

Politieke druk of expertise?

De informatiestromen van lobbyisten naar EU-beleidsmakers uitgelicht

Iskander De Bruycker

SAMENVATTING VAN

De Bruycker, I. (2016). Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54(3), 599-616.

De Europese Unie (EU) en haar beleidsprocessen worden vaak geportretteerd als technocratisch en obscuur. Dat is niet altijd onterecht: de vraag van beleidsmakers naar externe technische expertise tijdens EU-beleidsprocessen is enorm. Daar spelen lobbyisten maar al te graag op in door hun unieke kennis en knowhow aan te bieden. Denk maar aan het recente Volkswagen-schandaal, waarbij de bevoegde regulatoren klakkeloos informatie van de automobieliindustrie overnamen. Maar wat met de politieke voorkeuren van burgers en andere belanghebbenden? Het dominante beeld van lobbying in Brussel is een beeld waarbij democratische responsiviteit en politieke druk ondergeschikt zijn aan technische expertise. Klopt dat beeld? Wordt lobbying in Brussel gekenmerkt door een dominantie van technische expertise aangeleverd door grote en welvarende multinationals?

De gegevens verzameld binnen het bredere INTEREURO-project (www.intereuro.eu)

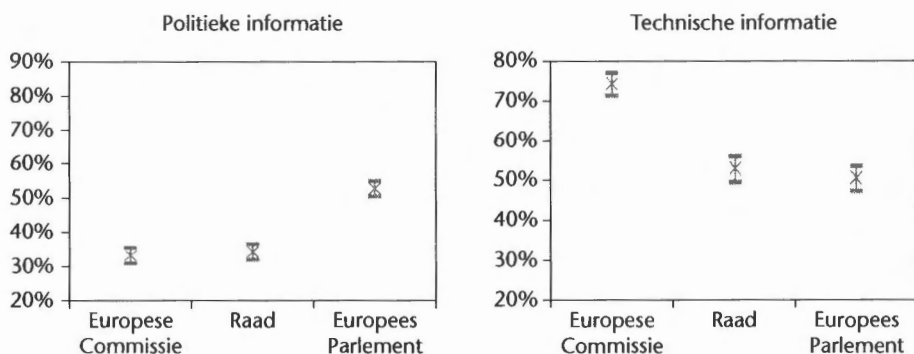
boden de ideale gelegenheid om deze vraag te beantwoorden. In dit project startten we van een gestratificeerde random steekproef van 125 Europese wetgevingsprocessen (verordeningen en richtlijnen) tussen 2008 en 2010. De steekproef is gestratificeerd in die zin dat we wetgevingsprocessen die enige aandacht genoten van media en lobbyisten prioriteerden boven niet-saillante cases. Voor 78 van deze wetgevingsprocessen vroegen we 143 lobbyisten die actief waren op deze cases, zowel uit het bedrijfsleven als uit burgerbewegingen. We vroegen welke types informatie de lobbyisten verschafte, aan welke instellingen (Europese Commissie, Europees Parlement, de Raad) en via welke kanalen. Verder verzamelden we informatie over de context van de cases in onze steekproef, zoals de media-aandacht die ze genoten en de politieke conflicten die speelden.

De resultaten van de analyses bevestigen enigszins het beeld van lobbying als een activiteit waarin expertise een belang-

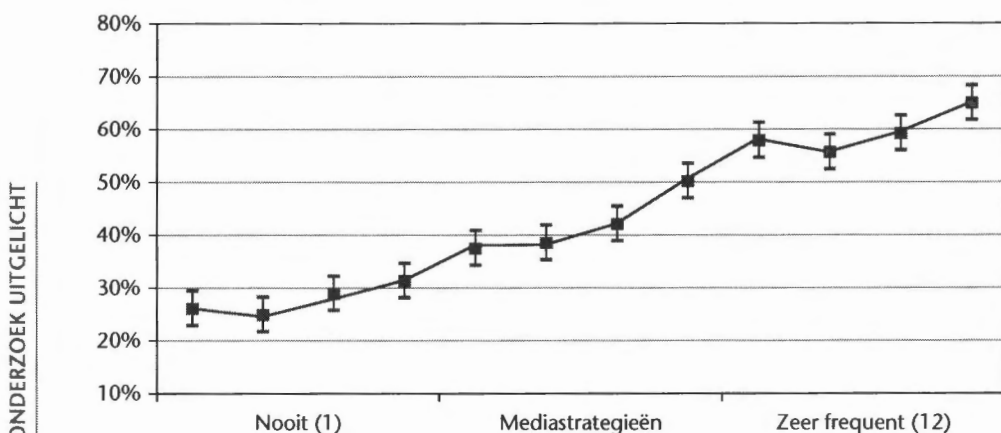
rijke rol speelt, maar bieden ook nuance. Als belangrijkste ruilgoed in lobbyprocessen steekt technische informatie met kop en schouders boven andere informatietypes uit. Technische informatie handelt over de wetenschappelijke aspecten, haalbaarheid en effectiviteit van beleid. 77 procent van de bevroegde lobbyisten verschaftte dit type informatie aan beleidsmakers. Maar ook politieke informatie

maakt een belangrijk deel uit van de strategie van lobbyisten. Politieke informatie verwijst naar de voorkeuren en belangen van lobbygroepen, hun achterban en/of het brede publiek. Politieke informatie werd door 46 procent van de bevroegde lobbyisten aangeleverd.

Uit een multivariate probit-regressieanalyse blijkt dat lobbyisten variëren in de types informatie die ze verschaften



FIGUUR 1. Gemiddelde verwachte kansen dat lobbyisten technische en politieke informatie verschaffen (95% confidentie-interval).



FIGUUR 2. Gemiddelde verwachte kansen dat lobbyisten politieke informatie leveren (95% confidentie-interval).

naargelang welke Europese instelling ze benaderden en welke lobbystrategieën ze inzetten. Kort samengevat komt het erop neer dat lobbyisten politieke informatie eerder verschaffen aan democratisch verkozen politici, terwijl technische informatie vaker bestemd is voor ambtenaren. Dat illustreer ik in Figuur 1, die de verwachte kansen dat lobbyisten politieke en technische informatie aanleveren weergeeft. De verwachte kans dat lobbyisten politieke informatie verschaffen aan leden van het Europees Parlement (MEPs) is bijvoorbeeld 51 procent, maar slechts 33 procent voor ambtenaren van de Europese Commissie (EC). De kans dat technische informatie wordt verschaft, is dan weer groter voor de Europese Commissie (75%) dan voor het Europees Parlement (51%). Deze statistische bevinding werd kwalitatief bevestigd tijdens de interviews. Zoals een respondent zei: "Europese Parlementsleden hebben minder tijd en kennis, dus je moet meteen tot de kern van de zaak komen. Bij de Commissie kan je meer in detail treden en de achtergrond situeren". Een andere lobbyist meende zelfs: "Europese Parlementsleden begrijpen simpelweg de technische details niet".

Ook de mediastrategieën die lobbyisten aanboren spelen een rol. Lobbyisten die de publieke aandacht opzoeken, zullen eerder politieke informatie naar voor schuiven. Mediastrategieën hebben geen effect op het al dan niet leveren van technische informatie. De relatie tussen politieke informatie en mediastrategieën wordt geïllustreerd in Figuur 2. Wie zeer intensief de media opzoekt (uiterst rechts) heeft een verwachte kans van 65 procent om politieke informatie te

verschaffen, waar dit slechts 25 procent is voor wie de publieke aandacht schuwt (uiterst links). Dit werd kwalitatief bevestigd in de interviews. Een respondent uit het bedrijfsleven, die actief was op een wetgevingscase omtrent vervalste medicijnen, gaf bijvoorbeeld aan dat hij eerder over volksgezondheid sprak met journalisten en de technische details (omtrent haalbaarheid en implementatie) eerder rechtstreeks besprak met beleidsmakers.

Een andere belangrijke bevinding is dat bedrijfsbelangen niet meer of minder geneigd zijn dan burgerbewegingen om politieke of technische informatie te verschaffen. Dit gaat rechtstreeks in tegen het dominante beeld dat burgerbewegingen vooral inzetten op politieke boodschappen en bedrijfsbelangen op technische expertise. Ook burgerbewegingen kunnen een belangrijke bron zijn van technische informatie en expertise. Met andere woorden, een groep als Greenpeace gebruikt gelijkaardige informatiestrategieën als BUSINESS EUROPE.

Uit deze analyses kunnen we enerzijds concluderen dat technische informatie het belangrijkste ruilgoed is voor lobbyisten in Brussel. Lobbyisten verschaffen vooral technische informatie, in de eerste plaats aan ambtenaren van de Europese Commissie. Anderzijds zien we dat lobbying in Brussel een belangrijke politieke dimensie in zich draagt. Lobbyisten communiceren politieke informatie naar leden van het Europees Parlement in combinatie met het toepassen van mediastrategieën. Zowel technische expertise als politieke druk maken dus een essentieel onderdeel uit van lobbyprocessen in Brussel.

Kunnen we op basis hiervan iets zeggen over lobby-invloed? Deze vraag stelde ik in mijn doctoraat. Hieruit blijkt dat het verschaffen van informatie op zich niet veel zegt over lobby-invloed, maar wel over hoe lobbyisten informatie aan de man brengen. Het verschaffen van politieke informatie kan leiden tot invloed, als dat gecombineerd wordt met media-

strategieën. Wanneer men echter uitsluitend achter de schermen werkt, heeft het verschaffen van politieke informatie een averechts effect. Met andere woorden: een lobbyist moet een bepaald type informatie via het meest geschikte kanaal aan de juiste beleidsmaker bezorgen om succesvol te zijn.