

# Een economische benadering van pressiegroeperingen

---

door Frank NAERT,

Docent aan de Administratieve en Economische Hogeschool te Brussel.

## I. Inleiding.

In zijn recente boek 'Interest groups' wijst Graham K. Wilson erop dat het dynamische element in het optreden van pressiegroeperingen en in hun machtsuitoefening tot nog toe grotendeels verwaarloosd werd<sup>1</sup>. De resultaten van studies over pressiegroeperingen waren teveel afhankelijk van o.a. de bestudeerde sector, het bestudeerde land of het bestudeerde tijdsgewricht. Men zag over het hoofd dat de invloed van pressiegroeperingen geen statisch gegeven was, maar aan een evolutie onderworpen was. Zo werd er in de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig nog hevig tekeer gegaan over de te grote greep van pressiegroeperingen op het politieke leven. Met de opkomst van het liberalisme ingeluid door Thatcher en Reagan hoorde men die geluiden steeds minder en minder.

Er is dus blijkbaar nood aan een dynamische theorie van pressiegroeperingen. Deze bijdrage is een poging om daaraan tegemoet te komen. Mijn uitgangspunten daarbij zijn die van de public choice school. De public choice school analyseert de politiek met economische methodes<sup>2</sup>. Tenminste één vertegenwoordiger van deze school is bij politologen die belangengroeperingen bestuderen welbekend, met name Mancur Olson<sup>3</sup>. Zijn theorieën over de redenen waarom individuen lid worden van een belangengroepering en over hun invloeden op economische prestaties zijn belangrijk en kunnen niet genegeerd worden. Minder bekend bij politologen – maar b.v. wel bij juristen – is de theorie van de 'rent seeking' die in wezen een belangengroeperingentheorie is. Onze analyse steunt o.a. op deze twee pijlers, evenals op politologische inzichten inzake pluralisme en neo-corporatisme.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Vooreerst kunnen wij niet voorbij aan de obligate definiëring van het onderwerp. Daarna gaan wij in op de determinanten van de vraag naar invloed. Hier zijn de inzichten van Olson van belang. Als econoom kunnen wij uiteraard ook moeilijk voorbij aan het aanbod van invloed. Ten-

---

(1) G.K. WILSON, *Interest groups*. Oxford, 1990, blz. 37.

(2) Een inleiding in deze materie geven M. DE CLERCQ, F. NAERT, *De politieke markt*. Antwerpen, 1985, 163 blz.

(3) De twee basiswerken van M. OLSON zijn *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge, 1974 en *The rise and decline of nations*. Yale, 1982.

slotte volgt de confrontatie tussen vraag en aanbod, die ons een dynamische pressiegroeperingstheorie moet opleveren.

## II. Definiëring.

Het definiëren van een pressiegroepering is niet eenvoudig ; een algemeen aanvaarde definitie ligt minder voor de hand. Wij verstaan onder een pressiegroepering een organisatie van mensen met hetzelfde belang die tracht het overheidsbeleid op het terrein van dat belang te beïnvloeden zonder daarbij zelf de verantwoordelijkheid voor dat beleid te aanvaarden <sup>4</sup>.

Daarmee is het begrip 'pressiegroepering' duidelijk afgelijnd tegenover de begrippen 'politieke partij' en 'belangengroepering'. Het onderscheid tussen een pressiegroepering en een politieke partij ligt daarin dat de eerste geen regeringsverantwoordelijkheid nastreeft <sup>5</sup>. Tegenover een belangengroepering onderscheidt de pressiegroepering zich door zijn politieke optreden, hij onderneemt pogingen om het beleid te beïnvloeden. Een belangengroepering hoeft dat niet per se te doen, doch kan dat wel. Dan wordt de belangengroepering een pressiegroepering. Wilson vindt het onderscheid trouwens 'not worth maintaining' <sup>6</sup>.

De doelstellingen van pressiegroeperingen zijn legio. Er zijn economische, sociale, religieuze, culturele... pressiegroeperingen. Het komt erop aan in dat veelvoud van objectieven de gemeenschappelijke noemer terug te vinden. Als men de activiteiten van pressiegroeperingen tot de essentie herleidt, houdt men over dat zij twee dingen doen. In de eerste plaats proberen zij bestaande overheidsregels te veranderen of te verdedigen. In de tweede plaats pogen zij de financiële stromen van en naar de overheid te beïnvloeden. Deze twee objectieven houden verband met de twee wijzen waarop de overheid haar doelstellingen nastreeft, nl. door regelgeving en door financieel ingrijpen via het budget.

De regelgeving door de overheid zoals die tot uitdrukking komt in wetgeving en andere reglementeringen bepaalt voor een groot gedeelte de economische, sociale, culturele... constellatie. Het ligt voor de hand dat pressiegroeperingen daarop invloed willen uitoefenen. Een belangrijk aspect in de regelgeving is de be-

(4) Deze definitie is gebaseerd op die van Scholten : 'groepen die trachten het overheidsbeleid op een bepaald terrein te beïnvloeden, zonder daarbij zelf kandidaten voor vertegenwoordigende lichamen te stellen of de verantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid te aanvaarden' (G.H. SCHOLTEN, Pressiegroepen. In : A. HOOGERWERF (red.), *Verkenningen in de politiek 1*. Alphen a/d Rijn, 1976, blz. 202). Deze definitie van Scholten gaat wellicht terug op de in Europa veel gebruikte bepaling van J. Meynaud ; zie o.a. J. MEYNAUD, *Les groupes de pression*. Parijs, 1960, blz. 37. Het weglaten van een stuk uit de definitie is te verstaan in het licht van de Belgische situatie. Daar stellen o.a. vakbonden via de partijen hun eigen kandidaten voor.

(5) H.W. EHRMANN, Interest groups. In : *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, 1972, blz. 436.

(6) G.K. WILSON, *Interest groups in the United States*. Oxford, 1981, blz. 4.

paling van de eigendomsrechten ('property rights'). De verdeling ervan is één van de determinanten van de inkomensverdeling. In tegenstelling met de gangbare werkwijze in de economie om de verdeling van eigendomsrechten als exogeen gegeven te beschouwen, waarop dan de markt wordt losgelaten, is het meer aangewezen ook die verdeling als open te beschouwen, zo het terrein bloot leggend voor pressiegroeperingen<sup>7</sup>.

Het budgettaire ingrijpen van de overheid vormt het tweede aangrijpingspunt voor pressiegroeperingen. Ook hier is de verdeling van de inkomens niet ver weg. Daarbij vatten we inkomensverdeling best ruim op, nl. als de tertiaire verdeling. Men verstaat onder dat begrip 'het vrij beschikbaar inkomen, gecorrigeerd voor de mate waarin geprofiteerd wordt van het verschil tussen kostprijsverhogende belastingen en kostprijsverlagende subsidies enerzijds en van collectieve voorzieningen anderzijds'<sup>8</sup>. Voor een goed begrip, onder collectieve voorzieningen valt dus ook het rechtssysteem waarin de eigendomsrechten ingebed zijn.

Het tertiair inkomen en de daarmee samenhangende tertiaire verdeling komt uiteindelijk tot stand door de werking van de markt en van het politieke systeem. Gegeven de structuur van de eigendomsrechten leidt de werking van de markt tot de primaire verdeling. Door toedoen van de overheid gaan van het primair inkomen fiscale en parafiscale lasten af en komen er overgedragen inkomens bij, waardoor het secundair inkomen tot stand komt. De overheid zorgt eveneens voor het tertiair inkomen via de hogervermelde verrekening van indirecte belastingen, subsidies en collectieve voorzieningen.

Op elk punt in dit proces waar de overheid haar zeg heeft, kunnen belangengroeperingen tussenkomen, waarbij – als de actie succesvol is – de tertiaire verdeling behouden of gewijzigd wordt. Men moet wel beseffen dat dat ook niet-intentioneel kan gebeuren, als gevolg van andere, duidelijker op de voorgrond tredende bedoelingen.

Het primair inkomen b.v. wordt niet enkel bepaald door de werking van de markt, maar evenzeer door een reeks allocatie- en stabilisatiemaatregelen van de overheid: minimumlonen, voorschriften die de toegang tot een beroep regelen, maatregelen van inkomensbeleid, van monetair beleid enz., beslissingen tot het leveren van voorzieningen door de overheid... Via dit inkomen beïnvloeden dergelijke maatregelen dus evenzeer de verdeling.

Indien de overheid besluit uit allocatieoverwegingen een autosnelweg aan te leggen in een bepaalde streek van het land, dan heeft dat bepaalde gevolgen voor de primaire verdeling van inkomen en vermogen. Het aannemersbedrijf dat de overheidsbestelling in de wacht sleept ziet zijn inkomsten toenemen. Zowel de

(7) Zie A. VIELER, *Interessen, Gruppen und Demokratie*. Tübingen, 1986, blz. 35 e.v.

(8) Interimnota inkomensbeleid, 1975, blz. 8, zoals geciteerd in: D.J. WOLFSON, Zin en onzin van het tertiaire inkomensbegrip. In: N.C.M. VAN NIEKERK (red.), *Tertiaire inkomensverdeling*. 's-Gravenhage, 1979, blz. 17.

factoren arbeid als kapitaal kunnen daarvan profiteren. Voor andere groepen zijn de gevolgen minder goed voorspelbaar, b.v. voor de eigenaars van de grond grenzend aan de autosnelweg. Voor de bedrijven uit de streek kan de snelweg een vermindering van de vervoerkosten met zich meebrengen. Nieuwe bedrijven kunnen erdoor aangetrokken worden. Ook de gevolgen voor de tertiaire verdeling zijn evident, hoewel moeilijk te becijferen.

Ook voor stabilisatiemaatregelen kunnen wij dezelfde redenering aanhouden. Als de inflatie in toom gehouden wordt door de overheid dan heeft dat de welgekende negatieve effecten op de debiteuren en positieve effecten op de crediteuren. De nadruk op inflatiebestrijding kan een grotere werkloosheid voor gevolg hebben, wat opnieuw een herverdeling betekent die tot uiting komt in het primair inkomen.

Indien pressiegroeperingenactie zich op niet-herverdelingsgebieden richt, is de motivatie daarachter toch gelegen in het herverdelingsaspect omdat het tertiair inkomen de uiteindelijke doelstelling is zoals die kan afgeleid worden uit de beschouwing van hun activiteiten. De betere allocatie of stabilisatie in se is niet wat de pressiegroeperingen interesseert, wel de daarmee samenhangende verhoging van het tertiair inkomen.

### III. De organisatie van pressiegroeperingen.

Ons onderzoek naar de determinanten van de vraag naar invloed moet beginnen waar pressiegroeperingen beginnen. Zij formuleren immers die vraag. Mancur Olsons 'The logic of collective action' heeft in het denken daarover een kleine revolutie te weeg gebracht.

Wat hem interesseerde was de manier waarop mensen die een gemeenschappelijk belang te verdedigen hebben een pressiegroepering vormen. Tot dan toe was men er min of meer van uit gegaan dat dit automatisch gebeurde. Men veronderstelde dat het individueel belang gelijkloopt met het groepsbelang. Participatie in een groep wordt daardoor vanzelfsprekend, omdat de groep geacht wordt dat belang beter te kunnen verdedigen. Uitgaande echter van de gedragshypothese dat de burger een individualistisch ingestelde nutsmaximaliseerder is, kan Olson bewijzen dat de voorafgaande redenering niet klopt<sup>9</sup>.

De meeste voordelen die een groepering kan bekomen, hebben het karakter van collectieve goederen: een verhoging van een douanetarief ten gunste van een bepaalde industrie, een overheidsreglementering die de toegang tot een bepaald beroep bemoeilijkt, een loonsverhoging voor een bepaalde groep werknemers. Dit zijn voordelen waaraan de niet tot de pressiegroepering behorende fabrikanten uit dezelfde industrie, beoefenaars van hetzelfde vak of werknemers in dezelf-

(9) M. OLSON, *The logic...*, op. cit. Voor een verdere uitwerking van dit gedeelte van Olsons theorie, zie T.M. MOE, *The organization of interests. Incentives and the internal dynamics of political interest groups*. Chicago and London, 1980.

de sector niet kunnen uitgesloten worden. Het zijn dus collectieve goederen binnen een groep.

Welnu, voor een rationeel handelend individu zou het allesbehalve rationeel zijn om tot dergelijke pressiegroeperingen toe te treden. Hij kan immers gemakkelijk 'free rider' spelen en profiteren van het collectief goed zonder de lasten te moeten dragen van het lidmaatschap, vooropgesteld dat de individuele inbreng (lidgeld, opoffering van tijd) zo marginaal is om geen invloed uit te oefenen op de actiemogelijkheden van de pressiegroepering. De stelregel dat mensen met hetzelfde belang bijna automatisch een pressiegroepering zullen vormen, wordt aldus ontkracht.

Wanneer het bestaan van een pressiegroepering niet meer kan verklaard worden vanuit het groepsdoel, aangezien dit samenvallend belang geen motivatie tot groepering meer levert, rijst natuurlijk de vraag hoe het onloochenbaar voorkomen van pressiegroeperingen dan te verklaren is. Olson somt daartoe enkele voorwaarden op.

Vorming van een pressiegroepering is mogelijk wanneer deze naast het collectieve goed ook selectieve stimulansen tot lid worden in de vorm van private goederen of diensten aan zijn leden ter beschikking stelt. Personen die van private goederen en diensten willen gebruik maken, moeten dan lid worden van de groepering. Het overgrote deel van de pressiegroeperingen werkt volgens dit principe en voorbeelden uit de praktijk zijn er dan ook legio: vakbondsleden die hun werklozensteun via de vakbond betaald krijgen of die meer loonsverhogingen krijgen dan niet-leden, consumentenorganisaties die een tijdschrift verkopen, voordelen op het openbaar vervoer...

De motivering voor het individu tot participatie in de groepering is dan niet het belang dat aan elk lid van de groepering gemeenschappelijk is, maar wel de private voordelen die enkel via lidmaatschap kunnen verworven worden.

Nog beter natuurlijk voor de pressiegroepering is het als lidmaatschap verplicht kan gesteld worden. Bekende voorbeelden daarvan zijn de 'closed shops' of dichter bij ons, de Orde van Geneesheren. Dit vergt natuurlijk al voorafgaande actie bij de overheid om verplichtstelling te bekomen. Een uitstekend voorbeeld van een groepering met verplicht lidmaatschap is de staat zelf. Bijna elke burger is verplicht lid van deze collectieve goederen verschaffende instelling met als lidgeld de belastingen. Olson noemt dit negatieve selectieve stimulansen<sup>10</sup>.

Een andere situatie waarbij vorming van een pressiegroepering mogelijk wordt, is die van een *kleine* groep mensen met dezelfde belangen. Olsons belangstelling voor de kleine groep komt voort uit zijn kritische houding tegenover de traditionele, sociologische theorie van de groep. Volgens deze was er geen wezenlijk onderscheid tussen primaire, kleine groepen zoals de familie en secundaire, grote

(10) Voor talrijke voorbeelden hiervan m.b.t. de vakbonden, zie M.A.G. VAN MEERHAEGHE, *De vakbondsstaat*. Leiden-Antwerpen, 1980, blz. 3-11.

groepen zoals de vakbond. Tussen beide is er volgens de sociologen enkel een verschil in graad, maar niet in natuur.

Olson ziet wel een essentieel onderscheid tussen de redenen voor lidmaatschap van een kleine groep en die voor lidmaatschap van een grote groep. Zijn redenering is dat in een kleine groep een individu niet als een free rider zal optreden omdat zijn bijdrage (in geld en tijd) een substantieel stuk is van de middelen van de groep. Valt die bijdrage weg dan heeft dit hier – in tegenstelling met de situatie in een grote groep – tot gevolg dat de levering van het collectief goed niet meer zo goed verzorgd kan worden en dat heeft ook voor de eventuele free rider nadelige consequenties <sup>11</sup>. Een klein aantal mensen met dezelfde belangen waarbij de bijdrage van elk lid noodzakelijk is om de werking van de pressiegroep te verzekeren, kan dus een voldoende voorwaarde zijn om tot gezamenlijke actie over te gaan. Daarbij moet nog vermeld worden dat in een kleine groep de sociale druk tot groepsconform gedrag veel groter is dan in een grote groep.

Uiteindelijk zal dus het al of niet ontstaan van een pressiegroep afhankelijk zijn van de te maken informatie- en organisatiekosten, afgewogen tegenover het door pressie eventueel te behalen voordeel.

Wat betreft de informatiekosten zijn er twee soorten waarmee een individu dat een pressiegroep wil oprichten geconfronteerd wordt <sup>12</sup>. Hij moet middelen spenderen om erachter te komen wat de effecten zijn voor zijn welvaartspositie van een beleidswijziging (of -behoud) die hij wil nastreven. Hij moet ook andere individuen opsporen die met hem een pressiegroep wensen te vormen.

De organisatiekosten worden door Tollison beschouwd als start-up kosten die, eenmaal gedragen, geen invloed meer hebben op de marginale kosten. Wij zouden het begrip wat ruimer willen definiëren en deze beschouwen als permanent waardoor ook de kosten die een groep moet maken om free rider gedrag zoveel mogelijk te verhinderen erin ondergebracht kunnen worden.

Een belangrijk aspect van de start-up kosten is dat organisaties reeds kunnen bestaan los van eventuele lobbyingactiviteiten. In bepaalde omstandigheden kunnen zij zich snel en zonder veel kosten als pressiegroeperingen manifesteren omdat zij geen start-up kosten te dragen hebben. Het voorbeeld bij uitstek zijn individuele bedrijven.

#### IV. Het aanbod van invloed.

Olson heeft onderzocht onder welke voorwaarden er pressiegroeperingen georganiseerd worden, ervan uitgaand dat de burger een rationeel handelend individu is. Wat hij niet onderzocht heeft is of die pressiegroeperingen, als ze dan opgericht

(11) M. OLSON, op. cit., blz. 22 e.v.

(12) R. TOLLISON, Rent seeking: a survey. In: *Kyklos*, vol. 35, 1982, blz. 590.

zijn, dan werkelijk invloedrijk zijn t.o.v. de overheid en waarom en hoe ze dat zijn.

De voorgaande theorie schetst enkel de vraag naar politieke gunsten. De aanbodzijde is niet expliciet aanwezig in de analyse. Er wordt verondersteld dat aan elke vraag door de politici voldaan wordt. De manier waarop de vraag de aanbieders bereikt en hun reactie daarop wordt niet bekeken. Deze theorie moet dus nog aangevuld worden met een analyse van de aanbodzijde. Waarom gaan de politici in op de wensen van pressiegroeperingen en hoever gaan ze daarbij?

Aangezien wij hier bezig zijn in een public choice kader ligt het voor de hand dat wij deze lijn ook doortrekken naar het gedrag van de politici toe. De politicus is in deze optiek begiftigd met een eigen rationaliteit, met eigen doelstellingen, los van het algemeen belang. Omdat een mandaat van de kiezers noodzakelijk is om die doelstellingen te kunnen nastreven, mag de politicus zijn positie bij het electoraat niet uit het oog verliezen. Om het in economische termen te stellen, de politicus verkoopt politieke activiteiten (beleid, hand- en spandiensten...) in ruil voor stemmen. Pressiegroeperingen zijn vragende partij in deze, zij wensen een beleidsverandering of een status quo en kunnen daarvoor betalen met stemmen. Hier moet onmiddellijk duidelijk gesteld worden dat het beheersen van stemmen door pressiegroeperingen veel ruimer moet geïnterpreteerd worden dan enkel het stemadvies dat door de groepsleiding aan de leden bij verkiezingen kan gegeven worden. De electorale macht van pressiegroeperingen is geenszins recht evenredig met het ledenaantal. Daardoor onderscheidt de pressiegroepering zich van de niet-georganiseerde, latente groepering. Wat moet bewezen worden is immers '... dass die Interessenverbände in der Lage sind, als Reaktion auf die staatliche Politik die Regierungsparteien mehr Wählerstimmen zuzuführen oder abspenstig zu machen als die Parteien ihrer Ansicht nach ohne die Existenz von Verbänden gewinnen oder verlieren werden'<sup>13</sup>. M.a.w., er moet bewezen worden dat de invloed van een georganiseerde groepering groter is dan van een niet-georganiseerde groepering. O.i. is de verklaring ervoor te vinden in de electorale restrictie waarmee de politicus te kampen heeft. Het is de bedoeling van de pressiegroepering de kiezers tegen de politici uit te spelen en deze laatsten zo te dwingen aan hun eisen tegemoet te komen.

Pressiegroeperingen kunnen dat door gebruik te maken van een aantal middelen die een latente groepering niet heeft. De lijst van actietechnieken waarover pressiegroeperingen kunnen beschikken is schier eindeloos<sup>14</sup>. Op het gevaar af er een paar te verliezen, menen wij toch dat opdeling ervan in een vijftal categorieën diensten kan bewijzen. In eerste instantie zijn er een drietal van die middelen op te noemen: economische macht, financiering en informatie. We noemen

(13) P. BERNHOLZ, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie. In: *Kyklos*, Vol. 22, 1969, blz. 281.

(14) Dit blijkt b.v. uit I. VANHOREN, Actiemiddelen van drukkingsgroeperingen in België. In: *Res Publica*, 1990, nr. 1, blz. 95-115.



ze indirecte pressietechnieken omdat ze de politici via de kiezers proberen te bereiken.

Een eerste middel is het uitoefenen van marktmacht. Wanneer een pressiegroepering invloed kan uitoefenen op één of andere markt, kan soms een niet onaanzienlijk deel van het kiezerspubliek getroffen worden en in het gunstigste geval gemobiliseerd worden tegen de regering. Soms volstaat al de dreiging met het aanwenden van marktmacht. Het is door de electorale dreiging die uitgaat van de getroffen burger dat de groeps wensen eventueel ingewilligd worden. Voorbeelden zijn de landbouwers die door een leveringsstop van hun produkten de consumenten treffen, de vakbonden die door een staking de ondernemers, hun klanten en de kapitaaleigenaars treffen, de luchtverkeersleiders die de vertrekkende toeristen een loer draaien... Op die manier kan marktmacht leiden tot invloed op politieke processen.

Daarnaast hebben de pressiegroeperingen een informatievoordeel over hun eigen activiteiten en die van hun leden. Het gaat over informatie die belangrijk is voor de politicus om de electorale restrictie te overwinnen. Ook hier zijn de kiezers tussenpersonen bij de interactie tussen pressiegroeperingen en politici. Een voorbeeld zijn de werkgevers die informatie hebben over de toestand op de markten van hun produkten, over aantal, omvang en invloed van concurrenten, leveranciers en afnemers, over de toestand van de arbeidsmarkt in hun sector, enz. Een ander voorbeeld zijn groeperingen die via betogingen de overheid van hun wensen op de hoogte brengen.

Een derde mogelijke oorzaak voor groeps macht treedt op als de politieke partijen afhankelijk zijn van de financiële bijdragen van de groeperingen. De financiering heeft eveneens de bedoeling de politicus te helpen de electorale restrictie te overwinnen in ruil voor een 'goede behandeling'.

Wezenlijk kenmerk van de invloed die de pressiegroeperingen langs deze technieken hebben op de politici is dus dat die invloed loopt over de kiezers. Waarom luisteren de politici immers naar de pressiegroeperingen? Omdat de pressiegroeperingen hun herverkiezing, hun politieke toekomst kunnen beïnvloeden. De macht van de pressiegroeperingen t.o.v. de overheid is dus eigenlijk een inherent element van het parlementair democratisch systeem. Dat systeem verschaft de pressiegroeperingen een bepaalde reserve, een bepaald potentieel aan macht. Dat potentieel aan macht kunnen de pressiegroeperingen aanboren door gebruik te maken van allerlei pressietechnieken zoals uitoefenen van marktmacht, financiering van partijen, enz. In andere politieke systemen kunnen de pressiegroeperingen in principe dezelfde technieken gebruiken, maar de uitwerking van die technieken zal anders zijn en zal inherent zijn aan dat bepaald systeem <sup>15</sup>.

(15) Zie hierover F. VAN WINDEN: veranderingen in het type staat '... may strongly affect the effective threat intensity of a pressure group' (*On the interaction between state and private sector*. Amsterdam, 1983, blz. 226).



Pressiegroeperingen beschikken evenwel nog over andere middelen dan de drie opgesomde om de politici te beïnvloeden. Vertrekpunt is opnieuw de electorale restrictie die hier echter al snel naar de achtergrond verdwijnt. Wanneer een niet-georganiseerde groepering van personen met hetzelfde belang zich door één of andere oorzaak (b.v. bedreiging van het belang door reeds bestaande groeperingen, een politiek ondernemer die voor selectieve stimulansen zorgt) gaat organiseren, zal die groepering maar gehoor vinden bij de politici, als hij een voldoende groot aantal kiezers kan mobiliseren (gelijk op welke manier via de indirecte technieken<sup>16</sup>). Wanneer deze groepering zijn macht op die manier bewezen heeft tegenover de politici, kan men hem als een gevestigde pressiegroepering gaan beschouwen. Van dat moment kan hij proberen op allerlei manieren zijn invloed uit te breiden, zodat hij niet meer de omweg via de kiezers moet maken. Het uitvoeren van of het dreigen met electorale sancties is inderdaad een omslachtige, tijdrovende maatregel waarvan het succes niet altijd verzekerd is (b.v. door de concurrentie van andere pressiegroeperingen). De pressiegroeperingen kunnen daarom deze primaire macht gebruiken om gemakkelijkere, meer directe toegangswegen tot de politieke besluitvorming te zoeken, zo de omweg via het electoraat vermijnd. Belangrijkste voorbeelden van deze meer directe pressietechnieken zijn medezeggenschap bij de programmabepaling en de samenstelling van de kandidatenlijsten der partijen, formele vertegenwoordiging in publieke organen (uiteindelijk leidend tot politieke beslissingsmacht in het kader van de overlegdemocratie).

Bij deze technieken is de onmiddellijke band met de macht over de kiezers doorgesneden, het electorale element is op de achtergrond verdrongen. Er kan evenwel nog altijd teruggerepen worden naar de macht over de kiezers, b.v. door het terugtrekken van financiële middelen, door stakingen, betogingen... Men kan het directe pressieapparaat beschouwen als een rentenieren op een via indirecte pressie opgebouwd kapitaal. Dreigt het kapitaal aangevreten te worden dan moet er opnieuw in indirecte pressie geïnvesteerd worden. Daaruit volgt dat gebruik van de ene soort pressie het aanwenden van de andere soort niet uitsluit.

We kunnen aldus een vijftal gedragsopties voor pressiegroeperingen onderscheiden. Drie indirecte: het uitoefenen van marktmacht, het manipuleren met informatie en het financieel steunen van politici. Twee directe: het participeren in de partijpolitiek en het direct deelnemen in de besluitvorming in het neo-corporatisme.

(16) Zie ook A. DOWNS, *An economic theory of democracy*. New York, 1957, blz. 91 ('... unless some proof is adduced to support it').

## V. Winnaars en verliezers.

Een pressiegroepering moet rekening houden met de reacties van andere pressiegroeperingen. Deze reacties vormen een restrictie op het maximalisatiestreven van de pressiegroepering.

Herverdeling – het (eventueel impliciete) gevolg van succesvolle groepsactie – creëert, naast winnaars, onvermijdelijk ook verliezers. Het is dus belangrijk te weten hoe de (potentiële) verliezers reageren op pogingen van een pressiegroepering de herverdeling in zijn voordeel te wijzigen. De controle over de stemmen door een pressiegroepering is immers afhankelijk van de reactie van de verliezers, terwijl deze reactie uiteindelijk bepaalt welke verdeling er tot stand komt.

De elementen die voor deze reactie van belang zijn, zijn de omvang van het eventuele verlies, de informatiekosten en de organisatiekosten voor de verliezers (cf. supra).

We kunnen het verlies beschouwen als een stimulans tot organisatie en we kunnen eveneens stellen dat, bij gegeven informatie- en organisatiekosten, een groter verlies leidt tot een grotere kans op tegendruk. Bij de verdere verondertelling dat de informatiekosten lager zijn dan de organisatiekosten (zodanig dat men zich eerst informeert en daarna pas organiseert) kan men volgende vier fazen of stadia onderscheiden. Men kan deze vier situaties beschouwen als punten op een continuüm, waardoor het mogelijk wordt de theorie te dynamiseren.

1. Het verlies is zo klein dat de benadeelden noch geïnformeerd, noch georganiseerd zijn.
2. Het verlies is zodanig dat de verliezers wel geïnformeerd zijn daarover, maar het toch nog niet de moeite vinden zich te organiseren.
3. Het verlies is zo groot dat de verliezers zich gaan organiseren om tegendruk uit te oefenen.
4. Nog een stap verder wordt gezet als de pressiegroeperingen zodanig ingeburgerd geraken dat zij de besluitvorming gaan overnemen. Daardoor komen wij in een neo-corporatistische situatie terecht.

In grote lijnen komen deze vier situaties overeen met vier groepen van theorieën over pressiegroeperingen. Wij zullen ze in de volgende paragrafen bespreken. Elk van deze theorieën pretendeert een algemene theorie over pressiegroeperingen naar voren te brengen. Ze bestuderen echter elk slechts één van de mogelijke toestanden.

### A. *De theorie van de overheidsreglementering.*

Deze theorie die aanvankelijk de 'theory of economic regulation' werd gedoopt en daarna werd aangeduid met de benaming 'theory of rent seeking' <sup>17</sup>, is gebaseerd op de conclusies die Olson trok uit zijn boven uiteengezette theorie over het ontstaan van pressiegroeperingen. Olson stelde dat groeperingen waarvoor geen enkele van de noodzakelijke voorwaarden vervuld is, ongeorganiseerd blijven en dus in het nadeel zijn bij de wel georganiseerde groeperingen. Aldus wordt het politiek systeem gekenmerkt door onevenwicht.

De theoretici van de 'rent seeking' interpreteren dit als volgt: de verliezers reageren niet, hun verlies is te klein om er kosten voor op te lopen, het loont de moeite niet zich erover te informeren en nog minder een pressiegroepering te organiseren om tegendruk uit te oefenen.

Het verlies is te klein omdat het gespreid is over een groot aantal verliezers. Het daartegenover staande voordeel is echter geconcentreerd bij een kleine groep winnaars die dus uitermate gemotiveerd zijn om het voordeel langs de politieke besluitvorming te bekomen. Daartoe oefenen ze druk uit op de verantwoordelijke politici. De rol van de politici blijft beperkt tot het uitoefenen van een makelaarsfunctie tussen de winnende en de verliezende groeperingen. Voorbeelden hiervan zijn de producenten van fietswielreflectoren tegenover de fietsers bij het verplicht maken van reflectoren, de begunstigden van een vakbondspremie uitbetaald door de overheid tegenover de belastingbetalers, de fabrikanten van elektrische apparaten tegenover de gebruikers ervan bij een stroomomschakeling...

### B. *De theorie van Wagner.*

Bij een groter verlies zullen de verliezers zich bewust worden van het verlies en zich informeren. Het verlies is echter nog te klein in vergelijking met de organisatiekosten om aanleiding te kunnen geven tot organisatie in een pressiegroepering. Het gaat nog altijd om een klein aantal winnaars die de kosten van hun actie kunnen spreiden over een groot aantal verliezers. Per verliezer is het nadeel echter al zo groot geworden dat men er zich van bewust is.

Wagner merkte op dat het feit dat de verliezers geïnformeerd zijn, hen al wat meer macht geeft dan de volkomen monddode verliezers uit de vorige fase <sup>18</sup>. In een parlementaire democratie kunnen politici zich immers niet veroorloven de wensen van grote groeperingen mensen, georganiseerd of niet, over het hoofd te zien. Wanneer ze dat toch doen, zal er altijd wel een 'politieke ondernemer' dat afstraffen door die wensen wel in acht te nemen. Wagner wijst erop dat b.v.

(17) Voor surveys van deze theorieën, zie resp. R.A. POSNER, *Theories of economic regulation*. In: *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1974, blz. 335-358; en R. TOLLISON, art. cit.

(18) R.E. WAGNER, *Pressure groups and political entrepreneurs*. In: *Papers on Non-Market Decision Making*, Charlottesville, 1966, blz. 161-170.

nu op sigarettenverpakkingen waarschuwingen tegen de gevaren van het roken zijn aangebracht, hoewel de niet-rokers een typisch voorbeeld zijn van een moeilijk te organiseren groepering. De niet-rokers maken voor de politici echter een niet te verwaarlozen aantal stemmen uit, zodat de belangen van de niet-rokers, belangengroepering of niet, wel behartigd worden.

Een recent voorbeeld van bij ons vinden we in het puntensysteem voor automobilisten, uitgedokterd door minister Dehaene. Men kan stellen dat de minister lucht heeft gekregen van de niet georganiseerde algemene opinie die met afschuw de wekelijkse berichten over de weekenddoden verneemt. De sterk georganiseerde autolobby's beschouwen de automobilist als slachtoffer van het systeem, maar kregen geen inspraak bij de totstandkoming van het systeem. De lobby die sympathiek staat tegenover het systeem was zich eind 1990 nog maar pas aan het vormen.

### C. *Het pluralisme.*

Het verlies is nu zo groot dat de verliezers zich gaan organiseren en voor tegenactie gaan zorgen. Zo komen we terecht bij het pluralisme<sup>19</sup>. Volgens deze theorie geraakt elke groepering met een zelfde belang georganiseerd. Het pluralisme houdt geen rekening met de kosten die aan organisatie verbonden zijn. Verliezers bij een pressiegroeperingactie organiseren zich onmiddellijk en zorgen voor tegenactie. Wij beschouwen het pluralisme als een specifieke situatie waarin potentiële verliezers inderdaad georganiseerd geraken. De werking van de pressiegroeperingen kan aldus na verloop van tijd een politiek evenwicht teweegbrengen. De overheid komt dan tegemoet aan de groeperingen ongeveer a rato van het ledenaantal. In deze situatie kan men het bestaan van pressiegroeperingen als een positief feit aanzien. Zij vervullen in het politiek bestel een functie van belangendetectie en -formulering: belangen van grote groeperingen mensen worden door de pressiegroeperingen als dusdanig onderkend, geformuleerd en bekend gemaakt aan de politieke gezagsdragers. Deze functie vervullen de pressiegroeperingen beter dan politieke partijen omdat de eersten zich specialiseren. Het overheidsbeleid is dan voor een stuk de resultante van de strijd tussen de groeperingen.

Tekenend voor het pluralisme is de minimale rol van de staat. De groeperingen worden niet door de overheid erkend, gesubsidieerd of gecontroleerd. Ze hebben evenmin een representatiemonopolie. De staat is een 'black box' waarin de inputs van de belangengroeperingen getransformeerd worden tot politieke outputs. Het pluralisme is vooral relevant voor de Verenigde Staten en gedeeltelijk voor het Verenigd Koninkrijk. Pluralistische situaties zijn in België eerder zeldzaam, ge-

(19) Voor overzichten van het pluralisme, zie o.a. G.K. WILSON, *Interest groups in the United States*, op. cit., blz. 6 e.v.; M. OLSON, *The logic...*, op. cit., hoofdstuk 5; C. CROUCH, *New thinking on pluralism*. In: *The Political Quarterly*, 1983, blz. 363-374.

ven de ijver waarmee de overheid hier commissies, comités en raden opricht, waardoor we eerder in een neo-corporatistisch stelsel terecht komen.

#### D. *Het neo-corporatisme.*

Het ultieme pressiegroeperingenmodel is het neo-corporatisme. In deze fase is er nog nauwelijks sprake van winnaars en verliezers. De antipoden bij conflicten zijn stevig georganiseerd. In plaats van elkaar te bestrijden met indirecte pressie-methoden, zoeken ze samen, eventueel met de overheid, naar eerder vreedzame oplossingen voor hun conflicten. Het neo-corporatisme, zoals dergelijke situatie wordt genoemd, heeft volgende kenmerken <sup>20</sup>:

1. Tussen de pressiegroeperingen onderling wordt er samengewerkt; er is een bepaalde mate van coördinatie, in die zin dat er onderhandeld wordt tussen de groeperingen en ook tussen de groeperingen en de overheid. Dit overleg vindt plaats binnen geïnstitutionaliseerde structuren.
2. De corporatistische samenwerking slaat vooral op de sociaal-economische problematiek, en dan nog meer in het bijzonder op de inkomenspolitiek.
3. De voornaamste groeperingen in het neo-corporatistische systeem zijn dan ook degene die het kapitaal en de arbeid vertegenwoordigen, de patroonsorganisaties en de vakbonden. Samen met de staat vormen zij de kern van het neo-corporatisme.
4. Misschien wel het belangrijkste kenmerk is de beleidsverantwoordelijkheid die de pressiegroeperingen in dit systeem van de overheid meekrijgen. De pressiegroeperingen moeten ervoor zorgen dat het beleid zoals het na overleg uit de bus is gekomen, door hun leden wordt gerespecteerd.
5. Het aantal vertegenwoordigde groeperingen wordt zo klein mogelijk gehouden door het opwerpen van allerlei barrières. Over hoe minder groeperingen de koek moet verdeeld worden, hoe meer elke groepering ontvangt.

De rol van de staat kan daarbij als zeer actief omschreven worden en staat in contrast met de passiviteit van de overheid in het pluralisme. Traditionele voorbeelden van neo-corporatisme zijn de Skandinaafse landen, Oostenrijk, Nederland, België.

Politologen beschouwen pluralisme en neo-corporatisme als naast elkaar staande alternatieven. Het voorkomen van ofwel het ene ofwel het andere systeem wordt in grote mate gedetermineerd door de aard van de staat <sup>21</sup>. Meer specifiek voor de VS wijst Wilson op het teveel aan 'entries to power' als gevolg van een tamelijk effectieve scheiding der machten, het teveel aan elkaar beconcurrerende pressiegroeperingen en het gebrek aan initiatieven door de overheid in neo-corporatistische richting.

(20) Zie A. VANDERSTRAETEN, Neo-corporatisme en het Belgisch sociaal-economisch overlegsysteem. In: *Res Publica*, 1986, nr. 4, blz. 671-688.

(21) G.K. WILSON, *Interest groups*, op. cit.

Bekeken vanuit onze visie kunnen tenminste de laatste twee punten verklaard worden vanuit pressiegroeperingsactiviteit. Een teveel aan elkaar beconcurrerende pressiegroeperingen op hetzelfde domein is o.i. geen exogeen kenmerk van een politiek systeem, maar een fase in een ontwikkeling. Zoals in een economische markt door concurrentie het aantal bedrijven beperkt wordt, zo gebeurt hetzelfde op de politieke markt. Pressiegroeperingen proberen beter gehoord te worden bij de overheid door o.a. voor hun concurrenten de toegang tot de overheid te beperken of te ontzeggen. Ze pogen barrières inzake erkenning, representativiteit, toegang tot het overleg op te werpen (cf. 'regulation') waardoor het aantal relevante groeperingen afneemt. Deze opzet kan slechts slagen met de medewerking van de overheid. Zo komen we bij het derde punt terecht. Initiatieven in neo-corporatistische richting zullen door de overheid slechts ontwikkeld worden indien dit noodzakelijk geacht wordt. Die noodzaak wordt gedetermineerd door de electorale zwakte of sterkte van die overheid, waarbij we niet zozeer de wisselvalligheden van verkiezingen op het oog hebben maar eerder de positie van regeringen zoals bepaald door de aard van het partijstelsel. Het is geen toeval dat het pluralisme voorkomt in – de facto – tweepartijstelsels, terwijl het neo-corporatisme vooral te vinden is in landen met een meerpartijstelsel.

#### *E. De dynamiek in het pressiegroeperingssysteem.*

De omvang van het verlies dat door een pressiegroepering op een bepaalde categorie van de bevolking gelegd wordt, is niet noodzakelijk een constante. Men kan de zaak ook dynamisch bekijken. In de loop van de tijd kan het gecumuleerde verlies zo groot worden dat een bepaalde drempel overschreden wordt. Het wordt dan lonend voor de benadeelden zich te informeren. Bij het bereiken van een nog hogere drempel wordt het lonend zich te organiseren en als pressiegroepering op te treden.

Een treffende illustratie daarvan vinden we in de evolutie van de macht van de vakbonden. In de 19e eeuw waren de arbeiders nog redelijk machteloos tegenover het patronaat. Toen tegen het einde van die eeuw de uitwassen van het kapitalisme wat te overdreven werden, ontstonden vakbonden die stilaan een tegengewicht gingen vormen voor de werkgevers. Na de Tweede Wereldoorlog en meer bepaald in de jaren zestig en zeventig was de toestand zodanig geëvolueerd dat het de vakbonden waren die de politieke lakens uitdeelden. Toen was het de beurt aan het patronaat om in het tegenoffensief te gaan, wat b.v. resulteerde in het kortwieken van de vakbonden in Groot-Brittannië en in de Verenigde Staten. In België, waar de vakbonden doorgedrongen waren in het neo-corporatistisch circuit, werd de macht van de vakbonden teruggedrongen door het uitschakelen van het overlegstelsel. De regering begon immers, in de loop van de jaren tachtig, de belangen van de grote verliezers van dit systeem, de belastingbetalers, beter te verdedigen.

Op andere domeinen is men nog niet zo ver geëvolueerd. In het begin van het tijdperk van de massaconsumptie hadden de producenten het overwicht op de

consumenten. Van kwaliteitsproblemen en service trok men zich weinig aan. Toen het de spuigaten begon uit te lopen kwam er reactie. Het boegbeeld van de beruchte Ralph Nader. Hij stond aan de wieg van de consumentenorganisaties. Deze zijn in de loop van de jaren uitgegroeid tot tamelijk machtige groeperingen die niet nalaten de producenten duchtig het vuur aan de schenen te leggen. Consumentenboycots blijken in de VS een rage geworden te zijn. Als de schade die ze zo aan het bedrijfsleven toebrengen te groot wordt, is het niet onwaarschijnlijk dat de consumentenorganisaties vroeg of laat aan banden worden gelegd.

De opkomst van de milieuproblematiek kan eveneens volgens dit schema beschreven worden.

Het pressiegroeperingssysteem is aldus voortdurend in beweging. Groeperingen verzamelen invloed en creëren daarmee de tegenkrachten waardoor ze aan banden gelegd worden. Galbraith's 'countervailing power' is en blijft een reëel gegeven in het politiek-economisch stelsel.

## VI. Besluit.

In dit artikel wordt een theorie van pressiegroeperingen geschetst vanuit een economische benadering. Als voornaamste kenmerk kwam naar voren dat pressiegroeperingen in een dynamische context werden geplaatst. Afhankelijk van de informatie- en organisatiekosten die een latente groepering moet maken om een benadeling door reeds bestaande groeperingen af te wenden, wordt er in die zin gereageerd. Doordat noch die kosten, noch die benadeling in de tijd constant blijven veranderen de verhoudingen tussen groeperingen voortdurend. De rol van de politici is belangrijk in dit geheel. Zij functioneren als klankbord voor de verzoeken van groeperingen en komen aan hun wensen tegemoet na een calculus van de positieve en negatieve gevolgen op hun electorale positie.

### **Summary: An economic approach of pressure groups.**

*This article tries to provide a dynamic interest group theory. Using the economic method of the 'homo economicus' demand for and supply of policy catering to the needs of pressure groups are analysed. Central are the notions of information and organisation costs that face latent groups threatened by already existing groups. These notions permit to integrate the existing theories on pressure group into one global dynamic theory. The economists' rent seeking theory and the political scientists' pluralism and neo-corporatism can thus be understood as stages in a continuing process.*