

Het symposium staat in dit themanummer ook in het teken van lobbyen. De vraag luidt: is regulering van lobbyen nuttig en wenselijk? Rinus van Schendelen, emeritus hoogleraar aan de Erasmus Universiteit en gerenommeerd expert op dit terrein trapt af. Daarna volgt een bijdrage van Karel Joos, bestuurslid bij BEPACT en partner bij Interel, een Belgisch consultingbedrijf dat wereldwijd politiek advies verleent. De laatste bijdrage is van Hein Greven, partner bij GKSV, bureau voor public affairs en communicatie in Amsterdam en oud voorzitter van de Beroepsvereniging voor Public Affairs.

Is regulering van lobbyen nodig, nuttig of symboliek?

Rinus van Schendelen

Lobbyen: waarnaar verwijst het woord?

Wanneer iets vele betekenissen heeft, is enige ordening vooraf zinvol. Zeer diverse betekenissen van lobby en lobbyen zijn de volgende.

1. *Beschrijvend.* Tegelijk met het petitie-recht komt de term lobby op in Italië begin 16e eeuw. Burgers kunnen hun vorst af en toe bezoeken in de *lobia* van zijn paleis en, als ‘zender’ van een belang, hem om gunsten verzoeken. Nu staat dat bekend als *wandelgangen-gedrag of voetjeswerk*, alsof denk- en huiswerk niet nodig zijn. Inmiddels is er ook het *Joint Transparency Register* (JTR, 2014) van de Europese Commissie (COM) en het Europees Parlement (EP) samen (zonder Raad van Ministers, de oester van Brussel), dat lobbyen (art. 7) definieert als alle activiteiten “[...] die erop zijn gericht de beleidsvorming, beleidsuitvoering of besluit-

vorming van de EU-instellingen direct of indirect (ongeacht hoe of waar) te beïnvloeden”. De essentie beïnvloeden heet ‘lobbyen’. Als ‘ontvangers’ van lobbyisten zien politici en ambtenaren alleen hun bezoek, en denken *pars pro toto* dat dat de essentie is.

2. *Waarderend.* Massamedia merken dat lobbyisten stil de gebouwen van formele beslissers in- en uitgaan, nemen aan dat zij daar de beslissers beïnvloeden (niet andersom) en dat dat het daglicht niet verdraagt, en berichten erover als casussen van *onoorbaar gedrag*. Anders dan media, achten het EP en de COM lobbyen oorbaar en zelfs nuttig, mits het volgens hun JTR-regels gebeurt: een ruim aanbod van zeer diverse én goed onderbouwde belangenposities vergemakkelijkt hun besluit- en beleidsvorming en dient aldus hun eigenbelang. Betekenissen met ingebouwd waardeoordeel zijn overigens lastig voor goede discussie.

3. *Analytisch*. De betekenissen sub 1 hebben impliciet het *genus* beïnvloeden met elkaar gemeen, zij het dat lobbyen ook louter voetjeswerk kan betekenen en dan slechts een van de vele vormen van beïnvloeding is, zoals ook verleiding, framing of dwang dat zijn, wat elke discussie verwacht. Ondanks dat *caveat* zal ik de termen lobby(en) en lobbyist hier toch gebruiken, omdat ze ingeburgerd zijn en goede alternatieven ontbreken (zoals het oude 'solliciteur', 'verzoeker', of, wat nog volgt, 'PA-official'; lobbygroep kan wel 'drukgroep' heten). Over de betekenissen sub 2 kan ik kort zijn: niets is van zichzelf wel of niet oorbaar, goed of slecht; uit het denken over iets (impliciete normen, vermeende feiten) volgt de waardering. Op massaniveau bestaan sinds lang vele negatieve waarderingen. Meest verguisd worden lobbyisten die 'vals' spelen, zoals met corruptie, bedrog of omkoping. In zowel de Verenigde Staten als de Europese Unie gaven zij (naast 'valse politici') redenen tot regulering van lobbyen. Minder verguisd (wel door hun achterban) worden 'domme' lobbyisten, die zonder veel kennis, kunde en prudentie als geveltoeristen rondgaan.

In de Verenigde Staten ontstond rond 1980 een nieuwe studie van beïnvloeding onder de naam *Public Affairs Management* (PAM), de vertaling van het Latijnse 'manu agere' (naar je hand zetten, beïnvloeden) van de 'res publica' (de agenda van externe belangen) die elke drukgroep heeft (Post et al., 1982; Mahon, 2017). Voor beide generieke termen geldt dat beïnvloeding

een *poging* tot feitelijke beïnvloeding van anderen is en dat de uitkomsten afhankelijk zijn van vele factoren en dus altijd onzeker. Vanuit haar basislogica's van *intelligente beïnvloeding* kent PAM twee kernmethodes. Ten eerste moet elke drukgroep die op effectieve en efficiënte wijze (2E) feitelijke invloed wil krijgen, heel veel informatie (symbool I) over de uitdagende buitenwereld vergaren om zowel 'intelligente' (scherp inzicht in kansen en bedreigingen, symbool I²) als ook ondersteunende massa (symbool M) te krijgen, kortom intern de formule $2E = MI^2$ managen. Ten tweede moet ze altijd de keteneffecten van haar opties en wensen grondig doordenken, want anders riskeert ze in de keten van 'zenders, ontvangers, kanalen, arena's en omstanders' (acroniem ZOKAO) alsnog zeer lage 2E, zoals door verzet intern en opspraak extern. De focus op MI^2 en ZOKAO bij beïnvloeding is op zich oud, maar nieuw bij PAM is de *methodische* focus op ook hun denk-, huis- en veldwerk (in die volgorde). Hooguit 15% van alle werk is dan 'voetjeswerk', zo'n 85% is denk- en huiswerk. De bestrijding van valsheid bij beïnvloeding is vooral aan overheden; domheid moeten lobbyisten zelf afleren om alsnog intelligentie te verkrijgen. Alles tot hier staat, met casussen en al, elders uitvoerig beschreven (Van Schendelen, 2017), maar volstaat hier bij wat volgt.

Hoe werkt het JTR van de EU?

Het JTR heeft drie voorlopers. Initiator was het EP-lid Alman Metten (socialist,

NL) in 1991, toen 'transparantie' opkwam als Europese norm voor de Derde Wereld en hij haar ook voor Europa wilde: vele lobbyisten zouden zich (vals of dom) misdragen in EP-gebouwen. Na vele hearings en sessies stelde het EP in 2005 zijn register (ETI) met huisregels voor lobbyisten vast, in 2011 wordt dit 'joint' (JTR) met COM en in 2014 ook strenger: drukgroepen en lobbyisten ('entiteiten') moeten onder meer hun lobbybudget vermelden in het register en derden kunnen klachten over hen melden bij de JTR-desk (het JTRS), die zo nodig sanctioneert (ultiem: de toegang ontzegt). Het aantal geregistreerde entiteiten groeit van zo'n 5 000 in 2012 naar 12 000 in 2018. In 2014 reguleert de COM strenger hoe commissarissen en hoge ambtenaren omgaan met die entiteiten én wat ze na vertrek uit de COM (de 'draaideur') mogen doen. Het EP scherpt de transparantieregels voor de EP-leden aan (zoals bij betalingen door of aan hen en bij hun eigen belangenbehartiging).

Het JTR van 2011 wordt, met zijn register van lobbyentiteiten en handhaving van regels, al '*vanguard of strong lobby regulation*' geacht (Greenwood en Dreger, 2013). Het al betere 2014-JTR kan nóg beter. Zo geldt het niet voor onder meer de nationale overheden (elk bestuursniveau), politieke partijen en sociale partners, juridische adviseurs, think-tanks en ambassades op EU-niveau en EU-instellingen als de Raad en de ECB en de EU-agentschappen. Critiek bestaat op de vaagheid van de JTR-regels (zoals inzake 'lobbybudget') en van de JTRS-klachtenregeling. In 2016 stellen de COM en het EP een nieuw JTR voor (COM 627/2016), hopen dat ook de Raad van Ministers zich aansluit en dat

kritiepunten verminderen. Medio 2018 zijn de drie instellingen nog verdeeld: de Raad is afhoudend, het EP wil wel extra regels voor lobbyisten (niet voor zichzelf), COM breidt de gedragsregels annex 'draaideur' voor commissarissen uit (COM 2018/700). De EU-ombudsman kapittelt de Raad om zijn intransparantie.

Tot zover de formele werking van het JTR. Zoals bij elke regel is de *materiële werking* vaak anders. In dit geval maakt ze de formele effectiever. Rondom het JTR bestaat nu een netwerk van vele waakhonden (zoals Lobbywatch, Alter-EU en Lobbycontrol), die zowel geregistreerde entiteiten als ontvangende politici en ambtenaren (vaak na tip of met steun van hun opponenten) de maat nemen. Drukgroepen in de EU vrezten nu vaak meer de draaikolk van felle opspraak dan een formele sanctie. Het gevolg daarvan is dat ze, ter verkleining van opspraakrisico's, vooraf prudenter werk maken van MI² en ZOKAO. 'Nette beïnvloeding' in primair andermans ogen wordt hun eigenbelang en vergt intelligenter denk-, huis- en veldwerk. Hun 'praktijkmoraal' (in het Duits 'Praxismoral') richt zich op voorkoming van enigerlei opspraak over in andermans ogen 'kwalijske' beïnvloeding en, in ultimo, op behoud van hun 'licence to influence'.

Die positieve materiële werking is niet uniek. James Madison voorzag haar al in zijn paper 'Federalist No. 10' (1788): zelfzuchtige beïnvloeding van anderen hoort bij de menselijke natuur (is natuurrecht), dus kan men niet haar oorzaken maar wel haar kwalijske gevolgen wegnemen. Daartoe moet de staat zich voor drukgroepen toegankelijk, transparant en met interne

'checks and balances' inrichten. Dan gaan vele diverse drukgroepen de staat actief beïnvloeden, voorkomen ze dat oligarchie ontstaat en bevorderen ze (wat nu heet) polyarchie (Dahl, 1956). In hun wedijver met elkaar brengen ze elkaars gedrag zo nodig of mogelijk in opspraak en versterken dan de sociale controle én ieders prudentie. De politici krijgen beter inzicht in de diverse belangenposities en kunnen voorsorteren op wat men in het land legitiem acht. In een open toegankelijk systeem met basisregels voor het gedrag van zelfzuchtige drukgroepen (en politici) ontstaat aldus een *circulaire werking* van sociale controle, prudentie en betere democratie (Van Schendelen, 2013, 351-354). De materiële werking van het JTR toont dat steeds meer.

Hoe zijn de situatie en werking van lobbyregulering in de EU-landen?

Diverse internationale standaarden voor nationale lobbyregulering zijn ontwikkeld en gedocumenteerd (recent DG-Home 2015 en TI, 2017). Onderzoeksuitkomsten naar hun werking kunnen dus verschillen. In het eerste 'Anti-Corruption Report' over de EU-28 constateert de COM uit secundaire analyse (rapporten, opiniëmetingen) dat vormen van corruptie (zoals omkoping, chantage), gedefinieerd als 'abuse of power for private gain', volgens 76% van de EU-burgers in hun land wijdverspreid zijn en dat 26% zegt dat te hebben ervaren; in België en Nederland zijn

de perceptiescores 67%, respectievelijk 61% en de ervaringscores 12%, respectievelijk 9% (COM, 2014/38). Corruptie bestaat vooral in de driehoek van politieke partijen, overheden en bedrijven; mondiaal "[are] political parties perceived as the most corrupt" (TI, 2013, 3). In een ander rapport zijn van 19 EU-landen (zonder België) en drie EU-instellingen (COM, EP en Raad) de lobbyregels, naar zowel hun normen als hun praktijkwerking, vergeleken op drie criteria (transparantie, integriteit, toegang) en 65 indicatoren, met als uitkomst dat Slovenië, Litouwen en de COM op meer dan 50% van die indicatoren positief scoren en alle andere landen en instellingen veel lager; Nederland scoort 34% en de Raad, Cyprus en Hongarije staan met 19 tot 14% onderaan (TI, 2015). De academische site ERCAS meet de integriteit van landen voor zes thema's, zoals hun onafhankelijke rechtspraak, persvrijheid en budgettransparantie, en toont voor de EU-28 grote verschillen: Scandinavische landen plus Nederland en Luxemburg scoren het hoogst, de Centraal- en Zuidoost-Europese landen (ook Italië) het laagst en daartussen de andere West- en Zuid-Europese landen, zoals België, Duitsland, Frankrijk en Spanje (ERCAS, 2017). In de hoogste groep spelen in de media wekelijks en in de midden- en laagste groep bijna dagelijks lobbychandalen, zoals bedrog, chantage, fraude, omkoping en nepotisme. Per saldo: enkele landen hebben lichte staatsregels (TI, 2017), andere laten de regels over aan hun lobbyverenigingen die meestal volstaan met een (vrome) gedragscode (EPRS, 2016; AALEP, 2016). Nergens zijn er regels voor zowel register, gedragscode,

handhaving als sanctie; wel komt dit nu her en der op in de maatschappelijke discussie (Lapira & Holyoke, 2017). De regels zijn vaker mooi papier dan werkelijkheid: vele landen met de mooiste regels zijn bij ERCAS ook de minst integere. *Lobbyregulering is wellicht nodig, maar onvoldoende voor beter gedrag.*

Volgens de onderzoeksgegevens steken de COM en het EP met hun JTR zeer positief af bij de EU-landen. *Hoe kan men dit verschil verklaren?*

Allereerst heeft dat te maken met *de kwaliteit van regulering*. Geen enkel land heeft zoiets als het JTR; sowieso heeft geen land één set lobbyregels van parlement en regering, respectievelijk ambtelijk apparaat samen. In Nederland hanteert alleen de Tweede Kamer regels en een register, die beide minimaal zijn, en in België ontbreken beide. Binnenslands hebben drukgroepen dan veel vrijheid van gedrag en zijn hun gedragscodes vooral vijgenblad. Waar regels zijn, is hun materiële werking zwak: nog in opkomst zijn activistische waakhonden die drukgroepen roosteren naar criteria van legaliteit of legitimiteit, en dwingen tot prudentie. Vrijheden worden dan vaak vrijbrieven. Het JTR is eigenlijk een mirakel.

Voorts komt dat verschil door *de aard van de EU*, die anders is dan enig EU-land. Typische EU-kenmerken die het JTR hebben begunstigd zijn onder meer: uit wantrouwen in elkaar willen de landen een open én toegankelijk stelsel met intern vele checks-and-balances; hun private en publieke drukgroepen stromen ruim naar binnen; hun wisselende crossnationale allianties met ook wisselende opponenten tomen hun gedrag vanzelf

in; de relatief kleine COM betreft bij haar beleidsvorming experten van drukgroepen, die zich daar 'leren gedragen'; in het 'dorp Brussel' houden lobbyisten elkaar vooral in hun sector scherp in de gaten; in de COM en het EP betekent 'politiek' niet nationale ('corrupte') partijpolitiek (die daar zo divers is dat ze verdampt), maar belangenpolitiek met zakelijke afruil; bij EU-wetgeving is handhaving van wet of regel bijna standaard. Zo kan ik verder gaan met formele en materiële factoren die gunstig zijn voor het huidige JTR (Van Schendelen 2013; 2017).

Tot slot zijn *kenmerken van landen* verklarend. Geen twee landen zijn aan elkaar gelijk. Toch ontstaan er trends, die binnenlands lobbygedrag meer controversieel maken zonder dat er serieuze lobbyregels zijn, laat staan met materiële werking. Zo zijn er in de landen nog volop oude praktijken van 'klef gedrag', die ooit acceptabel waren maar nu omstreden zijn, zoals het 'poldermodel' in Nederland (bevoorrechte drukgroepen, zoals van werkgevers en -nemers, maken allen bindende besluiten) en de 'particratie' in België (vele private beslissers zijn vaak afhankelijk van steun van partijpolitici). Oude praktijken omvormen kost altijd meer moeite dan nieuwe laten ontstaan in een relatief jong systeem als de EU: 'oude lidstaten' hebben nog talloze sectorale, regionale en andere belangenclusters met intern intransparante deals en extern ouderwetse achterkamers; in 'nieuwe lidstaten', zoals in Midden- en Zuidoost-Europa, zijn de statelijke instellingen nog zwak. Ook hier kan ik verder gaan (zie bronnen hiervoor).

Mijn verwachtingen ter zake lobbyregulering: noodzaak, nut of symboliek?

Zowel het goede voorbeeld van het JTR als de vele slechte in de 'binnenlanden' van de EU brengen mij tot de volgende vijf verwachtingen, die noch gebaseerd zijn op 'wishful thinking' (hoewel ik ze verwelkom) noch op enige 'hogere moraal' (want drukgroepen blijven heus zelfzuchtig, zoals Madison stelt), maar wel op allengs in vele landen opkomende factoren die 'valse of domme' beïnvloeding tegengaan en legaal én legitiem gedrag bevorderen.

Ten eerste werkt *het JTR als voorbeeld* in de landen. Nationale drukgroepen die actief zijn in de EU merken daar volop dat beïnvloeding er anders werkt, meer methodisch denk- en huiswerk vergt en ook voordelen biedt, zoals een transparanter speelveld, meer sociale controle en prudenter gedrag. Sommige volgen dat voorbeeld nu thuis, ook om van 'spel-bedervende geveltoeristen' af te komen. Vele EU-'binnenlanden' zie ik in transitie naar hun eigen JTR.

Een los daarvan ontstane tweede factor is in de meeste landen de *opkomst van waakhonden*, zoals kritische media en/of even kritische nieuwe politieke partijen, alle weinig gebonden aan oude praktijken. Ze brengen 'dom of vals' gedrag en de vijgenbladen van papieren regels vaker in openbare opspraak.

Een derde factor is dat bij lobbyorganisaties *partijpolitici vaak ook nuttig* zijn. In hun onderlinge strijd haken zij graag in op opspraak en bepleiten dan betere formele regels, soms met register, gedragscode of sanctie die, zo leert het JTR, op hun beurt nuttig zijn als startmotor van sociale con-

trole door waakhonden en door lobbyisten onderling. Regels gaan dan materieel werken, zonder symboliek.

Sinds 1991 (EP-initiatief) merk ik, ten vierde, dat drukgroepen traag wennen aan ideeën als formele regels, register, gedragscode en sancties, maar ook dat, na hun trage start, steeds meer drukgroepen de *voordelen van prudenter gedrag* zien, zowel die voornoemde als ook die van zelfzuchtig eigenbelang: wie niet in opspraak komt, versterkt zijn 2E van beïnvloeding. Die 'lagere praktijkmoraal' werkt vaak beter dan vrome 'hogere moraal'. De lobbyisten die ik die zie opnemen, zijn relatief vaker jong dan oud en vaker werkzaam bij een werkgever (in-house) dan als consultant. De jonge in-house personen zullen volgens mij het verschil maken.

Tot slot, nergens in Europa is beïnvloeding een 'beroep' dat (als geijkte definitie) een 'externe erkenning van bekwaamheid of bevoegdheid' vergt. Overal is het een bezigheid van ieders eigen makelij, met veel beunhazerij. In vele landen discussiëren verenigingen van lobbyisten wel over het nut van *échte beroepsvorming*, die begint met de opbouw van een 'common body of knowledge and skills', die nog nergens bestaat, alofs minder 'valse of domme' en meer 'nette en intelligente' beïnvloeding geen basiskennis en -kunde vergen. Niet zichzelf, maar alleen anderen kunnen 'beter gedrag' erkennen als 'professioneel', als 'beroep'. Over plannen tot beroepsvorming zijn verenigingen van lobbyisten nog verdeeld, ook de BVPA in Nederland (1999, nu zo'n 550 veelsoortige leden); de voorstanders hebben de druk van buiten mee. BEPACT in België (2016, zo'n 25 internationale bedrijfsleden) is homogener, maar ter zake nog stil.

Bibliografie

- AALEP (2016). *Member-states self-regulation of lobbying*. Geraadpleegd via www.aalep.eu.
- COM (2014/38). *The EU anti-corruption report*. Brussel: DG Home.
- COM (2016/627). *Interinstitutional agreement on a mandatory transparency register*.
- COM (2018/700). *Commission decision 31.1.2018 on a code of conduct for the college members*.
- Dahl, R. (1956). *Preface to democratic theory*. Chicago: CUP.
- DG-Home (2015). *International standards for lobbying regulation*. Brussels: DG-Home (COM).
- EPRS (2016). *Regulation of lobbying across the EU*. Luxembourg: EP Research Service.
- ERCAS (2017). *International integrity index*. Geraadpleegd via www.anticorpp.eu.
- Federalist (1788). *Papers*, edited by C. Roszter (1961). New York: Mentor.
- Greenwood, J., & Dreger, J. (2013). The transparency register: European vanguard of strong lobby regulation? *Interest Groups and Advocacy*, 2(2), 139-162.
- JTR (2014). Geraadpleegd via <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=en>.
- Lapira, T., & Holyoke, T. (Eds.) (2017). Special issue 'Lobby regulation'. *Interest groups and Advocacy*, 6(3), 195-310.
- Mahon, J. (2017). Public affairs in North America. In P. Harris & C. Fleisher (Eds.), *Sage handbook of international corporate and public affairs* (pp. 338-404). London: Sage.
- Post, J. et al. (1982). The public affairs function of American corporations. *Long Range Planning*, 15(2), 12-21.
- TI (2013). *Global corruption barometer*. Berlin: Transparency International.
- TI (2015). *Lobbying in Europe*. Berlin: Transparency International.
- TI (2017). *Defining lobbyists and regulating lobbying in Europe*. Berlin: Transparency International.
- Van Schendelen, R. (2013). *The art of lobbying the EU* (4th ed.). Amsterdam: AUP.
- Van Schendelen, R. (2017). *Beïnvloeding in Nederland en Europa*. Amsterdam: AUP.