

# Artikel

## ‘De lobby’ aan banden?

Over het ongelijk speelveld en de regulering van belangenvertegenwoordiging

Bert Fraussen en Caelesta Braun\*

De vraag of lobbyregulering zinnig en effectief is, is niet gemakkelijk te beantwoorden. Enerzijds is belangenvertegenwoordiging een cruciale levensader voor elk democratisch politiek systeem, anderzijds leidt het regelmatig tot uitwassen die juist indruisen tegen de principes van een representatieve democratie. Een antwoord op de vraag of regulering van het lobbyproces zinnig is, moet dus zowel rekening houden met de essentie van het proces voor democratische besluitvorming als de onmiskenbaar negatieve externaliteiten. In dit stuk ontwikkelen wij een evaluatiekader gericht op drie belangrijke potentiële neveneffecten van belangenvertegenwoordiging: een ongelijk speelveld, ontoegankelijke en ondoorzichtige besluitvorming, en beleidsuitkomsten die belangenverstrengeling impliceren. In dit artikel nemen we de voorgestelde maatregelen in de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*, alsook de daaropvolgende kabinetsreactie en genomen maatregelen nader onder de loep. We werpen hierbij de vraag op of dit pakket aan maatregelen en regelgeving een gepast antwoord vormt op de geïdentificeerde problemen, en meer fundamenteel of door de sterke focus op meer transparantie een aantal andere belangrijke aspecten van belangenvertegenwoordiging over het hoofd worden gezien. Onze belangrijkste conclusie is dat de huidige set aan maatregelen een blinde vlek heeft voor het meest fundamentele probleem met betrekking tot belangenvertegenwoordiging dat op alle vlakken doorwerkt, namelijk een ongelijk speelveld tussen verschillende maatschappelijke groepen.

\* Dr. B. Fraussen is universitair docent aan het instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden. Dr. C.H.J.M. Braun is universitair hoofddocent aan het instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden en redacteur van *Tijdschrift voor Toezicht*. Beide auteurs droegen in gelijke mate bij aan dit artikel.

### Belangenvertegenwoordiging: altijd aanwezig, nooit welkom?

Het woord lobbyen roept vaak negatieve associaties op. Het wordt meestal gezien als een ondoorzichtig proces waarbij specifieke organisaties hun eigen belang weten veilig te stellen in het politiek-bestuurlijke proces ten koste van het publieke belang. Hierbij lijken bedrijfsbelangen vaak aan het langste eind te trekken, of in ieder geval een grote invloed te hebben op publieke besluitvorming. Illustratief is de kwestie rondom de afschaffing van de dividendbelasting. Deze maatregel werd opgenomen in het regeerakkoord 2017–2021, maar heroverwogen in het najaar van 2018 vlak nadat Unilever bekend had gemaakt het hoofdkantoor niet in Nederland te vestigen. Velen hekelden de bevoorrechte positie van multinationals ten opzichte van het publieke belang en de schimmige besluitvorming.<sup>1</sup> Een ander recent dossier, de terugbetaling van een duur medicijn tegen taaislijmziekte, werd door *NRC Handelsblad* omschreven als ‘een lobby met verborgen belangen en een vals spel’.<sup>2</sup> Ook het vertrek van politici en bewindspersonen naar de private sector kort na of tijdens het vervullen van politieke functies, roept in deze context veel vragen op. Denk aan de overstap van Camiel Eurlings (CDA), die minister van Verkeer en Waterstaat was van 2007 tot 2010 en vervolgens in 2011 toetrad tot de directie van KLM, of meer recent Tweede Kamerlid Bart de Liefde (VVD), die nog voor het aflopen van zijn mandaat een functie als ‘public policy manager’ aanvaardde bij Uber. Deze

103

1. <https://nos.nl/artikel/2254925-afschaffing-dividendbelasting-definitief-van-tafel-geld-naar-bedrijfsleven.html>.

2. [www.nrc.nl/nieuws/2017/11/17/de-keiharde-lobby-voor-een-extreem-duur-medicijn-14080132-a1581643](http://www.nrc.nl/nieuws/2017/11/17/de-keiharde-lobby-voor-een-extreem-duur-medicijn-14080132-a1581643).

‘draaideuren’ creëren de perceptie dat er bijzonder hechte relaties zijn tussen beleidsmakers en bepaalde organisaties. Ze doen niet alleen twijfels rijzen over de integriteit van de voormalig bewindspersonen of Kamerleden, maar dragen ook bij aan het ondoorzichtige karakter van politieke besluitvorming en wie daar invloed op heeft. Deze voorbeelden zijn geen uitzonderingsgevallen, zoals ook Transparency International Nederland onlangs concludeerde: ‘Dutch society has little insight on who is lobbying whom with what means and to what end.’<sup>3</sup>

Bezien vanuit dit perspectief lijkt de roep om regulering van lobbyen niet meer dan een logische interventie om dergelijke negatieve gevolgen te voorkomen en het vertrouwen van burgers in politieke besluitvorming te waarborgen.<sup>4</sup> Op basis van de hierboven beschreven casuïstiek lijken ondoorzichtige besluitvormingsprocessen en belangenverstrengeling inderdaad de kern van het probleem. Tegelijkertijd wordt, zoals een aantal journalisten onlangs constateerde, het lobbyproces vaak gezien als een ongrijpbaar fenomeen, dat hierdoor misschien ook niet te reguleren valt: ‘Lobbyland is overal (...). In de Eerste Kamer, in de wandelgangen van het parlement, (...) en al die andere cafés aan en om het Plein. Maar net zo goed aan het hek bij de basisschool, langs de lijn van het hockeyveld, in de supermarkt, in de schminkruimte van een tv-programma, op een partijcongres of tijdens een werkbezoek aan bomenplantdag.’<sup>5</sup> Beide perspectieven, de focus op belangenverstrengeling en de ongrijpbaarheid van het fenomeen, geven relevante deelaspecten van lobbyprocessen weer, maar missen tegelijkertijd ook de essentie. In de kern gaat deze discussie namelijk over politieke belangenvertegenwoordiging, een proces dat, hoe je het ook wendt of keert, van oudsher een cruciaal onderdeel vormt van elk democratisch politiek systeem.<sup>6</sup> Belangenorganisaties vormen naast politieke partijen een belangrijk kanaal voor politieke vertegenwoordiging, en geven burgers de mogelijkheid om hun belangen een politieke stem te geven.<sup>7</sup> Het gaat er dus vooral om welke groepen in de samenleving zich kunnen organiseren, en vervolgens ook

gehoord worden door beleidsmakers. Het is juist de interactie van deze twee processen, de mobilisatie van maatschappelijke belangen en het politiek-strategisch gedrag van deze organisaties, die het verloop en ook vaak de uitkomst van publieke besluitvorming bepaalt, eerder dan alleen de lobbytactieken van één bedrijf, of dat ene gesprek tussen bewindspersoon A en lobbyist B. Vanuit dit perspectief is wat we nodig hebben niet minder, maar juist méér lobbyen. Zo argumenteert Alemanno, de oprichter van het initiatief *The Good Lobby*: ‘We need more – not less – lobbying, but of a different kind: lobbying by the citizens, for the citizens.’<sup>8</sup>

Dit levert een paradox op: enerzijds is belangenvertegenwoordiging een cruciale levensader voor elk democratisch politiek systeem, anderzijds leidt het regelmatig tot uitwassen die juist indruisen tegen de principes van een representatieve democratie. Baumgartner en Leech<sup>9</sup> omschreven de essentie van de paradox zeer treffend:

Groups are at the heart of the political process; they are central to the process of representation just as they are key elements of how democratic representation can be distorted through influence and one-sided mobilization (...) they work in almost every conceivable way to affect the government, sometimes for the better, often for the worse.

Een antwoord op de vraag of regulering van het lobbyproces zinnig is, moet zowel rekening houden met de essentie van het proces voor democratische besluitvorming als de onmiskenbaar negatieve externaliteiten. Dit vraagt om een evaluatiekader dat recht doet aan het multidimensionale karakter van belangenvertegenwoordiging, waarbij de mate waarin verschillende belangen in de samenleving zich mobiliseren even essentieel wordt geacht als hun politiek-strategische handelingen.

In dit stuk ontwikkelen wij een evaluatiekader met aandacht voor deze twee pijlers, en focussen we op de in onze ogen drie belangrijkste potentiële neveneffecten met betrekking tot beleidsinput, het beleidsproces en beleidsoutput: een ongelijk speelveld, ontoegankelijke en ondoorzichtige besluitvorming, en beleidsuitkomsten die belangenverstrengeling impliceren. Een van de meest recente parlementaire activiteiten op het vlak van lobbyregulering is de initiatiefnota *Lobby in Daglicht*, die in december 2015 ingediend werd door leden Bouwmeester en Oosenbrug (PvdA) en een scala aan maatregelen omvat om zowel de ‘voorkant’ als ‘achterkant’ van besluitvorming meer open en transparant te maken. In dit artikel nemen we deze nota, alsook de daaropvolgende kabinetsreactie en genomen maatregelen nader onder de loep. We werpen hierbij de vraag op of dit pakket aan

3. Transparency International Nederland, *Lifting the Lid on Lobbying . Enhancing Trust in Public Decision-Making in the Netherlands* [rapport], 2015, p. 5 (geraadpleegd op [www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/Lifting-the-Lid-on-Lobbying-Enhancing-Trust-in-Public-Decision-making-in-the-Netherlands.pdf](http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2016/12/Lifting-the-Lid-on-Lobbying-Enhancing-Trust-in-Public-Decision-making-in-the-Netherlands.pdf)).

4. Al bestaat hier uiteraard ook het risico voor symboolpolitiek, waarbij als reactie op schandalen bepaalde maatregelen ingevoerd worden die in de praktijk weinig veranderen (zie D. Lowery & V. Gray, ‘How some rules just don’t matter: The regulation of lobbyists’, *Public Choice* 1997, 2, p. 145).

5. A. Korteweg & E. Huisman, *Lobbyland: de geheime krachten in Den Haag*, De Geus 2016, p. 23.

6. R.A. Dahl, *Who Governs?*, New Haven: Yale University Press 1961; V.O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York: Thomas Y. Crowell Company 1942; D.B. Truman, *The governmental process; political interests and public opinion*, New York: Knopf 1951; E.E. Schattschneider, ‘Pressure Groups versus Political Parties’, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 1948, 1, p. 17-23.

7. Fraussen, B., & Halpin, D. R. (2018). Political Parties and Interest Organizations at the Crossroads: Perspectives on the Transformation of Political Organizations. *Political Studies Review*, 16(1), 25-37.

8. A. Alemanno, *Lobbying for Change*, London: Icon Books 2017, p. 14-15.

9. F.R. Baumgartner & B.L. Leech, *Basic Interests: the Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton: Princeton University Press 1998, p. 188. Zie ook, voor een vergelijkbare discussie over belangenvertegenwoordiging in Nederland, J. Berkhout & M. Hanegraaff, ‘Belangengroepen en sociale bewegingen’, in: P. van Praag (red.), *Politologie en de veranderende politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2017, p. 191-214.

maatregelen en regelgeving een gepast antwoord vormt op de geïdentificeerde problemen, en meer fundamenteel of door de sterke focus op meer transparantie een aantal andere belangrijke aspecten van belangenvertegenwoordiging over het hoofd worden gezien. Onze belangrijkste conclusie is dat de huidige set aan maatregelen een blinde vlek heeft voor het meest fundamentele probleem met betrekking tot belangenvertegenwoordiging dat op alle vlakken doorwerkt, namelijk een ongelijk speelveld tussen verschillende maatschappelijke groepen.

## Belangenvertegenwoordiging geregeld: politieke mobilisatie en politiek-strategisch gedrag

Als we de onbedoelde gevolgen van lobbyen willen beperken en dit op een zinnige manier willen reguleren, moeten we eerst zicht krijgen op het bredere fenomeen belangenvertegenwoordiging. Belangenvertegenwoordiging definiëren wij als het proces waarbij maatschappelijke belangen zich mobiliseren, ofwel collectief ofwel individueel, om het eigen organisatiebelang via het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces te behartigen, zonder daarbij zelf direct onderdeel uit te maken van het politiek-bestuurlijke systeem als gekozen of benoemde gezagsdragers.<sup>10</sup> Belangenvertegenwoordiging steunt dus op twee pijlers: een organisatie en - mobilisatievraagstuk, en politiek-strategisch gedrag. Politieke mobilisatie kan zowel een collectief als een individueel proces betreffen. Denk bij het collectieve aspect aan brancheorganisaties die een industrie of beroepsgroep vertegenwoordigen, of NGO's die rekenen op steun van mensen die hun doelstelling onderschrijven. Bij het individuele proces gaat het om bedrijven of publieke instellingen die zich op het politiek-bestuurlijke toneel bewegen en hiervoor belangenvertegenwoordiging moeten verankeren binnen hun organisatiestructuur. De component politiek-strategisch gedrag gaat over het geheel aan lobbystrategieën gericht op de beïnvloeding van politiek-bestuurlijke besluitvormingsprocessen, zoals het deelnemen aan hoorzittingen, bilaterale overleggen met Kamerleden, bewindspersonen of beleidsadviseurs, of een goed doordachte mediastrategie.

Recent is er vooral aandacht voor de pijler van politiek-strategisch gedrag, waarbij deze vaak omschreven wordt met de term 'lobbying' of 'public affairs.' Zo wordt 'public affairs' in het handvest van de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) als volgt gedefinieerd: 'Het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming, op veranderingen in de maatschappij en in de publieke opinie, die van invloed zijn op het functi-

oneren van de eigen organisatie'.<sup>11</sup> Maar beide pijlers, zowel de (collectieve) mobilisatie als het politiek-strategisch gedrag, vormen van oudsher de kern van theorieën over belangenvertegenwoordiging,<sup>12</sup> maar worden in het huidige debat over lobbyregulering vaak niet als zodanig meegenomen, laat staan dat ze als gelijkwaardige fundamenten worden beschouwd. Hiermee wordt de kern van belangenvertegenwoordiging onrecht aangedaan, namelijk dat juist de combinatie van beide elementen doorslaggevend is om belangenvertegenwoordiging op een structurele en duurzame manier aan te pakken, en de democratische bijdrage van belangenorganisaties op waarde te schatten. Waar goede relaties met beleidsmakers een *boost* kunnen geven aan de ontwikkeling en professionalisering van een organisatie,<sup>13</sup> kan onsuccesvolle politieke mobilisatie, die bijvoorbeeld onvoldoende mensen samenbrengt of maar een tijdelijk karakter heeft, leiden tot minder effectieve belangenvertegenwoordiging. Illustratief is het contrast tussen organisaties binnen het onderwijsdomein, zoals PO in actie en WO in actie. Waar de succesvolle mobilisatiegraad van PO in actie een duidelijke succesfactor is geweest in de beïnvloeding van onder andere het debat over de hoogte van de lerarensalarissen, lijkt deze organisatiekracht bij WO in actie minder ontwikkeld te zijn, waardoor acties van de werkvloer voor de kwaliteit van hoger onderwijs en academisch onderzoek maatschappelijk minder breed gedragen en politiek minder opgenomen worden. Omgekeerd kan een verkeerd uitgevoerde strategie niet alleen zeer negatieve consequenties hebben voor de reputatie van de organisatie in de ogen van beleidsmakers en de publieke opinie, maar ook leiden tot onvrede bij de achterban, die toch vaak de (financiële) levensader van de organisatie vormt. Denk aan patiëntenorganisaties die te nauwe banden blijken te hebben met farmaceutische bedrijven, of koepelorganisaties zoals werkgeversorganisaties en vakbonden die in hun lobbywerk soms te veel nadruk leggen op de wensen van één bepaald ledensegment en hierdoor moeite hebben om hun diverse achterban bij elkaar en tevreden te houden. Een illustratie hiervan vormen de recente spanningen tussen VNO-NCW en MKB Nederland, die al jaren samenwerken maar een zeer verschillend ledenbestand hebben en daardoor soms ook verschillen in hun politieke prioriteiten.<sup>14</sup>

10. Zie J. Beyers, R. Eising & W. Malone, 'Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?', *West European Politics* 2008, 6, p. 1103-1128. D. Lowery & H. Brasher, *Organized interests and American government*, New York: McGraw-Hill 2004, p. 7-8.

11. [https://bvpa.nl/documents/BVPA\\_Handvest.pdf](https://bvpa.nl/documents/BVPA_Handvest.pdf).

12. P.C. Schmitter & W. Streeck, *The Organization of Business Interest: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, MPIfG Discussion Paper 99/1, Keulen: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 1999 (org. versie (1981): WZB Discussion Paper, IIM/ LMP 81-13); zie ook J. Berkhout, 'Why Interest Organizations Do What They Do: Assessing the explanatory potential of "exchange" approaches', *Interest Groups and Advocacy* 2013, 2, p. 227-250 en D. Lowery, 'Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying', *Polity* 2007, 1, p. 29-54.

13. B. Fraussen, 'The Visible Hand of the State: On the Organizational Development of Interest Groups', *Public Administration* 2014, 2, p. 406-421.

14. [www.nrc.nl/nieuws/2018/05/17/ook-de-bakker-om-de-hoek-wil-een-eigen-lobby-a1603366](http://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/17/ook-de-bakker-om-de-hoek-wil-een-eigen-lobby-a1603366).

Dit alles wijst erop dat om evenwichtige belangenvertegenwoordiging te realiseren via gepaste regulering niet alleen inzicht in het politiek-strategische gedrag van maatschappelijke actoren van belang is, maar ook begrip van de mechanismen van politieke mobilisatie. Drie factoren, verbonden aan de verschillende fases van de politiek-bestuurlijke cyclus, zijn dan van essentieel belang om tot effectieve regulering te komen: het creëren van een gelijk speelveld (beleidsinput), het zorgen voor een inzichtelijk en toegankelijk besluitvormingsproces (besluitvormingsproces) en tot slot het voorkomen van belangenverstrengeling zodat politieke besluiten recht doen aan de basisprincipes van een representatieve democratie (beleidsoutput).

### Beleidsinput: een gelijk speelveld

De berichtgeving over lobbyen gaat vaak over het verschil in financiële middelen. De verschillen in financiële slagkracht zijn natuurlijk reëel. Waar een VNO-NCW over meer dan 100 FTE beschikt, doet de meerderheid van de belangenorganisaties het met veel minder middelen en hebben zij vaak maar een beperkt aantal mensen permanent in dienst. Meer middelen mogen echter niet automatisch gelijkgesteld worden aan meer beleidsinvloed. Ook al faciliteert een groot budget meer activiteiten,<sup>15</sup> onderzoek naar lobbyen in de Verenigde Staten en de Europese Unie heeft uitgewezen dat verschillen in financiële middelen meestal geen doorslaggevende factor zijn en vaak uitgevlakt worden. Bijvoorbeeld doordat er allianties ontstaan tussen organisaties met min of meer dezelfde beleidsvoorkeuren,<sup>16</sup> of als strategisch uitgekende campagnes ondanks beperkte middelen toch een breed publiek bereiken en een grote politiek impact hebben.<sup>17</sup> Om de verschillen in politieke slagkracht beter te begrijpen, moeten we aandacht hebben voor een veel subtieler mechanisme, namelijk variatie in *beleids capaciteit*.<sup>18</sup> Het uiteindelijke succes van belangenvertegenwoordiging wordt vaak toegeschreven aan het kunnen bieden van de gepaste beleidsinformatie en het gezochte draagvlak onder een bepaalde maatschappelijke groep op het juiste moment.<sup>19</sup> Dat kan variëren van technische informatie

over industriële processen tot inzicht in de voorkeuren van de achterban.<sup>20</sup> Vaak staan branche- en werkgeversorganisaties daar iets sterker, omdat zij naast een degelijke ledenwerking ook expertise op maat kunnen aanbieden waarmee beleidsadviseurs of politici direct aan de slag kunnen.<sup>21</sup> Maatschappelijke organisaties, zeker zij die meer gericht zijn op dienstverlening binnen een bepaald domein en hierdoor minder frequent contact hebben met beleidsmakers, hebben dit soort kennis minder vaak in huis. Ze wijzen in het algemeen vaker op de onbedoelde gevolgen van bepaalde beleidsmaatregelen, zonder daarbij direct beleidsvoorstellen aan te leveren om deze situatie op te lossen. Dat maakt dat beleidsadviseurs en politici vaak nog een extra investering moeten doen om deze kennis toepasbaar te maken, en helaas ontbreken de tijd, middelen en parlementaire ondersteuning hiervoor vaak.<sup>22</sup>

Deze verschillen in beleids capaciteit en informatievoorziening, die onderdelen vormen van politiek-strategisch gedrag, kunnen niet los gezien worden van de variatie in *organisatie capaciteit*, die zich op een meer geaggregeerd niveau manifesteert via de ongelijke politieke mobilisatie van maatschappelijke belangen. Als we namelijk kijken naar de gehele populatie van belangenorganisaties zien we in bijna alle landen dat organisaties met een economische of professionele invalshoek de overhand hebben.<sup>23</sup> Door leden exclusieve voordelen aan te bieden, komen zij vaak gemakkelijker tot collectieve actie vergeleken met belangengroepen die burgers samenbrengen en focussen op publieke belangen zoals een meer gelijkje samenleving of duurzame economie.<sup>24</sup>

### Beleidsproces: inzichtelijke en toegankelijke besluitvorming

Een tweede cruciale pijler om evenwichtige belangenvertegenwoordiging te realiseren is een politiek-bestuur-

15. A. McKay, 'Buying Policy? The Effects of Lobbyists' Resources on Their Policy Success', *Political Research Quarterly* 2012, 4, p. 908-923.

16. F.R. Baumgartner, J.M. Berry, M. Hojnacki, D.C. Kimball & B.L. Leech, *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago: University of Chicago Press 2009; A. Dür, P. Bernhagen & D. Marshall, 'Interest Group Success in the European Union', *Comparative Political Studies* 2015, 8, p. 951-983; A. Wonka, I. de Bruycker, D. de Bievre, C. Braun & J. Beyers, 'Patterns of Conflict and Mobilization: Mapping Interest Group Activity in EU Legislative Policymaking', *Politics and Governance* 2018, 3, p. 136-146.

17. C. Braun, 'Lobbying as a leveraged act. On resource dependence and lobby presence', in: D. Lowery, D. Halpin & V. Gray, *The organization ecology of interest communities. Assessment and Agenda*, Palgrave MacMillan 2015.

18. C. Daugbjerg, B. Fraussen & D.R. Halpin, 'Interest Groups and Policy Capacity: Modes of Engagement, Policy Goods and Networks', in: W. Xun, M. Howlett & M. Ramesh (red.), *Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Palgrave Macmillan 2017, p. 243-261.

19. D.R. Halpin & B. Fraussen, 'Laying the Groundwork: Linking Internal Agenda-Setting Processes Of Interest Groups to Their Role in Policy

Making', *Administration & Society* 2017; B. Fraussen & D.R. Halpin, 'How do interest groups legitimate their policy advocacy? Reconsidering linkage and internal democracy in times of digital disruption', *Public Administration* 2018, 1, p. 23-35.

20. P. Bouwen, 'Corporate lobbying in the European Union: the logic of access', *Journal of European Public Policy* 2002, 3, p. 365-390; C. Braun, 'The Captive or the Broker? Explaining public agency-interest group interactions', *Governance. An international journal of policy administration and institutions* 2012, 2, p. 291-314; I. de Bruycker, 'Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying', *JCMS: Journal of Common Market Studies* 2016, 3, p. 599-616.

21. A. Albareda, 'Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and Measuring the Capacity of Civil Society Organizations to Act as Transmission Belts', *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 2018, 6, p. 1216-1232; J. Berkhout, C. Braun & M. Hanegraaff, *Comparative Interest Group Survey*, The Netherlands 2017, www.cig.com.

22. C. Braun, C. van Keulen & N. Thijsen, *Informatie en Invloed in de Tweede Kamer. Onderzoek onder Kamerleden naar toegang tot informatie*, Public Matters en Universiteit Leiden 2016.

23. Berkhout e.a. 2017; D. Halpin & A.G. Jordan, *The scale of interest organization in democratic politics: data and research methods*, New York: Palgrave Macmillan 2012; K.L. Scholzman, S. Verba & H.E. Brady, *The unheavenly chorus: unequal political voice and the broken promise of American democracy*, Princeton, Oxford: Princeton University Press 2012.

24. M. Olson, *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1965.



lijk besluitvormingsproces dat zowel voldoende toegankelijk als inzichtelijk is. Wat toegang betreft, is de betrokkenheid van maatschappelijke *stakeholders* bij beleidsvorming in Nederland in sterke mate geïnstitutionaliseerd, net als in andere landen met een neocorporatistisch politiek systeem.<sup>25</sup> Het institutionaliseren van overleg via adviesraden (bijvoorbeeld de SER) of hedendaags polderen via zogenoemde Ronde Tafels, heeft een aantal voordelen. Het zorgt voor een zekere stabiliteit, en kan onderling vertrouwen tussen de betrokken organisaties verhogen en consensusvorming stimuleren.<sup>26</sup> De keerzijde is dat een dergelijk systeem onvermijdelijk impliceert dat een select aantal organisaties geprivilegieerde toegang geniet, waardoor de set van formeel geconsulteerde *stakeholders* vaak een *gebroke representativiteit* heeft.<sup>27</sup> Zo zijn de koepels van werkgeversorganisaties en vakbonden goed vertegenwoordigd in allerlei adviesorganen, en ontbreekt ook een organisatie als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zelden op het appèl, zelfs niet als het een dossier betreft dat verder van haar core business lijkt te liggen zoals het Nationaal Preventieakkoord.<sup>28</sup> Dat organisaties als VNO-NCW, FNV, LTO Nederland en de VNG bij de twintig belangenorganisaties horen die de afgelopen kabinetsperiode het meest geconsulteerd werden tijdens hoorzittingen en door ministers, zoals bleek uit onderzoek van Berkhout en collega's, zal een kenner van de Nederlandse politiek weinig verbazen.<sup>29</sup> Het feit dat, als we alle afspraken met ministers en hoorzittingen in beschouwing nemen, een kleine groep van twintig organisaties waaronder bovengenoemde min of meer even veel toegang geniet als de volgende 180 organisaties samen, is misschien opmerkelijker, en bevestigt de hardnekkige dominantie van een kleine kern aan organisaties met een beperkte diversiteit. Bovendien zien we dit poldermodel ook terug bij ministeries en uitvoeringinstanties, zoals toezichthouders en andere zelfstandige bestuursorganen.<sup>30</sup>

Naast de toegankelijkheid is ook de inzichtelijkheid van het besluitvormingsproces een belangrijke factor. Zoals

Thom de Graaf, toenmalig voorzitter van de Vereniging Hogescholen het eens verwoordde in zijn Ben Pauw-lezing:

Democratische politiek is een systeem met institutionele kenmerken, waarin tradities, jargon, mechanismen en 'places to be' er toe doen. Wie dat ontkent, heeft nog nooit in Den Haag of een ander politiek centrum rondgelopen. Formeel heeft iedereen gelijk toegang tot die Haagse democratie, materieel moet je de weg kennen of mensen kennen die de weg weten.<sup>31</sup>

Bestaande netwerken spelen dus ook een grote rol.<sup>32</sup> Hoe beter de positie van een organisatie in deze netwerken, hoe groter de kans dat naast de formele consultatie ook nog informeel voorkeuren kunnen worden gedeeld (en tegelijkertijd meer inzicht wordt verworven in de politieke afwegingen die spelen, waar vervolgens een lobbystrategie weer op afgestemd kan worden). Het leidt vaak tot *toegangsprivileges voor de 'usual suspects'*. Het inzichtelijk maken van zowel het politieke systeem als het besluitvormingsproces is dus essentieel om tot een evenwichtiger belangenvertegenwoordiging te komen. Als formele besluitvormingsprocessen ondoorzichtig zijn, of de discussie grotendeels verloopt via informele kanalen die slechts bekend zijn bij een handjevol experts en *usual suspects* die Den Haag kennen als hun broekzak, dan wordt de uitsluiting van veel maatschappelijke belangen niet alleen automatisch erbij georganiseerd, maar ook in stand gehouden en versterkt.

### Beleidsoutput: het voorkomen van belangenverstrengeling

Het meest tastbare voorbeeld met betrekking tot zorgen over belangenverstrengeling en wetgeving op maat van particuliere belangen is de draaideurproblematiek, waarbij nog zittende of recent afgetreden politici hun carrière vervolgen in het bedrijfsleven of bij andere gevestigde maatschappelijke organisaties. Deze draaideur verhoogt immers het risico dat 'beleidsmakers te veel aandacht hebben voor de behoefte van een bepaald bedrijf of sector, omdat ze soms eerder in die wereld gewerkt hebben of overwegen na hun politieke loopbaan in de private sector te gaan werken'.<sup>33</sup> De kennis die deze mensen hebben, in het bijzonder hun inzicht in besluitvormingsprocessen, is in combinatie met hun uitgebreid netwerk bijzonder waardevol voor organisaties die beleid proberen te beïnvloeden.<sup>34</sup> Bovendien is het ook logisch dat politici hun verworven expertise elders willen inzet-

25. B. Fraussen, J. Beyers & T. Donas, 'The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderism: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils', *Political Studies* 2015, 3, p. 569-588.
26. G. Jordan & W.A. Maloney, 'Accounting for subgovernments. Explaining the persistence of policy communities', *Administration & Society* 1997, 5, p. 557-583.
27. C. Braun, 'Het Nederlandse poldermodel langs de democratisch meetlat. Over representativiteit, verantwoording en belangenvertegenwoordiging', in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de 21e eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2016 (Braun 2016a); C. Braun, 'Gevangen in oude routines? De polder als uitgeholde reflex', in: A.J. Kruiter & I. Verhoeven (red.), *Reflexoverheid*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 105-112 (Braun 2016b); B. Fraussen & R. Wouters, 'Aandacht trekken of advies verstrekken De aanwezigheid van middenveldorganisaties in adviesraaden beeldbuispolitiek', *Res Publica* 2015, 2, p. 159-183.
28. <https://decorrespondent.nl/8846/de-regering-wil-dat-we-gezonder-leven-maar-geeft-de-lekkernijlobby-vet-veel-ruimte/450271838280-dfed25f4>.
29. T. Broer. & C. Ostendorf, 'De macht van de Haagse hobbyclubs', *Vrij Nederland* 2017, geraadpleegd op [www.vn.nl/lobbyclubs-schaduwmacht/](http://www.vn.nl/lobbyclubs-schaduwmacht/).
30. Braun 2016a, p. 47.

31. <http://docplayer.nl/13740959-Open-affairs-ben-pauw-lezing-thom-de-graaf.html>, p. 11.

32. J. Beyers & C. Braun, 'Ties that count. Explaining interest group access to policymakers', *Journal of Public Policy* 2014, 1, p. 93-121.

33. OESO, *Lobbyists, Governments and Public Trust. Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Parijs: OECD Publishing 2014 (geraadpleegd op [www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf)).

34. T.M. LaPira & H.F. Thomas, *Revolving door lobbying: public service, private influence, and the unequal representation of interests*, Lawrence: University Press of Kansas 2017.

Tabel 1 De belangenvertegenwoordigingsmatrix: een evaluatie-instrument voor lobbyregulering

|  | Politieke mobilisatie           | Politiek-strategisch gedrag         |
|--|---------------------------------|-------------------------------------|
| Beleidsinput: Ongelijk speelveld               | Ongelijke organisatiecapaciteit | Ongelijksoortige beleidscapaciteit  |
| Beleidsproces: Ondoorzichtig en ontoegankelijk | Gebrekkige representativiteit   | Toegangsprivileges 'usual suspects' |
| Beleidsoutput: Belangenverstremming            | Concurrentievoordeel            | Eenzijdige weging van belangen      |

ten indien hun politieke loopbaan op een dood spoor zit of ze geen uitvoerende functies meer willen bekleden. Zoals voormalig minister van Financiën Dijsselbloem aangaf, is het in de lijn der verwachting dat beleidsmakers en politici een werkomgeving opzoeken die verbonden is met hun verworven capaciteiten en ervaring.<sup>35</sup> Tegelijkertijd wordt de draaideur juist problematischer als beleidsmakers actief blijven binnen hetzelfde beleids-terrein.<sup>36</sup> Hierbij mag overigens niet vergeten worden dat de draaideur in twee richtingen functioneert: enerzijds worden (voormalig) bewindspersonen, Kamerleden en beleidsadviseurs lobbyisten, of gaan zij werken bij een private organisatie gerelateerd aan hun beleids-terrein. Anderzijds werven overheden ook regelmatig personen uit de private sector om via hun expertise en netwerk de relaties tussen de overheid en organisaties in bepaalde sectoren te verbeteren.

Het grote maatschappelijke probleem met draaideuren is dat de voordelen van deze uitwisseling zich vooral op individueel of organisatieniveau situeren, waar ze tot concurrentievoordelen leiden, terwijl de maatschappij achterblijft met de mogelijke nadelen. Zowel de persoon die door de draaideur stapt als de organisatie die hem/haar een positie aanbiedt, wordt meestal beter van deze uitruil van expertise en informatie. De maatschappelijke nadelen zijn echter ook aanzienlijk: een toegenomen risico op belangenstrengeling, *eenzijdige weging van belangen*, en in het slechtste geval, corruptie. Bovendien ontstaan er zo ondoordringbare netwerken die het ongelijk speelveld qua politieke mobilisatie nog verder vergroten, en functioneren deze draaideurlobbyisten vaak als een politieke verzekering, waarbij ze vooral aan risicomangement doen en in de eerste plaats de status quo proberen te behouden.<sup>37</sup> Op deze manier proberen ze ervoor te zorgen dat hun broodheer niet voor onverwachte politieke verrassingen komt te staan, of in ieder geval tijdig aan tafel zit wanneer een dossier dat zijn belangen zou kunnen raken in beweging komt.

### De belangenvertegenwoordigingsmatrix

Het realiseren van een gelijk speelveld, een toegankelijk en inzichtelijk besluitvormingsproces en het voorkomen van belangenverstremming zijn kernaspecten als het gaat om de regulering van belangenvertegenwoordiging. Tabel 1 geeft de 'belangenvertegenwoordigingsmatrix'

weer, die een samenvatting vormt van deze kernaspecten, en waarbij we de potentiële negatieve effecten ervan benadrukken. De achterliggende gedachte van de matrix is dat voor elke maatregel reflectie nodig is op de implicaties voor zowel politiek-strategisch gedrag als voor politieke mobilisatie van verschillende groepen in de samenleving om op een zinnige manier in het proces te interveniëren. De matrix vormt hiermee een instrument om de bestaande maatregelen en regelgeving in Nederland op het gebied van lobbyregulering te evalueren.

## Lobbyregulering in Nederland langs de belangenvertegenwoordigingsmatrix

Een van de meest recente initiatieven om maatregelen en regulering omtrent belangenvertegenwoordiging te ontwikkelen, is de initiatiefnota *Lobby in Daglicht* van voormalig PvdA-Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug. De initiatiefnemers omschrijven de essentie van hun nota als volgt:

Luisteren naar verschillende belangen en laten zien hoe de belangen zijn gewogen. Met als eerste het doel mensen een gelijke kans te geven tot beïnvloeding. Niet alleen machtige partijen en grote bedrijven, maar een brede groep betrokken mensen moet invloed kunnen hebben op wetgeving, beleid en besluitvorming. Door input uit brede kring te verzamelen, wordt tegenspraak georganiseerd, die de kwaliteit van voorstellen ten goede komt; het tweede doel. En tot slot kan de Tweede Kamer haar controlerende rol bij de gemaakte belangenafweging beter uitvoeren, ons derde doel.<sup>38</sup>

Voor concrete maatregelen maken ze onderscheid tussen vier groepen: kabinet, Kamerleden, politieke partijen en lobbyisten. Hierbij merken ze expliciet op dat voor uitvoerende en toezichthoudende organisaties maatregelen eveneens noodzakelijk zijn, en dat een aantal voorstellen zoals publieke consultaties, openbare agenda's, lobby-

35. Brief van de minister van Financiën van 3 april 2014, 'Toekomst financiële sector', *Kamerstukken II 2013/14*, 32013, 56.

36. T. Kerkhoff & A. Timmermans, 'De draaideur: van impasse naar uitweg', *Res Publica* 2018, 3, p. 235-260.

37. LaPira & Thomas 2017.

38. *Kamerstukken II 2015/16*, 34376, 2. Initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug: 'Lobby in daglicht: luisteren en laten zien', p. 1.

Tabel 2 Lobbyregulering in Nederland

|  | Politieke mobilisatie   | Politiek-strategisch gedrag   |
|--|---|---|
| Beleidsinput: Ongelijk speelveld                                     | 14. Lobbyregister beroepsgroep versterken en uitbreiden [5]   |   |
| Beleidsproces: Ondoorzichtig en ontoegankelijk besluitvormingsproces | 1. Samenleving actiever betrekken bij ontwerpen wetgeving en beleid [1]<br>2. Internetconsultatie vaker inzetten en altijd opbaar maken [1]<br>9. Open uitnodigingenbeleid commissies [3] | 4. Agenda's bewindspersonen openbaar maken [1]<br>5. Openbaarheid en archieffunctie versterken [1]<br>7. Maatregelen uitvoerende en toezicht houdende organisaties [2]<br>10. Werkwijze 'groot beleidsonderwerp' vaststellen (lobbyparagraaf) [3]<br>11. Alle parlementaire documenten tijdig openbaar maken [3]<br>12. Beleid 'lobbypas' herzien [3]<br>13. Input verkiezingsprogramma openbaar (lobbyparagraaf) [4] |
| Beleidsoutput: Belangenverstrengeling                                | 6. Draaideurbeleid bewindspersonen aanscherpen [1]  | 6. Draaideurbeleid bewindspersonen aanscherpen [1]<br>8. Openbaarheid belangenafweging Kamerleden [3]   |

Legenda

1. Bewindspersonen/ministeries
2. Uitvoerende en toezichthoudende organisaties
3. Kamerleden
4. Politieke partijen
5. Lobbyisten

paragraaf en draaideurregelingen ook hier erg relevant zijn,<sup>39</sup> maar ze gaan hier verder niet uitgebreid op in. Op 17 november 2016 kwam het toenmalige kabinet met een reactie op de initiatiefnota. De kabinetsreactie benadrukt het belang van een transparante en open overheid en ziet de veertien voorstellen die de initiatiefnota bevat als waardevolle aanvullingen op het actieplan Open Overheid 2016–2017. Het kabinet stelt:

Het kabinet onderschrijft de stelling van Bouwmeester en Oosenbrug, dat door als overheid actief bij te dragen aan waarden als openheid, openbaarheid en transparantie, burgers in een betere informatiepositie komen, waardoor zij beter in staat zijn om inbreng te leveren en om te participeren.<sup>40</sup>

We nemen de nota, de kabinetsreactie en de daaruit voortvloeiende maatregelen als uitgangspunt voor onze evaluatie, waarbij we opnieuw een onderscheid maken tussen aspecten gerelateerd aan politieke mobilisatie en politiek-strategisch gedrag.<sup>41</sup> In tabel 2 geven we eerst

een overzicht van de veertien voorstellen van de initiatiefnota, die we daarna samen met de kabinetsreactie hierop meer gedetailleerd bespreken aan de hand van ons evaluatiekader.

**Lobbyregulering en politieke mobilisatie**

Als we kijken naar de maatregelen met betrekking tot de eerste pijler van belangenvertegenwoordiging, politieke mobilisatie, stellen we vast dat verschillende maatregelen gericht zijn op het beleidsproces, en meer specifiek het realiseren van een meer open en inclusieve overheid, die een zo breed mogelijke doelgroep vanaf het begin bij beleidsvorming betreft. Het eerste punt dat in de initiatiefnota genoemd wordt, het actiever betrekken van de samenleving bij het ontwerpen van wetgeving en beleid, sluit aan bij het Integraal Afwegingskader (IAK), al langer bestaande regelgeving over het betrekken van *stakeholders* bij het beleidsvormingsproces. Het IAK biedt beleidsmakers concrete handvatten om goed beleid en regelgeving te realiseren, via zeven centrale vragen en daaraan gekoppelde kwaliteitsaspecten, werkvormen en instrumenten.<sup>42</sup> De achterliggende gedachte is dat 'toepassing ervan alle relevante beleidsinformatie op het juiste moment in het beleidsproces in beeld brengt',

39. *Kamerstukken II 2015/16*, 34376, 2. Initiatiefnota van de leden Bouwmeester en Oosenbrug: 'Lobby in daglicht: luisteren en laten zien', p. 9; maatregel 7.  
40. Ministerie van BZK, Kabinetsreactie initiatiefnota 'Lobby in daglicht: luisteren en laten zien', 17 november 2016, kenmerk: 2016-0000727391.  
41. We bedanken graag Rob Boswijk, Sander Kisteman en Charlotte Ribbers voor hun assistentie bij het analyseren van deze documenten.

42. [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving).

waarbij beklemtoond wordt dat deze toepassing vooral in de eerste fases van het beleidsproces een grote meerwaarde kan hebben.<sup>43</sup> Wat betreft het betrekken van de samenleving wordt aangestipt niet alleen te kijken naar relevante partijen die bij de oorzaak of oplossing van het probleem betrokken zijn, maar ook aandacht te hebben voor partijen die ‘gevolgen gaan ondervinden’ of ‘niet vanzelfsprekend bij het beleids/wetgevingsproces betrokken worden’.

Andere voorstellen om een bredere groep organisaties te betrekken bij beleidsvoorstellen betreffen een open uitnodigingsbeleid voor commissies in de Tweede Kamer, met als doel te vermijden dat steeds dezelfde *usual suspects* hun opwachting (mogen) maken, en een frequenter gebruik van internetconsultaties. Hoewel internetconsultaties sinds 2011 structureel en vaker ingezet worden, geeft het kabinet in zijn reactie aan dat de toepassing van dit instrument nog verbeterd kan worden. In dit opzicht noteren de ministeries van VenJ, EZK en BZK: ‘De bekendheid met en het bereik van internetconsultatie zijn beperkt en insprekers klagen over het gebrek aan feedback op hun reacties en het feit dat niet duidelijk is wat met de ontvangen reacties wordt gedaan’.<sup>44</sup> Daarnaast is het ook maar de vraag of deze instrumenten, die inderdaad vaak voor meer input zorgen, ook daadwerkelijk leiden tot de betrokkenheid van een meer *diverse en gebalanceerde* set van maatschappelijke organisaties. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat open vormen van consultatie weliswaar een groter aantal spelers betrekken, maar niet per definitie zorgen voor meer evenwicht tussen economische en sociale belangen.<sup>45</sup> Een actievere rol van de overheid hierin lijkt hiervoor dus zowel noodzakelijk als wenselijk.

Daarnaast is het ook zo dat deze inspraakmomenten slechts één fase vormen in een veel langer beleidsproces. Vaak is er een voortraject, waarbij ambtenaren bij een kleine groep van maatschappelijke *stakeholders* ideeën en voorstellen toetsen, en vervolgens is er na de consultatie nog de lange weg door het parlement, via commissies, naar de regeringstafel. Ook in die vervolgfase zullen belanghebbenden via formele en informele kanalen het debat en (details van) de geformuleerde voorstellen proberen te beïnvloeden. Er ontstaat hierbij vaak een soort trechter, waarbij de set organisaties die gedurende het hele proces betrokken wordt steeds kleiner en minder representatief wordt. Bovendien, hoe meer het politieke spel via informele kanalen verloopt, hoe belangrijker de kennis wordt van deze alternatieve routes, en hoe waardevoller personen met een breed netwerk binnen deze kringen worden. Belangenorganisaties die een beroep kunnen doen op draaideurpolitici, zijn hier dus in het voordeel.

Op dit vlak zijn er wel nieuwe maatregelen genomen. Zo dienen ex-bewindvoerders (ministers en staatssecretarissen) sinds mei 2017 na hun aftreden gedurende twee jaar geen rechtstreekse lobby- en zakelijke contacten meer te hebben met hun voormalig ministerie om de belangen van een bedrijf, semipublieke of belangenorganisatie te behartigen; een regeling die het ministerie van Defensie al langer toepaste voor ministers en ambtenaren.<sup>46</sup> De carrièreoverstap op zich is echter niet verboden, waardoor functies in deze organisaties die geen betrekking hebben op lobbyen wel opgenomen kunnen worden.<sup>47</sup> Ook (top)ambtenaren mogen tot twee jaar na hun aftreden niet als externe partij ingehuurd worden door ministeries. Het is echter niet helemaal duidelijk wat verstaan wordt onder belangenvertegenwoordiging, en bovendien blijft een groot deel van de draaideurdynamiek buiten schot. Zo zijn er geen regels voor voormalig parlementsliden, ook al is het gebrek aan regulering hier misschien even groot. Onderzoek van Joost Berkhout en collega’s toonde bijvoorbeeld aan dat bijna vijftig procent van de voorzitters van de tweehonderd meest actieve belangenorganisaties een partijpolitieke kleur hebben, waarbij vooral de traditionele partijen (PvdA, CDA en VVD, samen bijna vijfenveertig procent) deze posities innemen. Daarnaast genieten zij met hun Kamerpas, die zij ook na hun aftreden behouden, volledige toegang tot de Tweede Kamer. Het feit dat sommigen onder hen aangeven deze pas nooit te gebruiken om contacten te leggen in de Kamer, versterkt het beeld dat sommige actoren wel degelijk toegangsprivileges genieten.<sup>48</sup>

Maatregelen om de mobilisatieaspecten van het ongelijk speelveld aan te pakken schitteren door afwezigheid. Een indirecte manier om dit beter in kaart te brengen, een versterking en uitbreiding van het lobbyregister van de beroepsgroep, lijkt geen politieke prioriteit. Het huidige lobbyregister van de Tweede Kamer is op dit moment een document van drie A4’tjes waarin iets meer dan honderd personen vermeld worden.<sup>49</sup> Ter vergelijking, de BVPA telt meer dan zeshonderd leden, en het aantal maatschappelijke organisaties dat actief belangen vertegenwoordigt, wordt op basis van wetenschappelijk onderzoek op een paar duizend actieve organisaties geschat.<sup>50</sup> Bovendien is de informatie die in dit register verzameld wordt erg beperkt (enkel de werkgever van de lobbyist en de organisatie waarvoor diegene belangen behartigt, worden vermeld), en lijkt er weinig tot geen controle op de juistheid van de gegevens te zijn, noch een regelmatige update (de laatste dateert van 30 oktober 2018). De beperkingen van dit register worden nog duidelijker als we de vergelijking maken met het Trans-

43. [www.kcwj.nl/sites/default/files/1608227\\_venj\\_waaier\\_v7.pdf](http://www.kcwj.nl/sites/default/files/1608227_venj_waaier_v7.pdf).

44. Ministerie van BZK, VenJ en EZ, ‘Transparantie van het wetgevingsproces’, aanbiedingsbrief kenmerk 2051325, 24 februari 2017, p. 6.

45. Bijv. H. Helboe Pedersen, D. Halpin & A. Rasmussen, ‘Who Gives Evidence to Parliamentary Committees? A Comparative Investigation of Parliamentary Committees and their Constituencies’, *The Journal of Legislative Studies* 2015, 3, p. 408-427.

46. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/34376/kst-34376-15.html>.

47. Kerkhoff & Timmermans 2018, p. 248.

48. [www.nrc.nl/nieuws/2018/01/25/toegang-lobbyisten-tot-het-parlement-wordt-beperkt-a1589802](http://www.nrc.nl/nieuws/2018/01/25/toegang-lobbyisten-tot-het-parlement-wordt-beperkt-a1589802).

49. [www.tweedekamer.nl/contact\\_en\\_bezoek/lobbyisten](http://www.tweedekamer.nl/contact_en_bezoek/lobbyisten).

50. C. Poppelaars, *Steering a course between friends and foes. Why bureaucrats interact with interest groups*, Delft: Eburon 2009; Berkhout e.a. 2017.



parantieregister van de Europese Commissie en het Europees Parlement. Hoewel dit ook onderhouden wordt door een kleine groep mensen en niet perfect is, geeft dit een uitgebreider overzicht van de achtergrond van de organisatie, hun financiële middelen en ingezette lobbyisten, lidmaatschap van andere organisaties en concrete dossiers waar ze op lobbyen.<sup>51</sup> Het nut en de indirecte effecten van een dergelijk register mogen niet onderschat worden. Zo stimuleert het een grotere transparantie. Belangrijker wellicht is dat het kan leiden tot registratieverplichting en de daarbij horende acceptatie van bepaalde regels en gedragscodes om daarmee 'de acties van lobbyisten en ambtenaren [te] begrenzen, ook al hebben ze uiteindelijk geen impact op welke groepen meer en minder machtig zijn'.<sup>52</sup> In maart 2018 werd echter besloten dat de toegangs- of 'lobbypas' verbonden aan deze registratie enkel nog toegang geeft tot semiopenbare ruimtes in de Tweede Kamer, en toegang tot de beveiligde delen slechts kan via een afspraak met Kamerleden of hun medewerkers. Deze maatregel holt het nut van dergelijk register uiteraard nog verder uit. Waarom deze redenering niet omkeren, en registratie als voorwaarde opstellen om een afspraak te kunnen krijgen met beleidsmakers? Een dergelijk mechanisme zou al snel leiden tot een volledig register, waarbij registratie een soort keurmerk wordt voor lobbyisten, in grotere mate bij kan dragen aan het zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep en maatschappelijke organisaties, alsook een grotere bewustwording onder Kamerleden over hun contacten met maatschappelijke *stakeholders*.

### Lobbyregulering en politiek-strategisch gedrag

Ook bij de aspecten die betrekking hebben op politiek-strategisch gedrag ligt de klemtoon vooral op het realiseren van een inzichtelijker en toegankelijker beleidsproces. Zo publiceert het kabinet-Rutte III sinds oktober 2017 de agenda's van bewindspersonen online.<sup>53</sup> Er wordt echter niet meegegeven welke thema's of dossiers er tijdens deze ontmoetingen besproken worden. Dat dit anders kan, toont opnieuw de Europese Commissie: zij geeft immers ook telkens het onderwerp van ontmoetingen tussen Commissarissen en maatschappelijke *stakeholders* weer.<sup>54</sup> In de Nederlandse context zijn er daarnaast ook een aantal uitzonderingen, zoals wanneer openbaarmaking 'een politiek en/of economisch onderhandelingsproces schade berokkent of zou kunnen

berokkenen', of belangen van bedrijven, organisaties of personen schaadt.<sup>55</sup>

Deze openbare agenda's zijn zeker welkom. Anderzijds is dit slechts het topje van de ijsberg. De meeste organisaties die lobbyen op een bepaalde beleidskwestie zullen nooit een afspraak met een minister krijgen, maar hoogstens zijn of haar politieke medewerkers spreken. Bovendien is het ook de vraag welke activiteiten in deze agenda's opgenomen moeten worden. Een officiële ontmoeting op kantoor over een lopende beleidsdossier, zeker. Een gesprek over hetzelfde dossier op een andere locatie in Den Haag, misschien terloops tijdens een receptie of een gezellig etentje? Voorlopig is onduidelijk hoe de controle en het toezicht op de juistheid en volledigheid van deze gegevens georganiseerd wordt, en is het onduidelijk hoe dit overlapt met regelgeving rondom ethische overheid en bijbehorende gedragsnormen. Beleidsmakers zijn zich uiteraard zeer bewust van het publieke, maar ook strategische karakter van deze gegevens, en zullen ook geneigd zijn deze aan te wenden om aan te tonen dat zij met een diverse set aan maatschappelijke spelers spreken. Is dit evenwicht echter ook gereflecteerd in hoe zij uiteindelijk deze verschillende belangen afwegen in uiteindelijke beleidsbeslissingen?

Eenzelfde set aan maatregelen zou volgens de initiatiefnota moeten worden geïmplementeerd voor uitvoerende organisaties en toezichthouders. Zoals de nota en de kabinetsreactie aangeven, zijn contacten met het veld van wezenlijk belang voor een toezichthouder en is de vraag 'hoe om te gaan met het veld het kerndilemma voor toezichthouders',<sup>56</sup> iets wat ook door de WRR in een rapport over toezicht werd geconcludeerd.<sup>57</sup> Ook internationaal wordt de raadpleging van *stakeholders* als noodzakelijk gezien voor goede regulering en toezicht.<sup>58</sup> Het openbaar maken van de samenstellingen van adviesraden en expertpanels gebeurt al heel regelmatig door toezichthouders. Het openbaar maken van de agenda's zal eenzelfde soort resultaat hebben als het openbaar maken van de agenda's van bewindspersonen: uit het soort en het tijdstip van de afspraken kunnen maar weinig conclusies getrokken worden over de belangenafweging zelf; bovendien is het niet zo dat hierdoor alle contacten inzichtelijk worden. Tegelijkertijd is het de vraag of een meer diverse samenstelling van een expertpanel of consumentenraadpleging daadwerkelijk leidt tot de gezochte balans in belangenafweging. Zelfs als op deze manier een meer diverse set aan organisaties betrokken wordt, verhelpt dit het fundamentele probleem van ade-

51. J. Berkhout, J. Beyers, C. Braun, M. Hanegraaff & D. Lowery, 'Making Inference across mobilization and influence research: comparing top-down and bottom-up mapping of interest systems', *Political Studies* 2018, 1, p. 43-62; J. Greenwood & J. Dreger, 'The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?', *Interest Groups & Advocacy* 2013, 2, p. 139-162. Zie ook <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>.

52. C.S. Thomas, 'Lobbying in the United States: An Overview for Students, Scholars and Practitioner', in: P. Harris & C.S. Fleischer (eds.), *The Handbook of Public Affairs*, London: Sage 2014, p. 281-303. Geciteerd in R.S. Chari, J. Hogan & G. Murphy *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, Manchester: New York: Manchester University Press 2010.

53. Via [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl).

54. Zie bijvoorbeeld [www.integritywatch.eu](http://www.integritywatch.eu).

55. Uitvoeringsrichtlijn Openbare agenda's bewindsliden, richtlijn 19-04-2018; via [www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2018/04/19/uitvoeringsrichtlijn-openbare-agenda%E2%80%99s-bewindsliden](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2018/04/19/uitvoeringsrichtlijn-openbare-agenda%E2%80%99s-bewindsliden).

56. Ministerie van BZK, Kabinetsreactie initiatiefnota 'Lobby in daglicht: luisteren en laten zien, 17 november 2016, kenmerk: 2016-0000727391, p. 9.

57. Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, rapport nr. 89, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

58. OESO, 'Stakeholder engagement in regulatory policy', in: *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Parijs: OECD Publishing 2015.

quate toezichtinformatie niet, en stelt het de toezicht-houders voor een extra capaciteitsprobleem,<sup>59</sup> namelijk de interne informatievoorziening en weging van ongelijksoortige informatie.

De lobbyparagraaf en maatregelen gericht op het openbaar maken van de belangenafweging van Kamerleden en bij de totstandkoming van partijprogramma's, richten zich erop om inzichtelijk te maken welke soort *stakeholders* geraadpleegd zijn en welke belangen de doorslag hebben gegeven. Dat zou inderdaad kunnen helpen om meer inzicht te krijgen in de belangenafweging. Tegelijkertijd lijkt de praktijk en toepassing van dergelijke maatregelen weerbarstig. In de kabinetsreactie wordt gerefereerd aan de memorie van toelichting, die al een paragraaf 'advies en consultatie' omvat, waarbij wordt ingegaan op de ontvangen reacties tijdens internetconsultaties en overige inspreekmomenten.<sup>60</sup> Deze paragraaf zou zo afdoende zijn om de ontvangen inbreng en afweging inzichtelijk te maken, evenals de verdere inhoud van een memorie van toelichting. De spanning hier is dat enerzijds wordt gesteld dat de inbreng van een externe partij 'de beste manier is om publieke belangen te borgen', maar dat anderzijds niet elk contact met externe partijen vermeld moet worden, alleen externe inbreng die 'daadwerkelijk een rol heeft gespeeld in de besluitvorming'.<sup>61</sup> Illustratief voor deze spanning is de consultatieprocedure rondom het preventieakkoord volgens de methodiek van de Ronde Tafels. Op de website wordt melding gemaakt van de *stakeholders* die om deze ronde tafels zitten, maar op geaggregeerd niveau worden categorieën *stakeholders* vermeld in plaats van dat individuele organisaties bij naam genoemd worden. Dit is overigens conform de voorgestelde aanpassingen in Aanwijzing 213 voor de regelgeving in verband met het vermelden van de inbreng van externe partijen.<sup>62</sup> Zo ontstaat ruimte voor interpretatie van de ongelijke positie van bepaalde *stakeholders* gezien de uitkomsten van het onderhandelingsproces, zoals die eerder onofficieel naar buiten kwamen. Politiek commentator Marc Chavannes formuleerde het als volgt:<sup>63</sup> 'Het publiek belang staat 5-0 achter tegen de machtige lobby's van de gezondheidslekkernijensector. De andere kant is geen partij: een stichting hier, een groepje activisten daar plus een enkele deskundige uit de wetenschap.' Dit illustreert dat niet alle vormen van openbaarheid voldoende zijn om inzicht te genereren in het besluitvormingsproces of een

gelijk speelveld kunnen realiseren en zelfs een tegengesteld effect kunnen hebben.

Kortom, het merendeel van de maatregelen richt zich op het reguleren van openbaarmaking en transparantie van overheidsinformatie en *stakeholder*-betrokkenheid, als ook aanscherping van het draaibeleid. De sterke nadruk op transparantie is waarschijnlijk te verklaren door de koppeling met het streven naar een open overheid.<sup>64</sup> We zien dus dat ook voor de aspecten van politiek-strategisch gedrag het element van een gelijk speelveld, namelijk de kwestie van gelijke toegang en gelijksoortige beleidsinformatie, vrijwel nauwelijks aan bod komt.

## Conclusie: de zin en onzin van lobbyregulering

Regulering van lobbyactiviteiten is nuttig en nodig, aangezien belangenvertegenwoordiging zowel een essentieel onderdeel van democratisch bestuur vormt als tot beleidsuitkomsten kan leiden die ingaan tegen de principes van een representatieve democratie. In dit stuk hebben we beargumenteerd dat het cruciaal is de twee pijlers van belangenvertegenwoordiging, mobilisatie en politiek-strategisch gedrag, mee te nemen in de beoordeling van regulering op dit vlak. We hebben een evaluatiekader ontwikkeld dat blootlegt hoe de belangrijkste negatieve externaliteiten van lobbyen aangepakt kunnen worden: een ongelijk speelveld, ondoorzichtige en ontoegankelijke beleidsprocessen, en belangenverstremgeling. Vervolgens hebben we dit kader gebruikt om de huidige regulering in Nederland te evalueren.

Hoewel de kabinetsreactie aanstipt dat voor de kwaliteit en aanvaardbaarheid van beleid zowel 'transparantie rondom beleids- en wetgevingsprocessen' als 'mogelijkheden voor gelijke kansen tot beïnvloeding' verbeterd moeten worden,<sup>65</sup> lijkt de nadruk van het collectief aan maatregelen momenteel toch vooral op het eerste element te liggen. Het gros van de maatregelen heeft als doel een toegankelijker en inzichtelijker beleidsproces tot stand te brengen, en focust hierbij vooral op transparanter politiek-strategisch gedrag, denk aan de openbare agenda's van bewindslieden en de verschillende voorstellen tot het invoeren van een lobbyparagraaf.

Als we de verschillende initiatieven die invloed hebben op de mobilisatiefase van belangenvertegenwoordiging beschouwen, ligt de nadruk eveneens sterk op het inzichtelijker en toegankelijker maken van beleidsprocessen, in de hoop hiermee een meer diverse set aan maatschappelijke spelers politiek te betrekken. We zien vooral pleidooien voor een meer 'open' houding. Concrete instrumenten en initiatieven om hierbij meer sturend op te treden, en in te grijpen op de ongelijke orga-

59. C. Braun, 'Lobbying as a leveraged act. On resource dependence and lobby presence', in: D. Lowery, D. Halpin & V. Gray, *The organization ecology of interest communities. Assessment and Agenda*, Palgrave MacMillan 2015, p. 137-156; S. Arras & C. Braun, 'Stakeholders wanted! Why and How European Union agencies involve non-state stakeholders', *Journal of European Public Policy* 2018, 25:9, p. 1257-1275.

60. *Kamerstukken II* 2015/16, 32637, 238 en 243.

61. Ministerie van BZK, VenJ en EZ, 'Transparantie van het wetgevingsproces', aanbiedingsbrief, 24 februari 2017.

62. Ministerie van BZK, VenJ en EZ, 'Transparantie van het wetgevingsproces', aanbiedingsbrief, 24 februari 2017, bijlage.

63. <https://decorrespondent.nl/8846/de-regering-wil-dat-we-gezond-leven-maar-geeft-de-lekkernijlobby-vet-veel-ruimte/450271838280-dfed25f4>.

64. *Kamerstukken II* 2015/16, 32801, 21.

65. Ministerie van BZK, Kabinetsreactie initiatiefnota 'Lobby in daglicht: luisteren en laten zien', 17 november 2016, kenmerk: 2016-0000727391, p. 9.

nisatiecapaciteit (of beleidsprocessen af te stemmen op organisaties en individuen die minder vertrouwd zijn met Haagse gebruiken en procedures), of toegangsprivileges van bepaalde groepen weg te nemen, vallen vooral op door hun afwezigheid. Wat politieke mobilisatie betreft, proberen de genomen maatregelen vooral meer openheid tot stand te brengen en het risico op oneerlijke concurrentievoordelen (bijv. toegang via lobbypas of draaideur voor ex-bewindsvoerders en hoge ambtenaren) te verminderen.

Tot slot richt het gros van de maatregelen zich op het kabinet en de ministeries en minder op de Tweede Kamer en politieke partijen. En alhoewel uitvoerende organisaties en toezichthouders genoemd worden als relevante arena's om ook dergelijke regulering op toe te passen, wordt dat verder niet uitgewerkt. En dat is opvallend, aangezien wetenschappelijk onderzoek beklemtuut dat de aard van de interacties met het veld en belangenorganisaties van cruciaal belang zijn voor het functioneren van inspecties en markttoezichthouders en dit ook bevestigd wordt door nationale en internationale instanties zoals de WRR en de OESO. Deze beperkte aandacht voor toezichthouders en uitvoerende organisaties in het pakket aan maatregelen is tekenend voor de gekozen aanpak. Transparantie en openheid krijgen hier ook de nadruk, maar het kerndilemma waar toezichthouders zich mee geconfronteerd zien, de samenwerkings- en toezichtrelaties met de sector, wordt hiermee slechts deels ondervangen aangezien deze relaties van een andere aard zijn en daarmee een andere aanpak vereisen. Uit de evaluatie van de Kansspelautoriteit blijkt bijvoorbeeld dat een gepaste interactie met *stakeholders* niet alleen een kwestie is van meer transparantie, maar ook aanpassingen vereist in de diversiteit van betrokken *stakeholders* en de wijze waarop hun inhoudelijke inbreng wordt meegenomen in zowel risicobepaling, strategische prioriteiten als handhaving.<sup>66</sup> Dit reikt verder dan alleen de belangenafweging zichtbaar maken, zoals in een voorgestelde lobbyparagraaf, en gaat veel meer over risico-inschatting en het formuleren van inhoudelijk passende (open) normen en beleidsregels. Ook in de wetenschapsagenda toezicht wordt een aantal cruciale vragen geformuleerd die direct betrekking hebben op deze relaties, bijvoorbeeld: hoe om te gaan met verschillende risicopercepties van *stakeholders* en de maatschappij in bredere zin? Hoe het toezicht op een meer responsieve en interactieve manier vorm te geven in dialoog met *stakeholders* op strategisch niveau? En hoe zorg te dragen voor gepaste legitimiteit, gezien de huidige intensiteit van open normen waar de beslissingsbevoegdheid van toezichthouders is toegenomen buiten het directe zicht van ministeriële verantwoordelijkheid?<sup>67</sup> Dit alles vraagt om een andere, meer gefundeerde en integrale benadering van interacties met *stakeholders*, zowel op strategisch als uitvoerend niveau, wat

niet alleen met meer openheid en transparantie opgelost kan worden.

Transparantie van belangenvertegenwoordiging, mits goed gereguleerd en geïmplementeerd, richt zich voornamelijk op inputlegitimiteit. Het maakt zichtbaar wie er aan de tafel aanschuiven (en wie dus niet), en met welke inbreng. Dat biedt inzicht in de breedte en reikwijdte van de *stakeholders* die betrokken zijn bij publieke besluitvorming. In dat opzicht is transparantie zeker relevant. Een vermelding van individuele organisaties die geconsulteerd zijn en hun preferenties, naast de organisaties die niet geconsulteerd zijn, zou een stap voorwaarts zijn. Niet zozeer om de belangenafweging en mogelijke invloed inzichtelijk te maken, maar om een expliciet verantwoordingsproces op gang te brengen. Op die manier wordt namelijk een cultuur van verantwoording tot stand gebracht, en een grotere bewustwording over de selectie van *stakeholders* die de kans krijgt gehoord te worden.

Toegankelijkheid en inzichtelijkheid van het beleidsproces lijken relatief eenvoudig te reguleren (bijv. een verplichte lobbypas, een verplichte lobbyparagraaf), maar zijn veel complexer om toezicht op te houden (geen lobbypas, maar wel direct contact via andere kanalen? Wie worden er ten onrechte niet/wel genoemd in de lobbyparagraaf?). Toezicht op deze processen wordt dan ook nauwelijks genoemd en geïnitieerd en veel valt onder de 'eigen verantwoordelijkheid' van de betrokkenen. Het is ook maar de vraag of regulering en toezicht daadwerkelijk helpen om de kern van de kwestie te adresseren, namelijk het stimuleren van een gelijk spelveld zowel in organisatiecapaciteit (het succesvol kunnen mobiliseren om bepaalde belangen een stem te geven) als in beleids- en toezichtinformatie). Internationaal onderzoek heeft laten zien dat klassieke lobbyregulering, die vooral focust op transparantie en regulering van lobbytoegang, geen effect heeft op het aantal belangenorganisaties.<sup>68</sup> Dit betekent dat gepaste regulering op het vlak van een gelijk spelveld eerder in de richting zou moeten gaan van financiering en subsidiëring van maatschappelijke organisaties vergelijkbaar met politieke partijen. Dus noch meer transparantie en openheid, noch scherpere regelgeving voor belangenverstrengeling, bieden hier direct een oplossing voor. Concluderend stellen we daarom dat de huidige regulering en maatregelen passen binnen de trend naar een transparante en open overheid, maar slechts bescheiden eerste stappen vormen op weg naar een meer gelijk spelveld als het gaat om evenredige belangenvertegenwoordiging.

66. S. van Thiel, J. van Erp, J. de Kruijf, S. Kingma, R. Blom & R. Bouwman, *Kansen Begrensd. Evaluatie van de Kansspelautoriteit*, Den Haag: WODC 2017, p. 86-100.

67. J. van Erp & M. van der Steen, *Wetenschapsagenda Toezicht*, Utrecht: USBO advies 2018, p. 18-22.

68. D. Lowery & V. Gray, 'How some rules just don't matter: The regulation of lobbyists', *Public Choice* 1997, 2, p. 139-147.