

Inleiding

Lobbyen in de Lage Landen

Arco Timmermans

1. De wetenschap en praktijk van belangenbehartiging

In dit themanummer van *Res Publica* draait alles om de belangenbehartiging, doorgaans lobbyen genoemd en steeds meer ook public affairs. Public affairs kunnen we omschrijven als het systematisch voorbereide repertoire van activiteiten dat een organisatie of groep inzet om invloed uit te oefenen op het beleidsproces en de eigen maatschappelijke positie. Invloed zoeken op beleid is vooral lobbyen, invloed op de eigen maatschappelijke positie draait om de reputatie, die behalve een kwestie van moraal ook hechter verbonden raakt met de toegang tot beleidsmakers en het politieke krediet dat wordt gegeven om informatie over allerlei onderwerpen aan te leveren. Met 'systematisch voorbereid' wordt bedoeld dat public affairs een grondige basis van kennis en vaardigheden nodig heeft, al het huiswerk voor het veldwerk.

Public affairs en lobbyen worden vaker besproken en betwist dan empirisch onderzocht. Dat is ook het geval in België en Nederland, waar de relatie tussen wetenschap en praktijk nog onderbelicht en onderbenut is. Het is een lang in stand gehouden maar valse tegenstelling: wetenschappelijke theorie en analyse is voor de academische fijnproevers, ervaringskennis is alleen relevant voor beoefenaren zelf en blijft dan evengoed maar gewoon verborgen. Het eerste is jammer voor de kennisbasis van beoefenaren en voor de verdere professionalisering van public affairs. Het tweede is jammer voor iedereen die wil leren van de praktijk, niet alleen beoefenaren onderling, maar ook onderzoekers die ervaringen optekenen. Journalistieke observaties, sterk vertegenwoordigd in het debat, kunnen we rekenen tot de ervaringskennis. Het is kennis met een kritische noot en geleverd met het vizier op zaken die niet iedereen meteen ziet.

De bijdragen aan dit nummer zijn zowel gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek als op die twee typen praktijkervaring. De vier wetenschappelijke bijdragen hebben gemeen dat ze gaan over politieke partijen in een bepaalde relatie tot belangenbehartigers (en andersom). Het is een gemeenschappelijk punt van focus, omdat politieke partijen en belangenbehartigers in de politieke systemen van België en Nederland en in de meeste landen (wat minder in de Europese Unie) in hun vertegenwoordigende

rollen voortdurend en intensief met elkaar te maken hebben. Maar de relatie tussen partijen en belangenbehartigers is niet zonder meer stabiel. Partijen eroderen, verliezen langdurig of in conjunctuurgolven leden en functie. Wantrouwen tegen hen neemt toe. Belangenbehartigers vermenigvuldigen zich, niet alleen in aantal maar vooral ook in aard en diversiteit. De populatie van organisaties en groepen die hun zaken op de agenda willen krijgen, wordt bonter. Er komen nieuwe partijen bij die andere opvattingen hebben over het spel, en hetzelfde geldt voor nieuwe organisaties en groepen die belangen voor het voetlicht willen brengen. Vergeten kiezers worden ontdekt, vergeten burgers nemen het heft in handen in 'grassroots' activisme.

2. De dans tussen belangenbehartigers en politieke partijen geanalyseerd

In hun bijdrage analyseren Tom Schamp en Nicolas Bouteica de verspreiding van verkiezingsmemoranda van belangengroepen gericht aan politieke partijen. Hun onderzoek stelt een algemeen aanvaarde roldefinitie, een *conventional wisdom*, van belangengroepen en middenveldorganisaties aan de orde: om effect te hebben, mikken die groepen en organisaties op zoveel mogelijk partijen tegelijk; er zal er altijd wel een zijn die hun boodschap oppakt. Maar uit het onderzoek van deze twee auteurs komt naar voren dat dat beeld helemaal niet klopt. Er is sprake van een behoorlijk selectieve aandacht onder de ruim 600 onderzochte belangengroepen en organisaties uit het middenveld bij de verkiezingsmemoranda die ze toesturen aan de zes Vlaamse zetelende politieke partijen. Het patroon dat bij die selectiviteit uit het onderzoek naar voren komt, is dat vooral politieke partijen die een reputatie van effectiviteit hebben, een positie innemen in het ideologische centrum en daar ook een electorale vuist weten te maken, zich mogen verheugen in een vloed aan verkiezingsmemoranda. Naast CD&V (als centrum-, oude volks- en traditionele bestuurspartij) kreeg in het onderzochte pre-electoraal verkiezingsjaar 2013-2014 ook N-VA (als nieuwe volks- en bestuurspartij) een boven gemiddeld grote lading verkiezingsmemoranda. De snel toegenomen politieke macht van N-VA is volgens de auteurs een sterke aanwijzing voor de pragmatische strategie van belangenorganisaties. Volgend op die twee partijen is Groen het derde aanspreekpunt van allerlei soorten groepen. Daarna volgen Sp.a en Open VLD. Vlaams Belang staat daar op grote achterstand achter. Het Vlaams Belang wordt niet alleen door de andere Vlaamse partijen gemeden (een realiteit die nefast is voor de politieke effectiviteit), op basis van de verdeling van de memoranda is er zeer zeker sprake van een weigerachtigheid van belangengroepen en middenveldorganisaties om de politieke agenda van het VB te beïnvloeden.

Na de stap van de lobby naar verkiezingsprogramma's in de analyse van Schamp en Bouteca, zet Arco Timmermans een stap verder naar de lobby op het regeerakkoord tijdens de kabinetsformatie. Het dossier van de informateurs uit de kabinetsformatie van 2017 is op onderwerp en afzender gecodeerd en vervolgens is gekeken naar de correspondentie tussen de lobbybrieven en het regeerakkoord. Dat is gedaan vanuit het relatieve aandachtsperspectief, waarin het uitgangspunt is dat behalve posities en standpunten er bij de vorming van de politieke agenda allereerst concurrentie en selectie plaatsvindt op aandacht voor thema's en issues. De conclusie uit dit verkennende onderzoek naar lobbybrieven in de kabinetsformatie is dat collectief lobbyen namens een sector of branche effectiever is dan alleen lobbyen en dat de politieke agenda in de kabinetsformatie geen gemakkelijker doelwit is voor bedrijven dan voor andere soorten organisaties. Het is eerder zo dat wie een thema weet te verbreden tot een maatschappelijk thema en daar publieke aandacht voor weet te wekken de meeste kans maakt dat het thema prominent in het regeerakkoord komt.

Vervolgens neemt Tom Verhelst ons mee naar de wereld van de lokale besturen die richting Brussel trekken om daar invloed uit te oefenen. Hij stelt daarbij de vraag: zijn die lokale overheden nu vooral een informele territoriale belangengroep of toch veeleer een formele bestuurslaag in relatie tot de Europese besluitvorming? Door literatuuronderzoek is een antwoord op die vraag mogelijk. Ten eerste valt op hoe het formele paradigma is verweven met het Europese discours en beleid. De EU zet sterk in op de systematische en structurele interactie tussen de vier bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal, Europees) bij haar beleidsvoering. Lokale besturen vormen zo gezien een legitiem bestuursniveau dat input moet kunnen leveren aan de Europese besluitvorming. Uit het literatuuronderzoek blijkt dat extensief lobbywerk minstens even effectief is als strategie om de stem van lokale besturen echt te laten gelden in de EU. De informele route waarbij lokale besturen als territoriale belangengroepen in allerlei ad hoc beleidsnetwerken participeren, sorteert meer effect dan zou worden bereikt langs alleen de formele weg als 'onderste' bestuurslaag in het systeem.

In het vierde artikel beschouwen Toon Kerkhoff en Arco Timmermans de draaideur, even pejoratief gebruikt in het taalgebruik als nog buiten beeld gebleven in wetenschappelijk onderzoek. Het artikel presenteert een begripsomschrijving waarbij het, letterlijk, draait om carrièrestappen vanuit het openbaar bestuur naar een functie als min of meer professionele belangenbehartiger. Het onderscheid tussen betaalde belangenbehartigers en degenen die vanuit een nieuwe functie buiten het openbaar bestuur ook belangen behartigen maar 'formeel' geen lobbyist heten, is in de praktijk minder helder te maken dan in theorie. De discussie over principes, morele bezwaren tegen draaideurconstructies, praktische overwegingen en ook de vermeende maar eigenlijk weinig empirisch bekende effecten leidt tot het risico van 'integritisme' en disproportionele oplossingen. Zo is het volgens de

auteurs zinvol om onderscheid te maken tussen een draaideurcarrière met en zonder afkoelperiode en een carrièrestap op het beleidsterrein van de vorige functie of naar een heel ander terrein. Dat onderscheid is relevant voor de beperkingen die draaideurgangers moeten en kunnen worden opgelegd. Verder is het belangrijk de draaideur in context te plaatsen: ingrijpen betekent interveniëren in de werking van de polderdemocratie en vraagt ook dat we voorzichtig omspringen met de vaak gehoorde roep om versobering van de wachtgeldregeling. Met een scherper beeld en in de juiste context geplaatst, is er beter onderbouwd positie te bepalen en een uitweg te vinden uit de impasse rond de draaideur.

3. Een journalistieke treinreis over de grens

De twee essays die volgen, zijn allebei gebaseerd op journalistieke waarnemingen en ervaringskennis. Dominique Soenens maakt vanuit de Belgische biotoop observaties over de vervlechtingen tussen beleidsmakers en belangenbehartigers. Hij gaat daarbij in op wat eerder in de bijdrage van Kerkhoff en Timmermans 'functiestapelen' is genoemd: nevenwerkzaamheden van politici die de banden tussen hen en andere organisaties, vaak ook bedrijven, aanhalen. De auteur van het boek *Lobbyen in de Wetstraat* (2017) is daar kritisch over. Hoewel geld niet gelijk staat aan winnen in de belangenbehartiging, is het volgens Soenens wel een factor die verschil maakt om lobbyen goed voor te bereiden en het lang vol te houden. Informatie inwinnen en het speelveld overzien kost tijd en geld en deze is ongelijk verdeeld. Om scheefgroei tegen te gaan, is het devies: meer transparantie en verantwoording, zodat kapitaalkracht niet oneigenlijk wordt gebruikt om het spel steeds te winnen.

Ariejan Korteweg schrijft over lobbyen tijdens de kabinetsformatie en signaleert daarbij een tendens: niet alleen de binnenroute maar ook de buitenroute wordt gebruikt, om met een paar flinke uitroepstekens erachter onderwerpen publiekelijk aan te kaarten om ze het regeerakkoord in te krijgen. Maar die twee routes lopen ook steeds verder uit elkaar: buitenom via aandacht in de media en de publieke opinie om beleidsmakers de *sense of urgency* te geven en zo de politieke agenda te halen, en binnendoor waarbij de betrokkenen steeds meer met samengeknepen billen hopen dat er geen ruchtbaarheid aan wordt gegeven. De 'pech' van journalistieke onthulling ligt voortdurend op de loer. Korteweg geeft ook nog een sfeerimpressie van een lobbytraject op de Belgisch-Nederlandse grens en concludeert dat Kamerleden in Nederland selectief lobbyblind zijn en dat, zoals ook Rinus van Schendelen en Karel Joos in hun bijdragen stellen, het sterk van de wens van volksvertegenwoordigers afhangt of het belangenverkeer echt goed wordt geregeld.

4. De reguleerbaarheid van lobbyen

Het symposium in dit nummer is helemaal gewijd aan de vraag of het nuttig en wenselijk is dat lobbyen wordt gereguleerd. Zoals op veel werkterreinen in de praktijk kan zulke regulering formeel van de overheid afkomstig zijn of door de gemeenschap van beoefenaren zelf worden ontwikkeld. In beide gevallen is de crux of regels alleen symbolische betekenis hebben of in werkelijkheid echt worden toegepast en er toezicht op is.

In zijn bijdrage aan het symposium begint Rinus van Schendelen met een begrip-somschrijving. Daaruit komt al meteen naar voren dat regulering van belangenbehartiging geen kwestie moet zijn van goed geloof of symboliek, maar vooral door realisme moet zijn ingegeven. Het voorbeeld dat van Schendelen stelt, is het Joint Transparency Register van de Europese Commissie en het Europees Parlement. Het zou een voorbeeld kunnen zijn voor nationale regulering binnen de lidstaten, die daarop in de meeste gevallen nog een eind achter lopen. Het voorbeeld van de EU laat zien onder welke omstandigheden regulering lijkt te werken. Er is voortdurende wederzijdse controle (in de EU tussen lidstaten) op wat er in 'dorp Brussel' gebeurt, er is behoefte aan checks en balances en ook is er sterkere blootstelling aan kritiek op de manier waarop het in sommige landen werkt. Bij standaarden of beleid zien we vaak een 'race to the bottom' met ongewenst resultaat, maar hier is het juist omgekeerd. Tot slot werken nationale lobbywaakhonden als aanjager om lobbyregels na te leven. Zo kan volgens Van Schendelen de hogere moraal geleidelijk de plaats innemen van de lagere moraal die onder lobbyisten vaak nog overheersend is.

Ook Karel Joos betoogt dat een heldere begripsafbakening het beginpunt moet zijn voor elke regulering. Anders hebben we te maken met een steeds bewegend doel en ontstaan er onbedoelde bijwerkingen waarbij de privileges voor sommigen toeneemen (degenen die buiten de formele regulering vallen) terwijl anderen (degenen die formeel lobbyist of public adviseur heten) inperkingen over zich afgeroepen krijgen. Een ander wezenlijk punt is, aldus Joos: wie neemt het initiatief voor regels? De overheid, of de beroepsgroep zelf? De auteur met veel praktijkervaring bespreekt in zijn bijdrage een voorstel vanuit het federaal parlement in België dat breed lijkt te worden gedragen maar dezelfde vraag oproept als die gesteld door Van Schendelen: het zijn misschien mooie regels op papier, maar gaat het werken in een Belgische praktijk van ministeriële kabinetten, het sterk gedecentraliseerde bestuur en de nog jonge federale beroepsvereniging, de Belgian Public Affairs Community (BEPACT)?

Wat de Nederlandse praktijk betreft, gaat Hein Greven eerst in op het doel van regulering, dat moet zijn om de vertegenwoordiging van belangen zo breed mogelijk

INLEIDING

te maken ten behoeve van de bestuurlijke afwegingen en politieke beslissingen die erop volgen. Het perspectief van waaruit de vraag over regulering wordt bekeken, is bepalend en verschillen daartussen moeten zoveel mogelijk worden overbrugd. Bedrijven, ngo's, burgers, professionele lobbyisten, ambtenaren en politici, ze hebben allemaal een eigen kijk op het vraagstuk. En Greven constateert uit zijn waarnemingen in de praktijk dat het ook een leerproces is, waarbij er zelfs sprake is van een *reverse lobby*: behalve invloed uitoefenen op anderen, bestaat een van de lessen van organisaties die voldoende sensitief zijn eruit het eigen organisatiegedrag aan te passen. Het resultaat is een sterkere maatschappelijke positie. Tot slot verwacht de auteur dat een herziening van het handvest van de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) in Nederland en alertheid daarop bij de handhaving ook tot meer erkenning van het vak van public affairs zal leiden.

5. Onderzoek uitgelicht: horen aandacht en belangenbehartiging altijd bij elkaar?

In deze rubriek belicht allereerst Julie Sevenans hoe mediaberichten aandacht krijgen van politici en hoe dat zelfs het geval is als hetzelfde onderwerp ook langs andere communicatiekanalen tot hen komt. Politici hebben de antenne dus sterk op gericht op mediaberichten, dit onderzoek bevestigt het nog maar eens duidelijk. De link naar lobbyen uit die conclusie is snel gelegd: de publieke arena waarin media aandacht op onderwerpen richten en toon zetten, geeft politieke agendering in het lobbyproces vleugels. Nieuws is een selectiefactor in de aandacht van beleidsmakers, zij willen behalve responsief zijn ook electorale waardering terugkrijgen.

Bart van Leeuwen en Michael Merry stelen in de presentatie van hun onderzoek de vraag of daklozen moeten worden geholpen als dat tegen hun wens in is. De auteurs gaan in op dat morele dilemma en doen dat door het paternalistische perspectief centraal te stellen. De conclusie: alleen als het om mensenwaardige situaties gaat, is interventie geoorloofd en omgekeerd, als interventie de waardigheid zou aantasten, dan is het beter ervan af te zien. De link naar lobbyen is hier een indirecte en een om op te reflecteren: in de relatie tussen behartigers van belangen en de belanghebbenden zelf draait het niet altijd en alleen om instrumenteel denken en nut, maar ook om morele afwegingen. Wat *is* het belang dat wordt behartigd en wat is het effect van die belangenbehartiging?