus zowel de formele als informele norm. Deze wijze van besluitvorming maakt de profilering van vertegenwoordigers naar de kiezers mogelijk, waardoor deze laatste inhoudelijke en ideologische redenen aangereikt krijgen om hun keuze op te gronden. Parlementen en gekozen raden in democratieën zijn hier exemplarisch.

De tweede vorm is waar finale besluitvorming geschiedt door instituties waarin de *direct betrokken belanghebbenden* zitting hebben. Kenmerkend voor dit soort instituties is dat zij streven naar besluitvorming op basis van unanimiteit, besluiten waarin de belangen van alle betrokkenen zodanig zijn gewogen dat zij allen openlijk de genomen besluiten willen steunen en verdedigen bij hun achterban. Formele instituties eisen binnen deze vorm van besluitvorming veelal gekwalificeerde meerderheden in eerste en gewone meerderheden in tweede instantie, maar de informele norm is veelal unanimiteit. Omdat finale besluitvorming niet door in principe ongebonden personen geschiedt, geven de formele norm van gekwalificeerde besluitvorming en de informele norm van unanimiteit waarborgen tegen eenzijdige dominantie van een deel der belanghebbenden over andere. Een dergelijke dominantie zou niet alleen de institutie sterk onder druk zetten, maar zou ook een evenwichtige weging der belangen ondermijnen. Wanneer men binnen zo'n institutie verwacht dat tegengestelde belangen via vrij permanente scheidslijnen lopen, kunnen instrumenten als een onafhankelijke voorzitter of onafhankelijke leden de vorming van unanimiteit en evenwichtige afweging van belangen vergemakkelijken.

Wanneer mogen wij nu verwachten dat finale besluitvorming door direct belanghebbenden goed werkt? De richting van het antwoord hierop kan men vinden in Tabel 1 bij de condities waaronder men de vorming van consensus mag verwachten. Ten eerste dienen de gezamenlijke belangen sterk te domineren over de tegengestelde belangen. Hierdoor wordt het niet-bereiken van consensus

zeer onaantrekkelijk. De dominantie van gezamenlijke belangen kan soms sterk worden vergroot door de expliciete belofte van de politiek om een unaniem gedragen besluit te bekrachtigen tegenover een eigen politieke afweging en besluitvorming bij een meerderheids- en minderheidsstandpunt.

Unaniem gedragen besluiten kunnen tot stand komen via overtuiging, via uitruil, of via een combinatie van beide. Wij mogen verwachten dat overtuiging bij de vorming van consensus zal domineren wanneer de tegengestelde belangen niet langdurig langs dezelfde scheidslijnen lopen. In zo'n context hebben actoren wel permanente belangen, maar die komen steeds met die van wisselende andere actoren overeen. Er is dan sprake van 'permanent interests but no permanent friends' (ref). Een voorbeeld hiervan vinden wij in de Europese Unie terug bij in de Ministerraden. Unanimiteit, ook bij besluiten die met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen, is daar een sterke norm en juist bereikbaar wegens die steeds wisselende coalities (Mattila en Lane 2001; Stokman en Thomson 2004). Wanneer daarentegen tegengestelde belangen langs vrij permanente scheidslijnen verlopen, verwachten wij dat uitruil dominant zal zijn. Dit kan tot unanimiteit leiden wanneer de ruilen tussen partijen geen negatieve externaliteiten hebben voor andere partijen, maar juist positieve externaliteiten. De condities daarvoor zijn in paragraaf 2 gegeven. We verwachten dat die vooral opgaan wanneer er twee groepen van partijen qua beleidsposities steeds tegenover elkaar staan en er tussen de twee groepen grote verschillen bestaan in het relatieve belang dat aan issues wordt gehecht. Een voorbeeld hiervan vinden wij terug bij instituties waar werkgevers en werknemers elkaar ontmoeten, zoals het CAO-overleg, de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid.

Corporatisme is gebaseerd op de delegatie van besluitvorming naar instituties waarin de direct belanghebbenden gezamenlijk kunnen beslissen over probleemoplossingen. Wij hebben hierboven de condities geformuleerd waaronder een dergelijke institutie in staat geacht mag worden tot consensus te komen. Daarnaast moeten wij ons realiseren dat belanghebbenden wel tot besluiten kunnen komen die aan hun gezamenlijke belangen tegemoet komen, maar dat deze besluiten negatieve

externaliteiten kunnen hebben voor derden. Een voorbeeld hiervan is de afwenteling van de kosten van oudere werknemers op de belastingbetaler via sociale regelingen. Een ander voorbeeld is de wijze waarop bezuinigingsmaatregelen worden afgewenteld op jongeren door deze te beperken tot nieuwe intreders — onder het motto dat verworven rechten moeten worden gerespecteerd. Ook de relatie met de eigen achterban kan corporatistisch opgezette instituties onder spanning zetten omdat zichtbare en harde belangenbehartiging zich slecht verhoudt met unaniem gedragen compromissen en de uitvoering daarvan. Zichtbare en harde belangenbehartiging vereist risicoaccepterende actoren en wij hebben gezien dat juist risicomijdende actoren vereist zijn om via overtuigingsstrategieën tot unanimiteit en consensus te komen. Voorbeelden waarin het corporatisme onder spanning kwam te staan wegens een gebrek aan mogelijkheden om zich tegenover de eigen achterban te profileren, zagen wij zowel in de agrarische sector als in de onderwijssector. Zulke spanningen treden vooral ook op als er sprake is van toenemend ledenverlies en concurrentie tussen rivaliserende belangenorganisaties om nieuwe leden te werven of van andere organisaties over te nemen (Akkerman 2000).

Bij het lobbyisme, als tegenpool van corporatisme, heeft de politiek de besluitvorming veel uitdrukkelijker naar zichzelf toegetrokken. Het accent ligt dan niet meer op medeverantwoordelijkheid in de besluitvorming en uitvoering, maar op belangenbehartiging bij overheid en politiek die de onderlinge afweging zelf wil en zal moeten maken. Lobbyisme is evenwel niet alleen de tegenpool van corporatisme. Ook corporatisme kan slechts goed functioneren wanneer de politiek goed wordt geïnformeerd over prioriteiten en betrokken organisaties druk uitoefenen om compromissen binnen corporatistische instituties door de politiek over te laten nemen. Er is dan ook zeker sprake van een continuüm tussen corporatisme en lobbyisme. Er is bovendien nog weinig kennis over de aard en achtergrond van lobbies. Amerikaans onderzoek naar lobbyisme laat tegensprekende onderzoeksresultaten inzake de focus van lobbies zien: is de lobby nu vooral gericht op gelijkgezinde congresleden of juist op congresleden met tegengestelde opvattingen (Baumgartner en Leech 1996; Austen-Smith en Wright 1994; 1996)?

Mijn vermoeden is dat deze elkaar tegensprekende onderzoeksresultaten voortkomen uit het feit dat in dergelijk onderzoek de verschillende elementen in de communicatie tussen politiek en lobbyorganisaties onvoldoende worden onderscheiden en geproblematiseerd. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen communicatie die erop is gericht om *beleidsposities* te beïnvloeden en informatie die gericht is op prioriteitstelling: het *belang*. In de hectiek van het politieke spel en wegens de afstand tussen politici en veld (en het gebrek aan terreinspecifieke expertise) hebben politici interacties met de achterban nodig om prioriteiten te stellen. Veel interacties tussen lobbyisten enerzijds en ambtenaren en politici anderzijds zijn er dan ook op gericht om te laten zien dat besluitvorming urgent is (of juist besluitvorming ongewenst is). Wanneer diverse partijen met tegengestelde beleidsposities het erover eens zijn dat een probleem urgent is, ligt het voor de hand dat zij elk gelijkgezinde ambtenaren en politici zullen proberen te overtuigen van de urgentie om zo de politiek in zijn volle breedte te mobiliseren. Gelijkgezinde ambtenaren en politici zijn meer geneigd de informatie als oprecht te beschouwen, terwijl ambtenaren en politici met tegengestelde belangen de informatie eerder als strategisch zullen interpreteren, waardoor deze minder effectief is. Lobbyactivisten en gelijkgezinde ambtenaren en politici zijn in zulke interacties tevens in staat hun beleidsposities goed op elkaar af te stemmen. Voor de lobbyisten zijn deze interacties daarnaast van belang om informatie te krijgen over de timing van de besluitvorming en andere ingangskanalen bij de overheid. We mogen om deze redenen dan ook veel interacties tussen lobbyactivisten en gelijkgezinde ambtenaren en politici verwachten.

Als tegengestelde posities voortkomen uit een fundamenteel andere wegging van einddoelen, speelt informatie-uitwisseling een veel minder belangrijke rol. In de interacties gaat het dan veel meer om manifestaties van de eigen kracht. Deze interacties zullen des te effectiever zijn als de actoren kunnen aantonen dat zij beschikken over omvangrijke machtsbronnen die bij mobilisatie ongewenste besluitvorming en/of uitvoering kunnen blokkeren of bemoeilijken. Hoe groter de machtsbronnen, des te effectiever dit soort interacties zullen zijn. Daarom is het te verwachten dat

lobbyisten ook onderling coalities afdichten. Omdat deze een veel minder lange tijdshorizon hebben dan bij corporatistische instituties en consensus minder dwingend is, hebben dit soort coalities een sterk ad hoc karakter en zijn afspraken veel vrijblijvender. Hier regeert het niet-coöperatieve spel

boven het coöperatieve. Helaas ontbreekt het voorts nog aan onderzoek waarin deze verwachte verschillen tussen corporatisme en lobbyisme worden onderzocht. Hier ligt dan ook nog een mooi onderzoeksveld open.

Noten

1 Recente publicaties van zijn hand zijn: co-editor van *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press (met Robert Thomson, Christopher Achen en Thomas König, te verschijnen in 2006), co-editor van *Winners and Losers in the European Union*, Special issue van *European Union Politics* Vol 5(1) (2004) en 'Frame Dependent Modeling of Influence Processes', in: Andreas Diekmann en Thomas Voss (Red.), *Rational-Choice-Theorie in den Sozialwissenschaften. Anwendungen und Probleme. Festschrift für Rolf Ziegler*, München: Oldenbourg (pp. 113-127).

2 In zijn sociologische kritiek op economische modellen van de politiek leidt Udehn (1996) uit de literatuur precies deze drie processen af.

3 Achen (2006) bewijst dat de naar invloed en belang gewogen gemiddelde van de beleidsposities van de actoren onder deze voorwaarden een benadering is van de coöperatieve onderhandelingsoplossing van Nash, de zgn. Nash bargaining solution.

4 In het meest extreme geval kan het wel voorkomen dat een lid van groep A wellicht het eerste issue als aanbodissue wil benutten terwijl een ander lid van groep A het als vraagpunt wil benutten.

5 Om aan de derde voorwaarde te voldoen moet nog het volgende gelden. Veronderstel dat een actor uit groep A in vergelijking met alle andere actoren uit de groepen A en D het grootste relatieve belang heeft voor het eerste issue. Er ontstaan dan geen negatieve externaliteiten binnen de groepen A en D wanneer de ruilvoet in de stempositie-uitwisseling aan twee voorwaarden voldoet. Ten eerste moet deze kleiner zijn dan het relatieve belang van die actor uit groep A die voor dit issue het kleinste relatieve belang heeft. Ten tweede moet de ruilvoet groter zijn dan het relatieve belang van die actor uit groep D die voor dit issue het grootste relatieve belang heeft. Negatieve externaliteiten binnen de eigen groepen zijn dus onvermijdbaar als de relatieve belangen van de twee groepen elkaar overlappen. Dan wil het ene paar een andere kant opruilen dan een ander paar.

Literatuur

Achen, C. H., 2006, 'Institutional Realism and Bargaining Models'. Chapter 4 in: R. Thomson, F.N. Stokman, C. Achen en T. König (red.), *The European Union Decides*, Cambridge: Cambridge University Press (in druk).

Akkerman, A., 2000, *Verdeelde Vakbeweging en Stakingen. Concurrentie om Leden*, ICS-Proefschrift Groningen.

Assen, M.A.L.M. van, F.N. Stokman en R. van Oosten, 2003, 'Conflict Measures in Cooperative Exchange Models of Collective Decision Making'. *Rationality and Society* 15: 85-112.

Austen-Smith, D. en J.R. Wright, 1996, 'Theory and Evidence for Counteractive Lobbying'. *American Journal of Political Science* 40: 543-564.

Austen-Smith, D. en J.R. Wright, 1994, 'Counteractive Lobbying'. *American Journal of Political Science* 38: 25-44.

Bachrach, P. en M. Baratz, 1962, 'The Two Faces of Power'. *American Political Science Review* 57: 947-952.

Baumgartner, F.R. en B.L. Leech, 1996, 'Multiple Ambiguities of "Counteractive Lobbying"'. *American Journal of Political Science* 40: 521-542.

Bueno de Mesquita, B., 1994, 'Political Forecasting: An Expected Utility Method'. In: B. Bueno de Mesquita en F.N.

Stokman (red.), *European Community Decision Making: Models, Comparisons, and Applications*, New Haven: Yale University Press, 71-104.

Bueno de Mesquita, B., D. Newman en A. Rabushka, 1985, *Forecasting Political Events. The Future of Hong Kong*, New Haven: Yale University Press.

Esser, H., 1997, 'Die "Definition" der Situation und die Rationalität des Handelns'. In: T. Melegny, H.-J. Niederzu, M. Preglau, F. Traxler en B. Scheikal (red.), *Soziologie im Konzert der Wissenschaften*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 69-90.

Esser, H., 2000, 'Normen als Frames: Das Problem der "Unbedingtheit" des normativen Handelns'. In: R. Metze, K. Mühler und K.-D. Opp (red.), *Normen und Institutionen: Entstehung und Wirkungen*, Leipzig: Leipziger Universitätsverlag, 137-155.

Johnson, D.W. en Johnson R.T., 1989, *Cooperation and Competition: Theory and Research*. Edina, MN: Interaction Book Company.

Lindenberg, S., 1997, 'Grounding Groups in Theory'. *Advances in Group Processes* 14: 281-331.

Lindenberg, S., 1998, 'Solidarity: Its Microfoundations and

- Marco-Dependence: A Framing Approach'. In: P. Doreian and T. J. Fararo (red.) *The Problem of Solidarity: Theories and Models*, Amsterdam: Gordon and Breach, 61-112.
- Lindenberg, S., 2000, 'It Takes Both Trust and Lack of Mistrust: The Working of Solidarity and Relational Signaling in Contractual Relationships'. *Journal of Management and Governance* 4: 11-33.
- Lindenberg, S., en B.S. Frey, 1993, 'Alternatives, Frames, and Relative Prices. A Broader View of Rational Choice'. *Acta Sociologica* 36: 191-205.
- Lukes, S., 1974, *Power: A Radical View*, London: Macmillan.
- Mattila, M. en J.-E. Lane, 2001, 'Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis of Council Voting'. *European Union Politics* 2(1): 31-52.
- Mokken, R.J. en F.N. Stokman, 1976, 'Power and influence as political phenomena'. In: B. Barry (red.), *Power and Political Theory*, London: John Wiley.
- Molm, L.D., 1997, *Coercive Power in Social Exchange*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schumpeter, J.A., 1943, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen and Unwin.
- Stokman, F.N. en Vieth M., 2005, 'Was verbindet uns wann mit wem? Inhalt und Struktur in der Analyse sozialer Netzwerke'. *Kölner Zeitschrift für Soziologie* 44: 1-19.
- Stokman, F.N. en R. Thomson, 2004, 'Winners and Losers in the European Union'. *European Union Politics* 5: 5-23.
- Stokman, F.N., M.A.L.M. van Assen, J. van der Knoop en R.C.H. van Oosten, 2000, 'Strategic Decision Making'. *Advances in Group Processes* 17: 131-153.
- Stokman, F.N. en J.V. Stokman, 1995, 'Strategic Control and Interests. Its Effects on Decision Outcomes'. *Journal of Mathematical Sociology* 20: 289-317.
- Stokman, F.N. en R. van Oosten, 1994, 'The Exchange of Voting Postions: An Object-Oriented Model of Policy Networks'. In: B. Bueno de Mesquita en F.N. Stokman (red.), *European Community Decision Making: Models, Comparisons, and Applications*, New Haven, CT: Yale University Press, 105-127.
- Thomson, R., F.N. Stokman, C. Achen en T König (red.), 2006, *The European Union Decides*. Cambridge: Cambridge University Press (in druk).
- Udehn, L., 1996, *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*, London: Routledge.
- Vegt, G. van der, 1998, *Patterns of Interdependence in Work Teams. A Cross-Level Examination of the Relation with Satisfaction and Commitment*, Dissertatie Rijksuniversiteit Groningen.
- Zelditch, M. Jr. en J.B. Ford, 1994, 'Uncertainty, Potential Power, and Nondecisions'. *Social Psychology Quarterly* 57: 64-73