



Res Publica

politiek-wetenschappelijk tijdschrift van de Lage Landen

België - Belgique
P.B. - P.P.
B-21

Themamummer:
Lobbyen in de Lage Landen

| Afdruktentoon: 3000 Leuven X | Driemaandelijks tijdschrift | Juli-september 2018 | P 702166 |

Volume 60 | 2018/3

aco

Res Publica

www.acco.be/respublica

Hoofdredacteur

Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent)

Redactiesecretaris

Lorenzo TERRIERE (Universiteit Gent)

Redactie

Nicolas BOUTECA (Universiteit Gent), Annelien DE DIJN (Universiteit van Amsterdam),
Silvia ERZEEL (Université Catholique de Louvain), Steven VAN HECKE (Katholieke Universiteit Leuven),
Jonas LEFEVERE (Universiteit van Amsterdam, Universiteit Antwerpen), Peter THIJSSSEN (Universiteit Antwerpen),
Margo TRAPPENBURG (Universiteit Utrecht)

Redactieadres

Ghent Association for the Study of Parties and Representation t.a.v. Nicolas Bouteca, Universiteitsstraat 8, 9000 Gent, België
res.publica@acco.be

Uitgever

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

www.acco.be

tel. +32 16 62 80 00

fax +32 16 62 80 01

e-mail: uitgeverij@acco.be

Vertegenwoordiging in Nederland:

Acco Nederland, Westvlietweg 67 F, NL-2495 AA Den Haag

tel. + 31 70 386 88 54

fax + 31 70 386 14 98

e-mail: info@uitgeverijacco.nl

Abonnementsprijzen

	Individu	Instelling	Student
België & Nederland	€ 50	€ 120	€ 38
EU	€ 95	€ 125	/
niet EU	€ 145	€ 145	/

Los nummer

€ 20

Dubbel nummer

€ 40

Abonnementen worden niet stilzwijgend verlengd.

Als **bestaande abonnee** ontvangt u jaarlijks een herinnering aan de hernieuwing van uw abonnement.

Met vragen over uw abonnement kunt u terecht bij tijdschriften@acco.be.

Nieuwe abonnees kunnen bij de start van een nieuwe jaargang abonneren door een abonnement aan te kopen in de Acco-webshop:

www.acco.be/respublica.

Rekening

België – Abroad

Postrekening 000-0964500-29,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven

IBAN-code: BE26000096450029

Swift- of BIC-code: BPOTBEB1

Nederland

Giro 4436148,

Acco-Boekbestellingen, Blijde Inkomststraat 22, B-3000 Leuven



UNIVER
SITEITS
BIBLIO
THEEK
GENT



000011284143

26 OKI 2018

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Volume 60 – 2018/3

Inhoud

Inleiding

Lobbyen in de Lage Landen – Arco Timmermans 134

Deel 1 – Wetenschappelijke artikelen

Als je wint, heb je vrienden. Een verkenning van de pre-electorale aantrekkelijkheid van politieke partijen aan de hand van de verspreiding van verkiezingsmemoranda van belangengroepen – *Tom Schamp en Nicolas Bouteca* 143

Lobbybrieven en het regeerakkoord. Een verkennend onderzoek naar de belangenpolitiek in de kabinetsformatie – *Arco Timmermans* 181

Formele bestuurslaag of informele belangengroep? Een literatuurstudie over de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem – *Tom Verhelst* 207

De draaideur: van impasse naar uitweg – *Toon Kerkhoff en Arco Timmermans* 235

Deel 2 – Rubrieken

Essay:

Gezocht: transparantie – *Dominique Soenens* 261

Lobbyblindheid, en hoe die te bestrijden – *Ariejan Korteweg* 266

Symposium:

Is regulering van lobbyen nodig, nuttig of symboliek? – *Rinus van Schendelen* 275

Een register en een deontologische code voor lobbyisten in België: concordia of discordia? – *Karel Joos* 282

Lobbyregulering: houd de deur open! – *Hein Greven* 286

Onderzoek uitgelicht:

Hoe mediaberichtgeving de aandacht trekt van politici – *Julie Sevenans* 291

Moeten we de daklozen helpen, zelfs als ze dat niet willen? – *Bart van Leeuwen en Michael Merry* 294

Auteursinfo

297

Verantwoordelijke uitgever:

Vereniging voor Politieke
Wetenschappen
Vrije Universiteit Brussel
Pleinlaan 2
1050 Elsene

ISSN 0486-4700

PB-PP B-21

P 702166

Afgiftekantoor: 3000 Leuven X

Omslagontwerp: www.dsigngraphics.be

Coverfoto: Vlaams Parlement © Marnix Van
Esbroeck

© 2018 by Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this review may be produced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.

Inleiding

Lobbyen in de Lage Landen

Arco Timmermans

1. De wetenschap en praktijk van belangenbehartiging

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

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

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

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

2. De dans tussen belangenbehartigers en politieke partijen geanalyseerd

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

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

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

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

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

3. Een journalistieke treinreis over de grens

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

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

4. De reguleerbaarheid van lobbyen

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

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

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

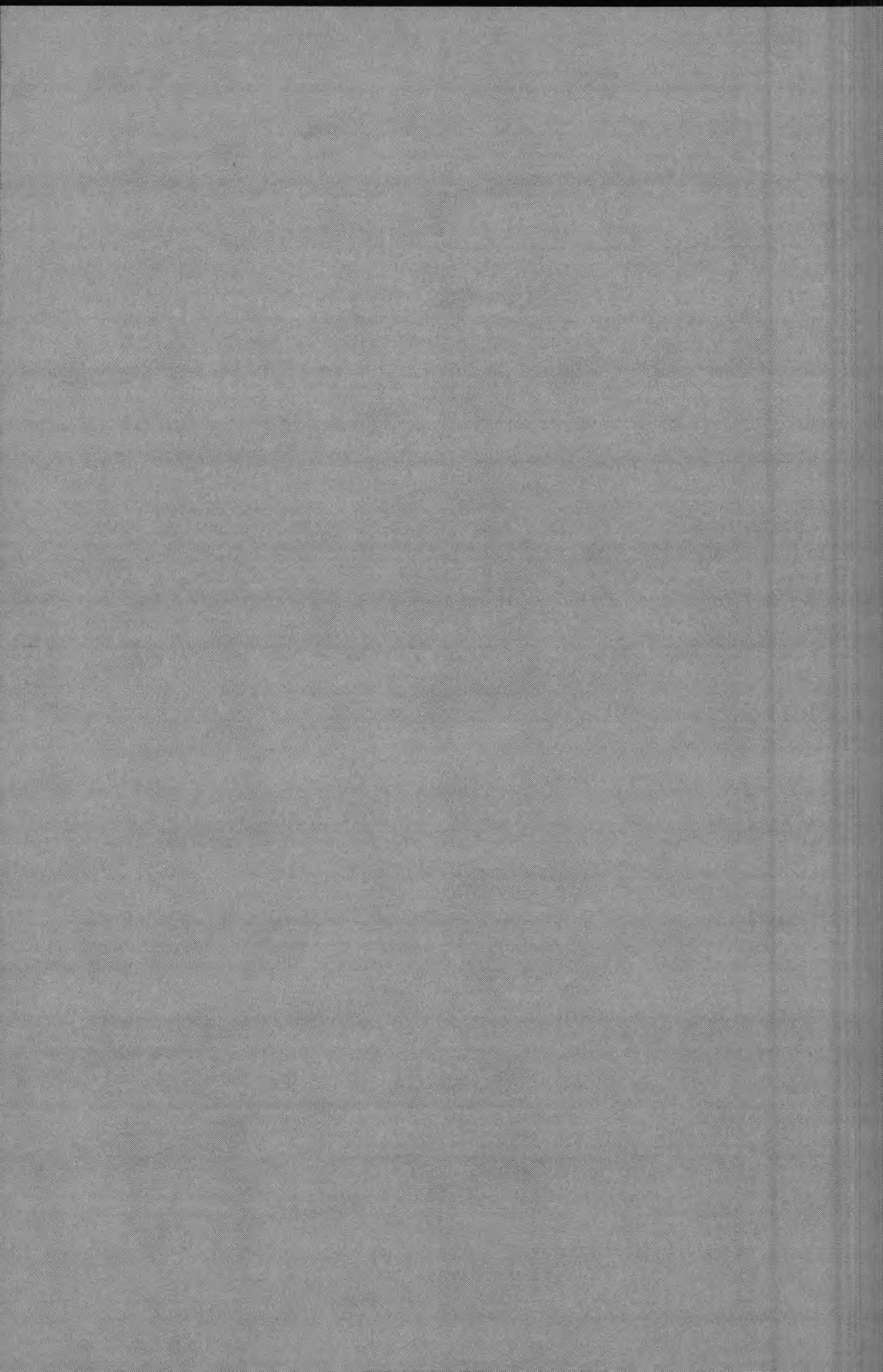
Wat de Nederlandse praktijk betreft, gaat Hein Greven eerst in op het doel van regulering, dat moet zijn om de vertegenwoordiging van belangen zo breed mogelijk

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

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

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

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



DEEL 1

WETENSCHAPPELIJKE ARTIKELEN

INHOUD

Als je wint, heb je vrienden

Een verkenning van de pre-electurale aantrekkelijkheid van politieke partijen aan de hand van de verspreiding van verkiezingsmemoranda van belangengroepen

143

Tom Schamp en Nicolas Bouteca

Lobbybrieven en het regeerakkoord

Een verkennend onderzoek naar de belangenpolitiek in de kabinetsformatie

181

Arco Timmermans

Formele bestuurslaag of informele belangengroep?

Een literatuurstudie over de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem

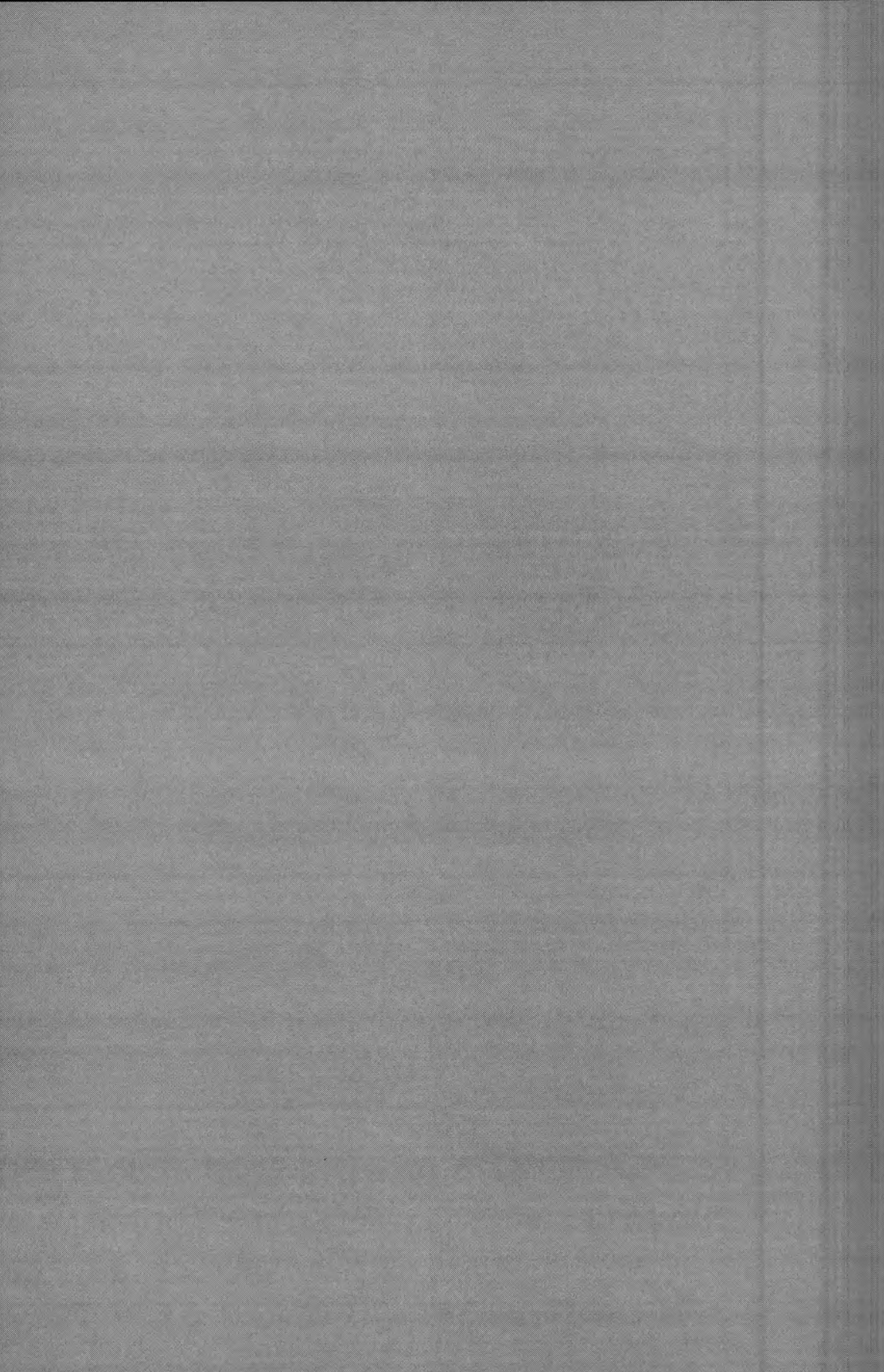
207

Tom Verhelst

De draaideur: van impasse naar uitweg

235

Toon Kerkhoff en Arco Timmermans



Als je wint, heb je vrienden

Een verkenning van de pre-electorale aantrekkelijkheid van politieke partijen aan de hand van de verspreiding van verkiezingsmemoranda van belangengroepen

Tom Schamp en Nicolas Bouteca¹

ABSTRACT: Winning makes you popular. Exploring the pre-electoral attractiveness of political parties with the use of electoral memoranda of interest groups

In this paper we look at the way in which a wide range of interest groups have tried to influence political parties in Flanders. In order to test both aspects of the historic-institutional perspective and the rational choice perspective on party-group relations, we have analyzed the dissemination of in total 1 569 memoranda by 616 interest groups over the six represented Flemish political parties in the 2013-2014 election year. We find that interest groups are very selective in the distribution of their memoranda to the different parties. Traditional parties seem more popular than new parties and political effectiveness seems to be the driver behind the selectivity of the large majority of the interest groups studied in this paper.

KEYWORDS: political parties, interest groups, election memoranda, rational choice, political effectiveness

1. Inleiding

Politieke partijen spelen in de vertegenwoordigende democratieën onmiskenbaar een centrale rol (Dalton, Farrell, McAllister, 2011; De Prins, 2011; Ostrogorski, 1902), maar het politieke speelveld wordt eveneens bezet door een brede waaier van belangengroepen, bewegingen en organisaties die de ruimte tussen de staat en de burger bevolken (Thomas, 2001). Sommige groepen willen wegen op het beleid, maar zonder aan de verkiezingen deel te nemen (Binderkrantz, 2015, 121, 130-131). Om het beleid te beïnvloeden kijken ze onder andere naar politieke partijen (Allern, 2006), die in de huidige Westerse vertegenwoordigende parlementaire

democratie algemeen erkend worden als de machtigste actoren in de politieke besluitvorming (Dewachter, 1981, 1992; Hindess, 1989).

Wetgevende verkiezingen zijn de hoogmis voor een vertegenwoordigende parlementaire democratie. Uit recent onderzoek bleek dat ook in Vlaanderen in de periode voorafgaand aan een stembuslag een brede waaier van belangengroepen de programma's van partijen tracht te beïnvloeden (Schamp, 2016c, 2017a, 2017b). Die groepen doen dat onder andere door hen in de aanloop naar verkiezingen informatie toe te sturen in de vorm van verkiezingsmemoranda (Schamp, 2016b). In deze bijdrage gaan we na hoe de interactie tussen belangengroepen en partijen verloopt aan de hand van de Vlaamse case, meer bepaald in de periode voorafgaand aan de samenvallende deelstatelijke, federale en Europese verkiezingen van 25 mei 2014, en op basis van de verspreiding van de memoranda over de zes politieke partijen die toen zetelden (CD&V, Sp.a, Open VLD, N-VA, Groen en Vlaams Belang).

Met deze studie willen we een bijdrage leveren aan het onderzoek naar de relaties tussen partijen en belangengroepen, die traditioneel vanuit verschillende theoretische benaderingen worden bestudeerd. We selecteerden drie kaders die ons handvatten reiken om binnen de complexe werkelijkheid van de partij-belangengroepenrelaties na te gaan hoe partijen en belangengroepen zich inhoudelijk, operationeel en strategisch tot elkaar verhouden. Volgens de normatieve theorie zijn partijen vanuit democratisch oogpunt moreel 'verplicht' om te rade te gaan bij belangengroepen wanneer ze hun programma schrijven. Ze doen dat in eerste instantie bij de groepen en organisaties die het dichtst bij de partij (werking, ideologie, achterban) staan en waarmee een gedeelde identiteit ontstaat. De historisch-institutionele visie, die deels aansluit en overlapt met de normatieve benadering, benadrukt dat de historische banden een rol spelen in de contacten tussen beide politieke actoren. Het rationele-keuzemodel, dat eveneens een overlap vertoont met de beide andere benaderingen, bekijkt de samenwerking vooral als een gevolg van een objectiveerbare kosten-batenanalyse (Allern, 2006, 2010).

Zoals we in de paragrafen hierna verduidelijken vanuit deze theorie, als we partij-belangengroepenrelaties door deze drie brillen bekijken, zijn er verschillen te verwachten tussen de partijen, zowel in oriëntatie naar bepaalde soorten groepen als in nabijheid en bereik. Zo kunnen we veronderstellen dat niet bij alle partijen even druk gesolliciteerd zal worden, en dat niet alle belangengroepen en middenveldorganisaties op dezelfde wijze contacten, relaties en banden aanknopen en in stand houden met alle partijen. Verschillen in maatschappelijke nabijheid, ideologische openheid en organisatorische vervlechting tussen partijen en belangengroepen doen vermoeden dat de ene partij 'populairder' of 'interessanter' zal zijn dan de andere. In deze bijdrage staat het concept politieke effectiviteit centraal als variabele die de aantrekkelijkheid van partijen bepaalt.

Om de aantrekkelijkheid van partijen te bestuderen, kijken we in deze bijdrage uitsluitend naar de mate waarin de Vlaamse politieke partijen in het verkiezings-

jaar 2013-2014 verkiezingsmemoranda kregen doorgestuurd van de belangengroepen die in Vlaanderen actief zijn. Daarmee werpen we een blik op een relatief onontgonnen aspect binnen het onderzoek naar de relaties tussen politieke partijen en belangengroepen. In eerder onderzoek werd immers vooral de organisatorische overlap in beeld gebracht, onder andere de mate waarin partijen en belangengroepen dezelfde leden of achterban delen, het bestaan van gemeenschappelijke overlegorganen enzovoort (Allern et al. 2007; Allern, 2010; Rasmussen en Lindeboom, 2013). De ideologische aansluiting of overlap, waarvan op basis van de beleidsbeïnvloeding kan worden uitgegaan, is hoofdzakelijk onontgonnen terrein. Het electoraal-strategische belang en de beleidsrelevantie van pre-electorale informatie-uitwisseling als input voor het politieke systeem valt nochtans niet te onderschatten (Easton, 1965).

Een mogelijke verklaring voor de beperkte wetenschappelijke aandacht is dat het om relatief onzichtbare beïnvloedingsstrategieën gaat (Binderkrantz, 2004, 2008, 2015; Binderkrantz & Kroyer, 2012). Omdat de status noch de implicaties en impact van de verspreiding van verkiezingsmemoranda voldoende bekend zijn, willen we met deze studie een eerste bijdrage leveren aan de verkenning van de pre-electorale aandacht en beïnvloeding door een brede waaier van georganiseerde belangengroepen en middenveldorganisaties ten aanzien van de zes zetelende Vlaamse partijen.

In een eerst luik van dit artikel lichten we toe hoe de theorie kijkt naar de ideologische relatie tussen belangengroepen en partijen. Vervolgens gaan we in op de gebruikte data en methode. Daarna volgt de empirische analyse en de conclusie.

2. De studie van partij-belangengroepenrelaties door een multifocale bril

De relatie tussen belangengroepen en partijen is er een van wederzijdse afhankelijkheid. Niet alleen partijen hebben er belang bij om relaties met belangengroepen aan te knopen om de vinger aan de pols te houden van wat in de maatschappij leeft en om zich te bedienen van expertise op het terrein, ook belangengroepen die druk willen zetten op de politieke besluitvorming en het beleid kunnen niet aan politieke partijen voorbij. In de literatuur worden doorgaans drie theoretische lenzen gehanteerd om naar de relaties tussen partijen en belangengroepen te kijken en om het bestaan ervan te duiden: een normatieve, historische en rationele lens (Allern, 2010). Hieronder gaan we na wat die drie theoretische perspectieven ons kunnen leren over de verhoudingen tussen beide politieke actoren en spitsen we ons toe op die elementen die de verschillen in aantrekkelijkheid tussen partijen kunnen verklaren. De multifocaliteit wordt vervolgens vervat in een model dat de politieke

effectiviteit van partijen vooropstelt als bepalende factor in de partij-belangengroepencontacten ten gevolge van de verspreiding van de verkiezingsmemoranda.

De twee centrale onderzoeksvragen luiden als volgt:

Hoe was de pre-electorale aandacht vanuit het middenveld in het verkiezingsjaar 2013-2014 verdeeld over de zes vertegenwoordigde Vlaamse partijen? (= spreiding van de memoranda)

Kan de verdeling van de pre-electorale verkiezingsaandacht gekoppeld worden aan de politieke effectiviteit van politieke partijen? (= relevantie van de politieke effectiviteit van partijen)

2.1. *Normatief perspectief*

Een van de belangrijkste functies van politieke partijen en van hun mandatarissen is min of meer gedeelde maatschappelijke, economische en andere belangen vertegenwoordigen, bundelen en dus politiseren. Idealiter knopen politieke partijen relaties aan met vertegenwoordigers van de georganiseerde burgermaatschappij om het noodzakelijke evenwicht te bereiken tussen verdeeldheid (particularisme) en eenheid (algemeen belang). Partijen leggen hun oor te luister bij burgers en belangengroepen en kiezen welke verzuchtingen ze op de politieke agenda plaatsen (Devos & Steyvers, 2016, 301). Belangengroepen van hun kant zijn beter dan wie dan ook in staat om de brug te slaan tussen burger en politiek. Op die manier functioneren partijen als een soort poortwachter van het hele politieke systeem (Deschouwer, 1987). De belangenaggregatie- en articulatie veronderstelt wel dat partijen in contact treden en informatie uitwisselen met zoveel mogelijk maatschappelijk relevante politieke actoren, inclusief bewegingen, verenigingen, belangengroepen, drukkingsgroepen en middenveldorganisaties, zelfs individuele experts of opiniemakers. Die opstelling vraagt een ideologische openheid van partijen.

Politieke partijen hebben binnen deze lezing van de normatieve theorie dus een min of meer morele of democratische 'plicht' om een inhoudelijke link te leggen tussen degenen die regeren en degenen die geregeerd worden (Lawson, 1980, 3). Op die manier wordt vermeden dat bepaalde elites de bovenhand halen ten koste van de soevereiniteit van het volk (Schattschneider, 1960). Volgens de normatieve benadering onderhouden politieke partijen idealiter relaties met een zo breed mogelijke waaier van belangengroepen, niet alleen omdat het 'nu eenmaal zo hoort', maar vooral omdat in een pluralistische maatschappij vooral de belangengroepen zelf in staat zijn om de link tussen de bevolking en de politieke elite te versterken (Dahl, 1971 [1973]; Rasmussen, Carroll, Lowery, 2016). Volgens de normatieve visie op partij-belangengroepenrelaties is de ideologische flexibiliteit van partijen

groot onder meer omdat het bestaansrecht, het voortbestaan en het overleven van politieke partijen als politieke vertegenwoordigende organisaties voor een belangrijk deel afhangen van “[...] their ability to fulfil the democratic normative expectations” (Allern, 2010, 93).

Een aantal van de bovenstaande uitgangspunten is evenwel voor kritiek vatbaar, onder meer vanuit de historisch-institutionele- en rationele-keuzeperspectieven. Een te grote ideologische flexibiliteit kan volgens Volkens en Klingemann nefast zijn voor de reputatie van partijen (Volkens & Klingeman, 2002), waardoor ze de historische achterban potentieel verwart en verdeelt of waardoor spanningen aan de top van de partij kunnen ontstaan. Daarom zullen politieke partijen net zoals de meeste andere organisaties vrij behoudsgezind handelen en ageren: “They are reluctant to ideological change” (Terriere, 2017, 4). Dat strategische partijkeuzes deels de manifestatie zijn van beslissingen uit het verleden is met name deels te wijten aan het onvermogen van partijen om het gemeenschappelijke belang te definiëren en van de voorkeur om de historische achterban niet uit het oog te verliezen. Daardoor ontstaat padafhankelijkheid die de basis vormt van specifieke onderscheidende en segmenterende partij-identiteiten, ideologische verkokering en verankering van partij-belangengroepenrelaties (Mueller, 1997).

2.2. *Historisch-institutioneel perspectief*

Volgens de historisch-institutionele visie gaan partijen geen relaties aan met belangengroepen omdat ze ‘moeten’, maar zijn die relaties historisch gegroeid en blijven ze in vele gevallen ook om welbepaalde redenen voortbestaan (Duverger, 1951 [1958], 1967 [1966], 1972). Historische banden (bijvoorbeeld op basis van klasse, geloofsovertuiging) of een traditionele bezetting van bepaalde beleidsthema’s door partijen en geprivilegieerde maatschappelijke groepen gaven onder andere in België vorm aan een zekere politisering van het middenveld en wekken ook vandaag om die reden nog een wederzijds gevoel van erkenning, verantwoording en afhankelijkheid op bij de betrokken partijen en die belangengroepen (Allern, 2010, 95). Zo blijven in Vlaanderen de socialistische vakbond ABVV en de sociaaldemocratische partij Sp.a steevast naar elkaar kijken omdat ze zich historisch verbonden voelen met elkaar. Hoe sterker een partij haar identiteit ontleent aan bepaalde groepen en organisaties, hoe moeilijker het is om de band ermee te lossen (zie onder andere Verge, 2013). Ook bij de christendemocraten is de partij-identiteit nog steeds heel sterk geënt op de traditionele banden met de standenorganisaties (Dejaeghere, 2005; Schamp, 2015). Omgekeerd, bij de Vlaamse liberalen verklaart het gebrek aan gedeelde partij-identiteit dat de bevriende neven- en zuilorganisaties (namelijk de vakbond en de mutualiteit) reeds in het begin van de jaren zeventig

van de vorige eeuw uit het partijbureau verdwenen, waardoor de partij een nog meer 'wendbare structuur' kreeg (Bouteca, 2015).

Naast de verzuiling, waarvan de impact ook vandaag nog voelbaar is op niveau van de politieke netwerking van de drie traditionele Vlaamse bestuurspartijen CD&V, Sp.a en Open VLD (Schamp, 2016c, 2017a, 2017b), zorgde ook het naoorlogse neocorporatistische overlegmodel dat typisch is voor België ervoor dat de banden tussen belangengroepen en partijen sterk bleven (Bosscher et al., 1988; Schmitter, 1979; Van Waarden, 1980; Verhallen, Fernhout & Visser 1980). Het neocorporatisme voorzag immers in de structurele betrokkenheid bij de politieke besluitvorming van een relatief kleine maar machtige groep van maatschappelijk representatieve en politiek relevante maatschappelijke en economische belangengroepen (Van den Brande, 1995).²

Andere maatschappelijke en partijpolitieke processen verzwakten dan weer de traditionele structurele banden tussen beide politieke spelers, waardoor de perceptie groeide dat de afstand toenam tussen de traditionele massapartijen en het middenveld dat steeds complexer werd (Mair, 1994). De klassen- en levensbeschouwelijke breuklijnen die de smeerolie waren geweest tussen vakbonden en geloofsgroepen enerzijds en partijen anderzijds, zwakten sinds de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw sterk af. Zo maakte de inrichting van de naoorlogse welvaart- en verzorgingsstaat de klassenbreuklijn minder relevant. De secularisering van de maatschappij pacificeerde dan weer de levensbeschouwelijke breuklijn (Clark & Lipset, 1991; Clark, Lipset & Rempel, 1993; Evans, 1999; Jansen, 2011; Lijphart, 1971; Lipset, 1964; Lorwin, 1966; Oesch, 2008; Rose & McAllister, 1986; Van der Waal et al., 2007). In de plaats kwam de postmaterialistische breuklijn (Inglehart, 1971, 1977), die nieuwe maatschappelijke denkbeelden en wereldvisies introduceerde en resulteerde in de opkomst van tal van nieuwe naoorlogse partijpolitieke initiatieven die minder hechte banden met belangengroepen onderhielden.

Behoudens enkele uitzonderingen³ volgden de *new politics* partijen overwegend een smallere ideologische lijn, waardoor ze minder kiezers en belangengroepen aanspraken (Kitschelt, 1988, 1989, 1995, 2006; Kriesi, 2010; Poguntke, 1993, 2002, 2005; Zald, 1990). Ook bij de traditionele massa- en zuilpartijen verzwakte de band met de belangengroepen waaruit men in de 19e eeuw gegroeid was, onder meer omdat een aantal geprivilegieerde groepen steeds mee hun eigen belangen verdedigden en dus steeds minder onder de vlag van politieke partijen gingen varen (Mair, 2000).

De combinatie van zowel defensieve electorale strategieën die beoogden om de traditionele achterban te behouden (zoals katholieken/vrijzinnigen, boeren/arbeiders/patroons/zelfstandigen, ...) en offensieve strategieën die beoogden om nieuwe kiezerssegmenten aan te boren (Koole, 1990) noopte zowel linkse als rechtse partijen om de ideologische posities te verruimen, waardoor de electorale bandbreedte verruimde (cf. catch-allisering (Kirchheimer, 1966, 1969 [1954]; Krouwel, 1999, 2003)). Bovendien schoven partijen zo goed als helemaal door van de samenleving naar de staat (Blyth, 2005; Katz & Mair, 1995; Pedersen, 2004;

Pelizzo, 2003). Een belangrijke katalysator voor het kartelliseringsproces was de wetgeving op de overheidsfinanciering van politieke partijen. Door die overheidsfinanciering werden partijen ook in Vlaanderen sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw zowel voor de financiering van hun werking als voor de ondersteuning van hun interne en externe representativiteit (cf. mandaten, parlementaire vertegenwoordiging, executieve macht) (Blyth, 2005; Katz & Mair, 1995, 1997; Pelizzo, 2003)⁴ financieel en operationeel onafhankelijk van hun klassieke achterban, leden(bijdragen) en traditionele neven- of zuilorganisaties (van Biezen, 2004, 2008). Daartegenover stond wel de ultieme afhankelijkheid van een goede verkiezingscore en de uitdaging om die te realiseren in een steeds gefragmenteerder politiek landschap, met alle bestuursonzekerheid van dien.

De zichtbare integratie van de gevestigde partijen in de staat betekende evenwel niet dat ze minder aantrekkelijk werden voor de georganiseerde maatschappelijke groepen, wel in tegendeel. Partijen bleven immers de beleidsbakens uitzetten en behielden voldoende kanalen om georganiseerd overleg mogelijk te maken met hun traditionele nevenorganisaties (Allern, Aylott & Christiansen, 2007; Bone, 1958; Mair, 1992; Padgett, 1991; Przeworski & Sprague, 1988; Sauger, 2004; Schamp, 2016c, 2017a, 2017b). De inhoudelijke of programmatische bedreiging die uitging van de nieuwe gespecialiseerde niche- of programmapartijen had bovendien ook elders in Europa en ver daarbuiten een lager dan verwachte impact op de complexiteit van partijssystemen en bij uitbreiding op de machtspositie van de meer generalistische centrumpartijen (Van de Wardt, 2017). Partijen passen dus regelmatig hun programma aan om tegemoet te komen aan de noden die vanuit de veranderende maatschappij opborrelen (Budge, 1994; Mair, 1994), maar eveneens in functie van de politisering van de belangen door de opkomst of het electoraal succes van *new politics* partijen. Beide strategieën wijzen op een electoraal-strategische ideologische flexibilisering van alle traditionele partijen, maar onderzoek toonde aan dat de rechtse partijen ideologisch flexibeler zijn dan de linkse partijen, omdat die laatste meer beleidsgedreven zouden zijn, omdat linkse partijen sterkere banden zouden ontwikkelen met diverse nevenorganisaties (zoals de vakbonden, de mutualiteiten enzovoort, bijvoorbeeld in het kader van de Gemeenschappelijke Socialistische Actie), en omdat de partijleden van linkse partijen te grote ideologische sprongen zouden afremmen – ook al hangt die flexibiliteit voor een deel af van de historische context (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een economische crisis) (Bouteca, 2015). In Vlaanderen kan hetzelfde gesteld worden over de christendemocratische partij, die om dezelfde redenen een grotere stabiele poel aan kiezers heeft dan de liberale partij.

Aansluitend op de bevinding dat de strategisch-electorale keuzes van de traditionele partijen de overlevingskansen van de nieuwe partijen mee bepalen (Meguid, 2005), had de inkapselingsstrategie van de nieuwe waarden door de *dominant survivors* in de jaren zeventig tot negentig van de vorige eeuw vooral tot gevolg dat de meerderheid van de initiatieven van de *emerging challengers* ofwel weer opgedoekt werd of

wel na een proces van kartelvorming door de traditionele partijen werd opgeslokt (zie onder meer Budge, Robertson & Hearl, 1987). In Vlaanderen ontsprong sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw nog geen handvol politiek relevante naoorlogse niche- of programmapartijen die dodendans, waardoor er momenteel slechts zes vertegenwoordigde partijen zijn (Schamp, 2014; Schamp & Devos, 2013; Schamp & Devos, 2012).⁵

Bovenstaande historisch-institutionele visie leidt tot een eerste werkhypothese:

De traditioneel maatschappelijk, politiek en bestuurlijk sterkst geïntegreerde partijen, namelijk CD&V, Sp.a en Open VLD, krijgen samen relatief meer aandacht van belangengroepen dan de naoorlogse (niet-verzuilde) nieuwe of new politics partijen.

2.3. *Rationele-keuzeperspectief*

Omdat de normatieve en historisch-institutionele visie slechts een gedeelte van de werkelijkheid vatten, worden ze aangevuld met een rationele-keuzeperspectief op de relatie partij-belangengroepen.

Volgens de rationele-keuzetheorie, die hoofdzakelijk als een economische theorie werd ontwikkeld, zijn agenten winst maximaliserende actoren die beslissingen nemen op basis van een wel overwogen kosten-batenanalyse (cf. Downs 1975 in Hindess 1989, 44). Ook al is er op de keper beschouwd waarschijnlijk minder rationeel gedrag aanwezig in het politieke besluitvormingsdenken van de *homo politicus* dan in het economische marktdenken van de *homo economicus* (Grumm, 1973, 7), om de wederzijdse informatieafhankelijkheid en -uitwisseling te bestuderen, lijkt de rationele-keuzebenadering bijzonder geschikt. Zowel voor partijen als voor belangengroepen is het rationeel om met elkaar relaties aan te gaan en binnen die relaties de informatieoverdracht en -uitwisseling op die manier te organiseren dat de transactiekosten onderling zo laag mogelijk blijven en die met andere partijen zo hoog mogelijk worden gehouden. De wijze waarop partij-belangengroepenrelaties en -banden ontstaan, sluit dus aan bij Downs' model dat de kiezersvoorkeuren verklaart aan de hand van ideologische proximateit of aansluiting (Downs, 1957a, 1957b). Net zoals partijen met een bredere ideologische scope en bereik meer kiezers aanspreken, spreken ze ook meer belangengroepen aan.

Vanuit het perspectief van de partijen

Voor partijen spelen vooral ideologische, instrumentele en electorale motieven. De belangengroepen waaruit partijen ontstonden en de diverse bevriende zuilorganisaties fungeerden lange tijd als een soort van electorale levensverzekering. Bovendien

ondersteunden sommige grote groepen de partijorganisatie financieel en operationeel. Soms ging dat via overlappende lidmaatschappen waarbij leden van de belangengroep ook automatisch lid waren van de partij. Maar zelfs zonder dat automatisme kunnen de nevenorganisaties van partijen beschouwd worden als belangrijke electorale reservoirs. Ondanks het feit dat de band tussen zuilorganisaties en partijen verslapt is, blijven bevriende belangengroepen belangrijke stemmenleveranciers. Om die reden zullen partijen dan ook geneigd zijn om goede relaties met hen te onderhouden. Maar ook de uitwisseling van personeel en financiële ondersteuning kunnen politieke partijen helpen om hun vertegenwoordigende rol uit te oefenen.

Vanuit beleidsmatig oogpunt spelen belangengroepen om twee redenen een belangrijke rol voor partijen. Ten eerste zijn de middelenbronnen waarover partijen beschikken om hun programmatische functie te vervullen schaars. Partijen kunnen de inhoudelijk input uit het middenveld goed gebruiken. Omdat die afhankelijkheid evenwel niet zonder gevaar is voor de handelingsvrijheid van partijen staan partijelites vooral open voor de meer vrijblijvende *non-partisan* en *low-transaction costs based* vormen van beleidsbeïnvloeding dan voor vormen die het primaat van de politiek bedreigen (Katz, 1990; Poguntke, 2005; Rasmussen & Reher, 2016). Er is evenwel nog een tweede beleidsmatig voordeel verbonden aan een strikte relatie met belangengroepen. Sterke banden tussen partijen en belangengroepen – onder andere met de geïncorporeerde groepen zoals vakbonden, de werkgeversorganisaties, de federaties enzovoort – vertalen zich immers gemakkelijker in beleid (Allern & Bale, 2017). Maar van zodra de uitwisseling (van materiële en immateriële goederen) stopt “[...] then each partner’s cost-benefit calculation of the relationship will change, and one or both [c]ould lose interest in an institutionalized relationship” (Allern, Aylott & Christiansen, 2007, 612). Met andere woorden, als relaties een negatieve impact kunnen hebben voor het partijbelang of de beleidssamenwerking tussen partijen bedreigen, dan zal op basis van louter rationele afwegingen de rekening om de banden af te zwakken en eventueel door te knippen snel gemaakt zijn (Binderkrantz, 2004).

Deze kosten-batenafweging bij politieke partijen bepaalt mee de wijze waarop belangengroepen en middenveldorganisaties partijen benaderen en hen verkiezingsinformatie doorsturen, maar evenzeer de wijze waarop partijen die informatie behartigen, bestuderen en desgevallend integreren in hun verkiezingsprogramma’s. Uit onderzoek blijkt alvast dat zowel linkse, rechtse en centumpartijen trachten in te spelen op de maatschappelijke veranderingen en hun partijprogramma’s aanpassen aan de steeds veranderende maatschappelijke, economische en politieke realiteit (Volksens, 2002).

Vanuit het perspectief van de belangengroepen

Vanuit het perspectief van de politiek geëngageerde belangengroepen is effectieve beleidsbeïnvloeding het ultieme streefdoel (Hacker & Pierson, 2014). Al kan be-

leidsbeïnvloeding perfect indirect (bijvoorbeeld via de media, acties, campagnes), door rechtstreeks contact te leggen met partijen hopen belangengroepen te kunnen wegen op de programmakeuzes van die partijen en dus op het beleid (Binderkrantz, 2003, 2004, 2008; Binderkrantz & Kroyer, 2012; Farrer, 2012; Potters, 1996; Pritoni, 2014).

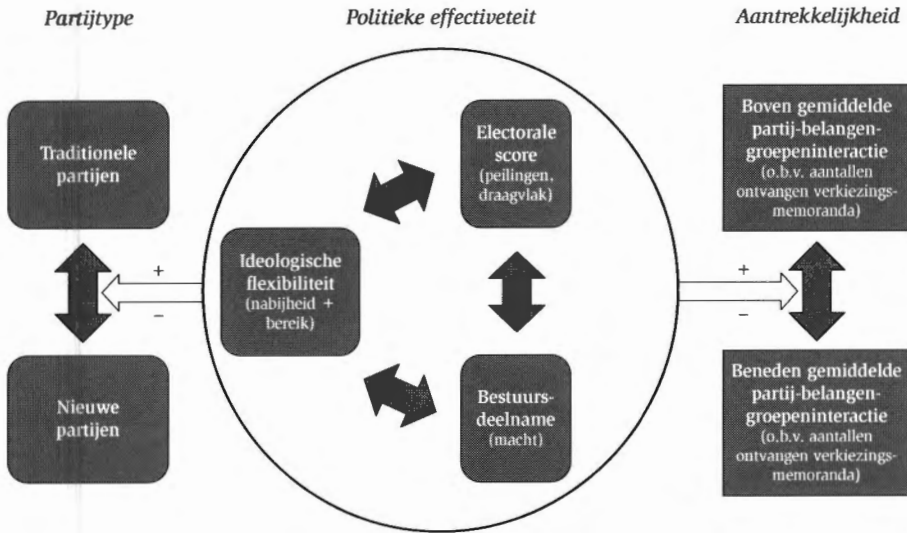
De keuze van belangengroepen zal dan ook vooral liggen op die partijen die een zekere politieke effectiviteit vertonen, dat wil zeggen het vermogen om coalities af te sluiten en om gekozen beleidsdoelen ook effectief uit te voeren (Weber, 1947, 1978). Of zoals Otjes en Rasmussen (2015, 99) concluderen: “[...] interest groups should be particularly keen to establish close relations with powerful parties. [...] [Therefore] we can also expect ‘power considerations’ to play a role for collaboration at the party level.”

Daarnaast kijken belangengroepen vanzelfsprekend ook naar andere dan de grootste partijen of de regeringspartijen alleen. Belangengroepen berekenen hun beïnvloedingsopties op basis van tal van parameters. Zo wordt ook nagegaan welke partijen binnen de arena van het parlement welke beleidskeuzes promoten.

2.4. *Onderzoeksmodel*

Dit gezegd zijnde, de perceptie dat bepaalde partijen potentieel politiek effectiever zijn dan andere ontstaat bij belangengroepen met name op basis van de bestuurstraditie van een partij, de electorale verwachtingen van een partij en de ideologische centrumpositie die partijen innemen. Die drie elementen zullen als een mentale shortcut dienen om de ene partij aantrekkelijker te vinden dan de andere. De redenering ligt relatief voor de hand in de eerste twee gevallen: van partijen die al aan veel regeringen hebben deelgenomen in het verleden en partijen waarvan verwacht wordt dat ze de verkiezingen zullen winnen, kan je een grotere beleids-effectiviteit verwachten dan van andere. De ideologische positie als shortcut ligt misschien iets minder voor de hand.

De inschatting van politieke effectiviteit via ideologische positie verloopt evenwel via het concept van centrumpartijen die een groter coalitiepotentieel hebben (Laver, 1990). Omgekeerd, partijen die zich op de ideologische uitersten positioneren, namelijk de radicaal-rechtse, extreemrechtse en rechts-populistische partijen en de (extreem)linkse thema- of programmapartijen zijn minder interessante en relevante partners voor belangengroepen om mee samen te werken met het oog op het beleidsbeïnvloeding (Carter, 2005; Dalton, 1994; Delwit, 2008; Heinisch, 2003; Kitschelt, 1995; Mudde, 2007), onder andere omdat hun vooruitzichten op verkiezingswinst of bestuursdeelname kleiner mogen worden ingeschat (dan de centrumpartijen).



FIGUUR 1. Onderzoeksmodel.

Op basis van de drie theoretische lenzen formuleren we drie hypothesen die elk een aspect belichten van de overkoepelende hypothese, namelijk dat de aandacht van belangengroepen en middenveldorganisaties vooral gericht is op de meest politiek effectieve partijen:

1. Traditionele bestuurderspartijen, dat zijn de drie traditionele massa- en zuilpartijen, zullen in totaal meer verkiezingsmemoranda ontvangen dan de nieuwe partijen, dat zijn traditioneel de oppositiepartijen.
2. Centruumpartijen zullen meer verkiezingsmemoranda toegestuurd krijgen dan partijen die zich op de ideologische extreme posities bevinden.
3. Partijen waarvan verwacht wordt dat ze een goed electoraal resultaat zullen neerzetten bij de volgende verkiezingen zullen meer verkiezingsmemoranda toegestuurd krijgen dan partijen waarvan verwacht wordt dat ze slecht zullen scoren.

3. Methode en data

De bovenstaande onderzoeksvragen zullen onderzocht worden aan de hand van één heel specifieke beïnvloedingsmethode, namelijk verkiezingsmemoranda versturen. Voor een brede waaier van georganiseerde belangengroepen en middenveldorganisaties in Vlaanderen konden we de globale verspreiding nagaan van de memoranda op basis van de inventarisatie van alle memoranda die naar de zes zetelende Vlaamse

partijen (CD&V, N-VA, Sp.a, Open VLD, Groen en Vlaams Belang)⁶ verstuurd werden in het verkiezingsjaar 2013-2014 (totale n observaties = 1 585). De inventarisatie van de memoranda gebeurde op niveau van de partijen: elk ontvangen memorandum werd geregistreerd. Voor dat onderzoek gebruikten we met andere woorden de lijsten van de ontvangen verkiezingsmemoranda, die alle partijen hebben bijgehouden (meestal gebeurde dat op niveau van de studiedienst). De populatie van belangengroepen en middenveldorganisaties in dit onderzoek omvat in totaal 616 unieke organisaties, waarvan minstens door één politieke partij minstens één memorandum werd geregistreerd.

Verkiezingsmemoranda zijn om meerdere redenen interessant om de inhoudelijke relatie tussen politieke partijen en belangengroepen te onderzoeken. Ten eerste toont een memorandum versturen een interesse in (de beïnvloeding van) een partij (Hacker & Pierson 2014, 650). Ook al is de aard van die memoranda in eerste instantie *non-partisan* en *niet dwingend* (in de zin van afdwingbaar) van aard, eens ontvangen (en gelezen) kunnen memoranda gezien worden als een feitelijke inhoudelijke bijdrage en dus als onverholven 'steun' aan een of meerdere partijen in een poging om de informatieasymmetrie op vlak van de talloze mogelijke beleids-opties op te heffen (= *partisanship*) (Binderkrantz, 2015). Memoranda worden door de Vlaamse partijen uitgebreid geregistreerd. Dat zegt iets over de erkenning van het middenveld als relevante politieke actor en over de afstand tussen (georganiseerde) burger(maatschappij) en de politiek (Allern & Verge, 2017; Luther & Deschouwer, 1999; Sundberg, 2003). Memoranda creëren minstens een opening – zij het geen garantie – voor samenwerking tussen partijen en belangengroepen (Hindess 1989, 69). Eerder onderzoek toonde evenwel aan dat verkiezingsmemoranda niet zelden een impact genereren (zie onder andere Schamp, 2017a), onder meer omdat ze in belangrijke mate de hoogste niveaus van de partij bereiken. In het onderzochte verkiezingsjaar werden memoranda het vaakst geadresseerd aan de partijvoorzitter, aan een minister of aan de studiedienst. Memoranda worden dan ook vaak in eerste instantie bestudeerd door medewerkers van de partijstudiediensten, de diensten van de partijvoorzitter, het nationaal hoofdkwartier, op het niveau van de fractieleiders, of de ministeriële kabinetten (Allern & Verge, 2017).⁷

Deze populatie belangengroepen en middenveldorganisaties omvat zowel traditionele sterk geïncorporeerde groepen (onder andere vakbonden, mutualiteiten, werkgeversorganisaties), semigeïncorporeerde (zoals ngo's), als niet-traditionele en niet- tot weinig geïncorporeerde belangengroepen (onder andere zelfhulpgroepen, burgerbewegingen, expertisecentra) (Baroni et al., 2014).⁸

3.1. *Operationalisering van de centrale (onafhankelijke) variabelen*

In deze paragrafen operationaliseren we de centrale elementen uit het hierboven gepresenteerde onderzoeksmodel: we differentiëren op basis van de historie van po-

litieke partijen, hun ideologische flexibiliteit, hun (verwachte) electorale sterkte en hun bestuursefficiëntie. Die operationalisering laat ons toe om binnen het kader van de op theorie gebaseerde basis- of werkhypothesen (cf. supra) meer concrete *assumpties* te formuleren over de aantrekkelijkheid van de zes onderzochte partijen.

3.1.1. *Oude, traditionele versus nieuwe, naoorlogse partijen*

Wat oude en wat nieuwe partijen precies zijn, is bepalend voor de evaluatie van de stabiliteit, complexiteit en veranderlijkheid van partijsystemen en voor de werking van een vertegenwoordigende democratie (Barnea & Rahat, 2010). Op basis van de ontstaansgeschiedenis en de leeftijd differentiëren we tussen ‘klassieke of traditionele’ partijen (cf. traditionele *bestuurspartijen*) en de ‘nieuwe’ partijen (cf. traditionele oppositie- of *programmapartijen*) én dito traditionele of geïncorporeerde versus niet-traditionele of nieuwe belangenvertegenwoordigers (Rasmussen & Lindeboom, 2013; Schouteden et al., 2013). Op basis van de typologie van Barnea en Rahat (2010, 306) kunnen we stellen dat de verandering van partijnaam soms wel (bijvoorbeeld in het geval van de Volksunie, waarvan slechts een deel van de partijtop en achterban bij de Nieuw-Vlaamse Alliantie aansloot) maar vaak ook niet wijst op het ontstaan van een nieuwe partij (bijvoorbeeld de nieuwe CD&V, Sp.a en VLD dekken grosso modo wel dezelfde ideologische vlag, partijtop, leden en kiezers als de vroegere CVP, SP en PVV). Omdat de nieuwheid van partijen ook wordt bepaald door de topkandidaten bij verkiezingen, de beleidskeuzes in het verkiezingsprogramma, de formele organisatie van de partij (nieuwe statuten, nieuwe gebouwen) enzovoort (ibid.) omvat de hier bestudeerde categorie van de *nieuwe partijen* alle zetelende partijen die na 1950 zijn opgericht, dus Groen, N-VA en Vlaams Belang. CD&V, Sp.a en Open VLD vallen onder de noemer *traditionele of oude partijen*.

3.1.2. *Ideologische centrumpositie*

Omdat er een belangrijk onderscheid bestaat tussen de klassieke of oude, traditionele zuil- en massapartijen en de nieuwe, naoorlogse, niet-verzuilde *new politics* partijen, tussen bestuurs-, beleids- of regeringspartijen en niche- of programmapartijen (traditioneel in de oppositie) en tussen de centumpartijen (vaak zijn dat de traditionele partijen) en de links en rechts van het centrum te situeren (nieuwe) partijen (Celis et al., 2015) veronderstelt onze eerste hypothese een verschil in de pre-electorale aandacht die de oude beleidspartijen versus de *new politics* programmapartijen verkrijgen van de belangengroepen en middenveldorganisaties – hier gemeten aan de hand van de ontvangen verkiezingsmemoranda.

Vanwege de tegenstelling tussen oude en nieuwe partijen werd de centrumpositie van partijen geoperationaliseerd aan de hand van de *Gal/Tan-score* uit de Chapel Hill onderzoeksdata voor de periode 1999-2014 (cf. annex 1: *Gal/Tan-score*) (Bakker et al., 2015; Polk et al., 2017).⁹

Rekening houdend met de electorale sterkte (cf. verkiezingsjaar 2009 en 2010) zijn CD&V en N-VA als *enige* partijen sinds de verkiezingen van 2003 consequent richting ‘het centrum’ opgeschoven. In het verkiezingsjaar 2013-2014 waren beide partijen daar ook te situeren (de *Gal/Tan-score* van CD&V in 2014 was 5,59 en respectievelijk 6,16 voor N-VA, die duidelijker minder sterk inzette op de *Tan*-dimensie). Ook Groen deed voor de verkiezingen van 2007 een belangrijke beweging richting centrum maar verwijderde zich nadien weer uit dat centrum. Er is voor Groen dus zeker sprake van ideologische flexibiliteit, maar die leidt niet consequent naar een centrumpositie op de *Gal/Tan*-index.

Voor de andere partijen zien we vooral een verwijdering uit het ideologische centrum.

Op basis van het criterium ideologische centrumpositie verwachten we dat CD&V en in tweede instantie N-VA (en in derde instantie de partij Groen) bovengemiddeld veel verkiezingsmemoranda ontvingen.

3.1.3. *Peilingsscore*

Een tweede factor die de politieke effectiviteit in een verkiezingsjaar mee bepaalt, is de perceptie van winst- of verlieskansen bij de eerstvolgende verkiezingen. Daarvoor gebruiken we de pre-electurale peilingen. Op basis van de peilingen in het verkiezingsjaar 2013-2014 waren de gedoodverfde winnaars van die verkiezingen N-VA (en CD&V) (zie annex 2 voor de tabel met de peilingsscores).¹⁰

Op basis van het criterium verwachte electorale sterkte verwachten we dat N-VA en in tweede instantie CD&V de grootste hap uit de totaliteit van verspreide verkiezingsmemoranda namen.

3.1.4. *Bestuursdeelname*

Bestuursdeelname wordt in bovenstaand model ook geoperationaliseerd aan de hand van enerzijds het aantal jaren in de regering op Vlaams en federaal niveau en anderzijds het aantal mandatarissen, ministers en staatssecretarissen. (zie onder meer Krouwel, 2003). De telling vanaf 1999 wordt ingegeven door het feit dat in dat verkiezingsjaar de samenstelling van de Vlaamse Regering voor de tweede maal

gebaseerd was op een rechtstreeks verkozen parlement en dat pas vanaf dan ook op Vlaams niveau een echte regeertraditie was opgebouwd. Bovendien is de Gal/Tan-score in de Chapel Hill databank pas bekend vanaf 1999.

Op basis van deze analyse was de uitgangspositie voor de verkiezingen van 2014 het meest voordelig en veelbelovend voor de traditionele bestuurspartij CD&V. Ook de electorale sterkte van de N-VA wordt sinds de Vlaamse regering Letermé I op een systematische wijze gevaloriseerd in regeringsdeelnames (zie annex 3 voor een overzicht van de regeringsdeelname).

Op basis van deze uitgangspositie verwachten we dat CD&V als traditionele bestuurspartij en in tweede instantie N-VA als nieuwe bestuurspartij bovengemiddeld veel pre-electorale verkiezingsaandacht wegkaapten en dus het grootste aandeel verkiezingsmemoranda ontvingen.

Samengevat, op basis van de drie dimensies van politieke effectiviteit verwachten we dat in het verkiezingsjaar 2013-2014 CD&V (bij de traditionele bestuurspartijen) en N-VA (bij de nieuwe bestuurspartij) het meest aandacht van de belangengroepen en middenveldorganisaties verkregen en dus ook het grootste aandeel verkiezingsmemoranda ontvangen hebben.

3.2. *Toetsing van de geldigheid van de assumpties*

Rekening houdend met de toegenomen onzekerheid die heerst over de verkiezingsuitslag (cf. polls en peilingen) en daardoor over de mogelijkheid tot bestuursdeelname (cf. coalitievorming) na vertegenwoordigende verkiezingen, bestaat het vermoeden dat een opportuniteitsvraagstuk opduikt bij alle actoren die relaties met partijen willen aankopen om het beleid te beïnvloeden, in casu de vele belangengroepen en organisaties die het Vlaamse middenveld rijk is. Dat opportuniteitsvraagstuk resulteert in een afweging om hun stem te laten horen bij zoveel mogelijk partijen en dus *aselectief* tewerk gaan bij de beïnvloeding van de programmatische functie van politieke partijen, of om helemaal geen actie te ondernemen (bijvoorbeeld vanwege de ambiguïteit van de politieke context), of om een gerichte beïnvloedingsactie naar een of meerdere partijen te beslissen. Enkel de laatste strategie leidt tot selectiviteit in de aandacht van het middenveld ten aanzien van de politieke partijen.

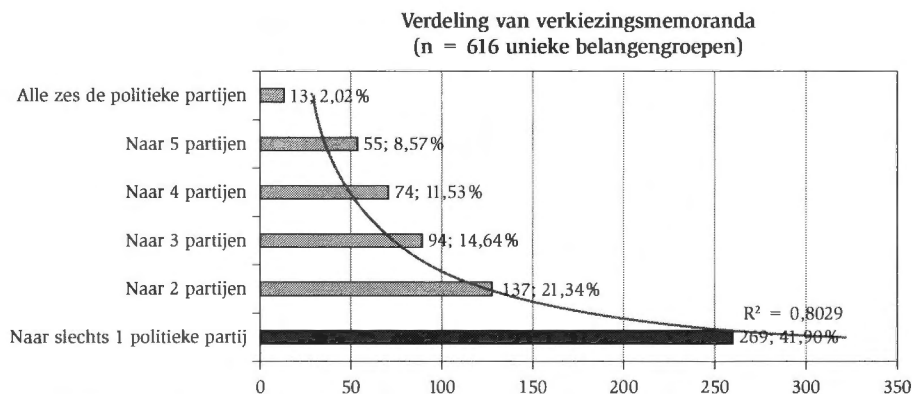
In de volgende paragrafen gaan we na in welke mate de verspreiding van de verkiezingsmemoranda al dan niet selectief gebeurde, wat ons dat leert over de aantrekkelijkheid van traditionele, oude versus nieuwe of *new politics* partijen en of die aantrekkelijkheid gelinkt kan worden aan de onderliggende dimensies van de politieke effectiviteit van partijen (namelijk ideologische flexibiliteit en centrumpositie, electorale gewicht en bestuursdeelnamecapaciteit).

3.2.1. *Traditionele partijen versus new politics partijen*

Een belangengroep stuurde gemiddeld genomen 2,5 memoranda uit (cijfers voor het verkiezingsjaar 2013-2014). In dat gemiddelde kunnen evenwel verschillende zaken zitten: een belangengroep kon er immers voor opteren om in het verkiezingsjaar meerdere memoranda te richten naar slechts één partij of slechts één memorandum naar meerdere partijen te versturen.

Figuur 2 maakt duidelijk dat belangengroepen verrassend selectief te werk gaan bij verkiezingsmemoranda versturen. Ongeveer 42 op 100 memoranda werden *slechts door één partij* ontvangen en 21 op 100 memoranda door slechts twee partijen. Met andere woorden, ruim 60% van alle ontvangen memoranda bereikt dus amper twee politieke partijen. Slechts in 2% van de gevallen ging het memorandum naar alle zes de partijen.

Dat zo weinig belangengroepen hun memorandum naar alle zes de partijen sturen, kan voor een heel belangrijk gedeelte verklaard worden door de bijzondere positie van Vlaams Belang die als extreemrechtse antisysteempartij via het cordon sanitaire grotendeels politiek gemarginaliseerd en daardoor bestuursonmachtig werd gemaakt. Amper 55 memoranda (8,5%) werden naar in totaal vijf partijen verstuurd, waarvan N-VA ze allemaal ontving, CD&V één niet, Groen 17 keer werd gepasseerd, Sp.a en Open VLD respectievelijk 21 en 23 keer over het hoofd werden gezien maar Vlaams Belang 41 keer werd genegeerd.¹¹



FIGUUR 2. De verdeling van de totaliteit aan ontvangen memoranda.

Tabel 1 geeft bovendien aan dat het overgrote deel van de memoranda bij dezelfde partijen terecht komt, namelijk CD&V en N-VA. CD&V ontving in het verkiezingsjaar 2013-2014 van afgerond twee derde van alle geïdentificeerde belangengroepen minstens één keer het verkiezingsmemorandum; dat aandeel vertegenwoordigt

afgerond 30% van alle verstuurde verkiezingsmemoranda. N-VA vertoont een vergelijkbare score. Aan de andere kant van het spectrum staat Vlaams Belang, dat slechts van zes op honderd belangengroepen een memorandum ontving. Groen, Sp.a en Open VLD vormen een tussencategorie.

Een belangrijke bevinding is dat tegen die achtergrond van een fundamentele scheef verdeelde verspreiding van de pre-electurale aandacht vanuit het middenveld de traditionele (bestuurs)partijen, namelijk CD&V, Sp.a en Open VLD, samen amper een absolute meerderheid van de uitgestuurde verkiezingsmemoranda voor hun rekening nemen (namelijk 51,89% van alle geregistreerde memoranda).¹² Met andere woorden, de traditionele partijen staan *niet* significant dichterbij of verder van het middenveld dan de nieuwe partijen.

TABEL 1. De verdeling van de memoranda over de zes Vlaamse zetelende partijen.

<i>Totale n = 1 569 memoranda vanuit 616 belangengroepen verstuurd (in totaal 1 408 contacten)</i>	CD&V	Sp.a	Open VLD	N-VA	Groen	Vlaams Belang
Totaal aantal ontvangen memoranda (A)	492	187	158	451	231	94
Aandeel uit het totaal verspreide memoranda (100%)	30,50%	11,59%	9,80%	27,96%	14,32%	5,83%
Totaal aantal unieke belangengroepen (B)	401	170	150	391	209	87
Aandeel uit de totale omvang van unieke belangengroepen	66,06%	28,01%	24,71%	64,42%	34,43%	14,33%
Aandeel uit het totale aantal unieke belangengroepen (100%)	28,48%	12,07%	10,65%	27,77%	14,84%	6,18%
Meervoudige aandacht (A/B)*	1,23	1,10	1,05	1,15	1,11	1,08

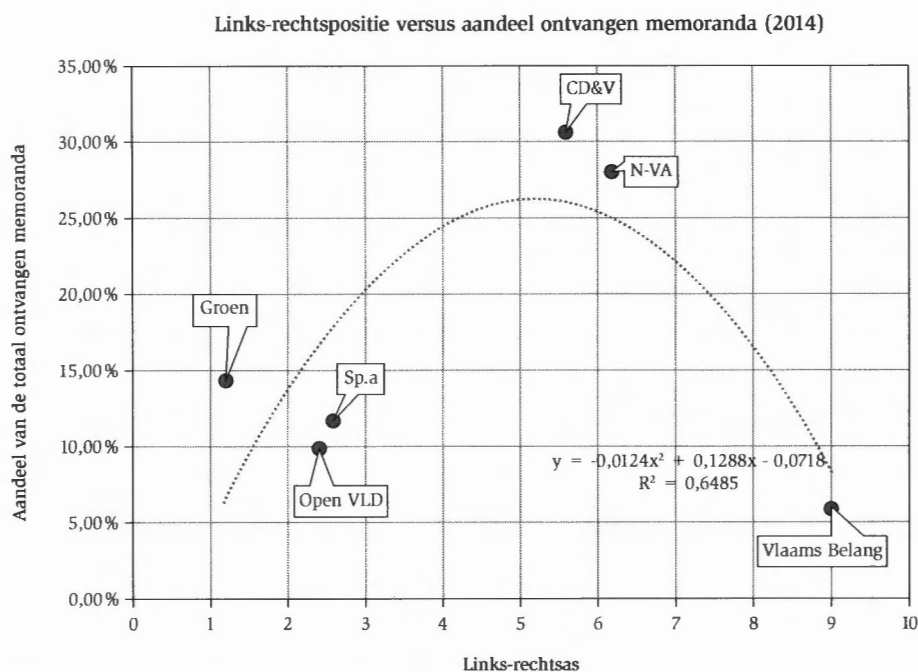
* Hoe hoger het aantal unieke belangengroepen, hoe hoger het aantal ontvangen memoranda bovenop het aantal dat we zouden verkrijgen mocht elke partij van elke groep slechts één memorandum ontvangen. CD&V bijvoorbeeld ontving opvallend vaker meerdere keren van dezelfde belangengroepen dezelfde informatie toegestuurd (zie: verhouding A/B in de bovenstaande tabel). Ook dit aspect onderstreept de aantrekkelijkheid van deze partij bij een specifieke groep van belangengroepen.

3.2.2. Doen politiek effectieve partijen het beter?

In de vorige paragraaf bleek de hypothese dat de drie traditionele partijen 'samen' een groter deel van de koek binnen haalden wel geldig maar allesbehalve overtuigend. In deze paragraaf onderzoeken we de samenhang tussen aantrekkelijkheid (gemeten aan de hand van het aantal ontvangen verkiezingsmemoranda) en de politieke effectiviteit van partijen (als onafhankelijke variabele).

3.2.2.1. Ideologische flexibiliteit en centrumpositie

Zoals bleek uit de bovenstaande grafieken getrokken op basis van de Chapel Hill data (1999-2014), hadden CD&V en N-VA zich in de aanloop naar de verkiezingen van 2014 het meest prominent in het ideologische centrum geïncorporeerd. In theorie zouden ze daardoor interessantere partners zijn geworden voor de vele belangengroepen die het beleid wensen te beïnvloeden. Zoals onderstaande grafiek aangeeft, is de samenhang tussen de links-rechtspositie van de partijen en hun aantrekkelijkheid (gemeten aan de hand van het aandeel ontvangen memoranda uit het totale aantal verstuurd memoranda) significant ($R = .805$). De links-rechtspositie bleek voor de verkiezingen van 2014 met andere woorden een krachtige voorspeller van de aantrekkelijkheid van partijen voor belangengroepen en middenveldorganisaties die via hun memorandum de beleidskeuzes van partijen wensten te beïnvloeden. Concreet betekent dat dat centumpartijen aantrekkelijker waren dan ideologisch extremer geïncorporeerde partijen.



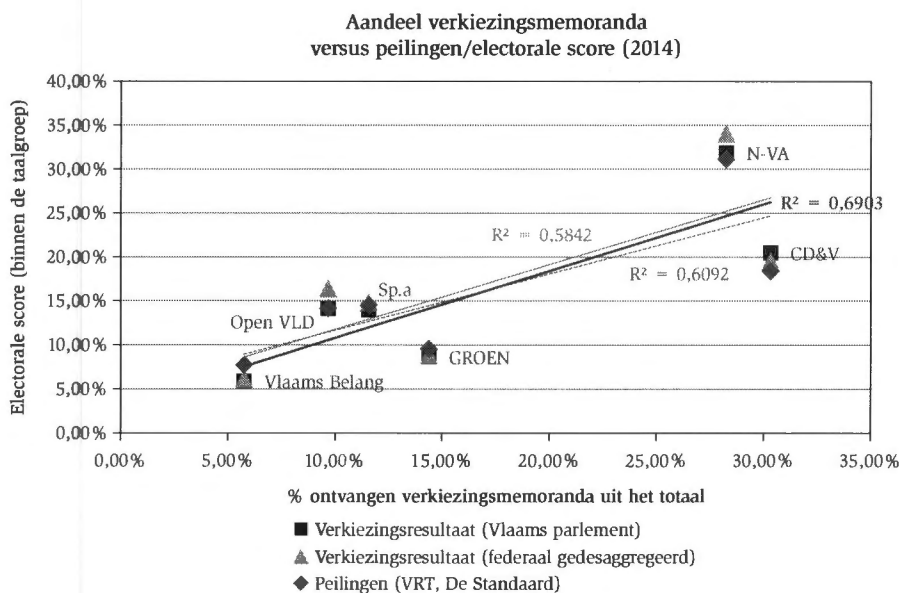
Noot bij de interpretatie van de X-as: 0 = uiterst links; 5 = centrum en 10 = uiterst rechts.

FIGUUR 3. Correlatie tussen centrumpositie en aantrekkelijkheid van partijen.

3.2.2.2. *Electoral peilingssterkte*

Wat de verwachte positieve samenhang met bestuursdeelname van partijen betreft, is vooral de (inschatting van) deelname aan het toekomstig bestuur op basis van peilingen mee bepalend voor de pre-electorale aantrekkelijkheid van partijen.

In de opiniepeilingen stond N-VA op vrij eenzame hoogte en voerde CD&V het peloton aan. In verhouding tot de gemiddelde peilingsscore ontvingen CD&V en Groen te veel memoranda (respectievelijk +12% en +5%). Sp.a ontving te weinig memoranda, net zoals N-VA (beide zo'n 4,5%). Open VLD ontving 3% en Vlaams Belang 2% te weinig memoranda in vergelijking met de peilingsscore. Niettegenstaande die kleine afwijkingen is de algehele samenhang tussen de prognoses, de electorale score en de relatieve aandacht van het middenveld gemeten aan de hand van de verspreiding van de verkiezingsmemoranda opmerkelijk groot.



FIGUUR 4. **Samenhang tussen electorale verwachting of score en het aandeel ontvangen memoranda uit het totaal.**

3.2.2.3. *Bestuursdeelname*

Wat de effectieve bestuursdeelname betreft, is het duidelijk dat Vlaams Belang geen relevant curriculum kan voorleggen en Groen slechts in heel beperkte mate. De drie traditionele partijen daarentegen tonen de grootste bestuursdeelname-effectiviteit. Van de regionale regering Letermé I (2004-2007) tot aan de vooravond

van de samenvallende verkiezingen van 25 mei 2014 bleken CD&V en in mindere mate Open VLD op vlak van bestuursdeelname evenwel de meest effectieve partijen in Vlaanderen. Voor het Vlaamse niveau was ook N-VA in diezelfde periode onmiskenbaar een politiek relevante speler. De samenhang tussen de meest recente regeringsdeelname en de relatieve aandelen van partijen in het totaal van alle verstuurdde memoranda is groot ($R = .483$). Binnen de algemene samenhang valt de bovengemiddelde score (lees: 'aantrekkelijkheid') van CD&V op. Het aantal ministerposten (regeringsdeelnames) correleert positief met de aandacht die partijen vanuit het middenveld verkregen.

Samengevat, de studie van de verdeling van de verkiezingsmemoranda in het verkiezingsjaar 2013-2014 laat toe om de 'selectiviteit' die belangengroepen massaal aan de dag legden te koppelen aan de vastgestelde *politieke effectiviteit* van partijen, waarbij ideologische flexibiliteit en electorale sterkte de sterkste samenhang met de verdeling van de pre-electurale verkiezingsaandacht vertonen.

4. Conclusie: In het midden van het bed zweet men het meest

Het bovenstaande onderzoek heeft aangetoond dat het gros van de belangengroepen en middenveldorganisaties selectief te werk gegaan is in hun poging om via het versturen van verkiezingsmemoranda de beleidskeuzes en -programma's van de zes vertegenwoordigde Vlaamse partijen te beïnvloeden. De algemene aanvaarde electoraal-strategische roldefinitie die op belangengroepen en middenveldorganisaties kleeft, namelijk om de politieke besluitvorming maximaal te beïnvloeden en dus in de praktijk zoveel mogelijk politieke partijen van een verkiezingsmemorandum te bedienen, wordt door de feiten tegengesproken: selectiviteit regeert. Zelfs bij een relatief eenvoudige, vrijblijvende en tijds- noch kostenintensieve actie als een verkiezingsmemorandum opmaken (vaak gaat het slechts om één A4-tje dat meer weg heeft van een flyer dan van een eisenbundel) en versturen,¹³ lijkt de overgrote meerderheid van de belangengroepen specifiek te *targetten* naar één of twee politieke partijen en die partijen zelfs meerdere keren aan te schrijven.

De selectiviteit in deze heel specifieke formele beïnvloeding van de programmatiese functie van partijen is een eerste heel bijzondere vaststelling. De vraag stelde zich dan ook of en hoe ze begrepen moet worden?

1. Er is sprake van *een bijzonder opvallende selectieve aandacht* van een brede waaier van meer dan 600 unieke belangengroepen en middenveldorganisaties ten aanzien van de zes Vlaamse zetelende politieke partijen
2. De selectiviteit blijkt *allesbehalve in het voordeel van alle traditionele massa- en zuilpartijen*.

3. De selectiviteit kan heel duidelijk worden *gelinkt aan de politieke effectiviteit van partijen*, in het bijzonder aan een positionering richting het ideologische centrum en de verwachte electorale sterkte, twee kenmerken die sterk positief correleren met de aandacht die partijen krijgen. Voor de regeringsdeelname is de relatie relatief zwakker.

Een belangrijk deel van de selectiviteit valt dus te linken aan electoraal-strategische en politiek opportunistische beweegredenen, met name het (verwachte) electorale succes van partijen. Bovendien bleek uit de bestudeerde samenhang met de verkregen pre-electorale aandacht dat ook de ideologische positionering van de partijen een relevante parameter blijkt. Partijen die zich ideologisch op de links-rechtsas naar het centrum toe bewogen of daar aan de vooravond van de verkiezingen van mei 2014 te situeren waren, ontvingen overduidelijk meer memoranda.

Het gezonde pragmatisme dat het gros van de onderzochte belangengroepen in Vlaanderen in het verkiezingsjaar 2013-2014 aan de dag legde, verklaart niet alleen waarom de traditionele bestuurspartijen samen en de centumpartijen in het bijzonder de meeste aandacht vanuit het middenveld verkregen (wat op zich geen bijzondere vaststelling is), maar daarnaast ook waarom naast CD&V (als centrum-, oude volks- en traditionele bestuurspartij) ook N-VA (als nieuwe volks- en bestuurspartij) enorme ladingen verkiezingsmemoranda ontving. Voor N-VA is dat opmerkelijk, want de partijtop liet zich meermaals kritisch uit ten aanzien van de politisering van het middenveld en profileerde zich historisch als grote tegenstander van het traditionele (verzuilde) middenveld. Buiten dat centrum (CD&V en N-VA zijn samen goed voor circa 58% van alle memoranda) verkreeg de linkervleugel (Groen en Sp.a samen) slechts 26% van de aandacht en Open VLD en Vlaams Belang op rechts samen slechts 16%.

Voor de these dat CD&V en N-VA de centumpartijen in Vlaanderen zijn, vinden we bovendien ondersteuning in de uitkomst van de socialenetwerkanalyse voor de distributie van de verkiezingsmemoranda over de zes Vlaamse partijen (cf. annex 6 voor een detailbespreking).

Een deel van de verklaring van de aantrekkelijkheid van N-VA zit ipso facto in de recent pijlsnel toegenomen politieke macht van de partij, zowel op beleids- als op bestuursvlak. De politieke effectiviteit van N-VA is dan ook niet enkel het gevolg van de stijgende aantallen verkozenen en ministers en het prominent aanwezige partijhoofdkwartier, ze is ook het gevolg van de fors toegenomen lokale verankering van de partij sinds de lokale verkiezingen van 2012 en de partijontwikkeling (professionalisering) die er het gevolg van was (cf. annex 4: organisatiedikte van de partijen; het aantal afdelingen en leden bereikte het hoogste peil ooit sinds het ontstaan van de partij in 2001). En met die lokale verankering nam ook de lokale verantwoordelijkheid en zichtbaarheid ten aanzien van de vele honderden (vrijwilligers)verenigingen, bewegingen, organisaties en andere toe. Uit de aandacht

die de partij vanuit het georganiseerde middenveld verkreeg, blijkt dat N-VA haar politieke legitimiteit gedurende het voorbije decennium heeft weten te verzilveren in een maatschappelijke legitimiteit.

Ten aanzien van Vlaams Belang, bezwaard door een cordon sanitaire, bestaat in het algemeen een torenhoge weerstand vanuit de politiek en de media, maar – zo blijkt uit onze data over distributie van de verkiezingsmemoranda – ook vanuit het brede middenveld. Een mogelijke verklaring is dat de combinatie van een extreemrechtse partij-identiteit, een relatief lage interne partijdemocratie en de sterke interne focus of oriëntatie resulteert in een afgeschermd toegang van een beperkt aantal ideologisch aansluitende groepen en een grote afstand van het georganiseerde maatschappelijke weefsel. Als extreemrechtse Vlaams-nationalisten al actief op zoek gingen naar input van buitenaf, dan was dat in hoofdzaak bij ideologisch gelijkgestemde groepen in binnen- en buitenland (onder andere regionalistische bewegingen) (Schamp, 2016c, 2017a, 2017b). Maar ook de traditioneel anticorporatistische en antizuulhouding van Vlaams Belang, waardoor de partij vaak het label antisysteempartij wordt opgekleefd, met een uitgesproken preferentie voor groepen en organisaties die de Vlaamse zaak dienen (bijvoorbeeld een Vlaamse vakbond, een Vlaams ziekenfonds, ...), liggen onmiskenbaar aan de basis van de grote afstand met de bredere georganiseerde maatschappij. Andere mogelijke verklaringen zijn de dalende partijaanhang, zowel het dalende ledenaantal (circa 5 000 leden minder in de periode 2009-2014) als de electorale neergang die eveneens sinds 2009 was ingezet (Schamp, 2016a), en het feit dat N-VA als meer gematigde Vlaams-nationalistische partij een meer realistisch Vlaams-nationalistisch alternatief voor Vlaams Belang-kiezers aandiende.

Vlaams Belang staat niet enkel ideologisch haaks op Groen (want Groen verdedigt het unitaire België, vormt met de Franstalige fractie Ecolo één nationale fractie in het federale en de Brusselse parlementen), beide partijen zijn ook elkaars tegenpolen op vlak van organisatieontwikkeling en -cultuur, bijvoorbeeld op vlak van ledenaantallen en op vlak van 'grassroots' oriëntatie, interne democratie en inspraak in de partijbesluitvorming (Schamp, 2016a). Die tegenstelling op vlak van openheid naar het maatschappijbrede middenveld vertaalt zich onmiskenbaar in de perceptie van (on)toegankelijkheid en dus in de interactiviteit met een al dan niet brede waaier van middenveldorganisaties, in casu ten voordele van Groen.

Dat de Vlaamse liberale partij haar politieke effectiviteit niet op dezelfde wijze verzilverde als bijvoorbeeld N-VA of de andere traditionele bestuurspartijen kan vermoedelijk onder andere toegeschreven worden aan de nazinding van een te negatieve vertaling van Guy Verhofstadts oproep uit de jaren negentig van de vorige eeuw om de verzuilde en neocorporatistische politieke besluitvorming (cf. de achterkamertjespolitiek) terug te geven aan de politieke partijen, hun democratisch verkozen mandatarissen en waar mogelijk rechtstreeks aan de burgers (Verhofstadt, 1992). Net zoals N-VA erkent de 'partij van de burger' wel degelijk het

belang van een goed georganiseerd middenveld, maar de politieke besluitvorming moet in handen blijven van de politieke actoren (het primaat van de politiek), niet van niet-politieke actoren. Dat de partij minder open staat voor rechtstreekse beïnvloeding van buitenaf, straalt af op de relatief beperkte aandacht die ze in het verkiezingsjaar verkreeg vanuit het middenveld (want minder dan haar electorale score en haar ledenaandeel doet vermoeden).

Behalve het feit dat de ideologische flexibiliteit of herpositionering richting het centrum voor de Vlaamse sociaaldemocraten maar moeilijk aantoonbaar is (onder andere Bouteca, 2011), speelde vermoedelijk een gezonde dosis *realpolitik* en politiek opportunisme bij de belangengroepen in de keuze om de Sp.a in belangrijke mate letterlijk *links* te laten liggen. De sterke pre-electorale polarisering met N-VA, die komaf wilden maken met het socialistische bestuur (eerst in Antwerpen, daarna in Vlaanderen en indien mogelijk ook op federaal niveau) en dus de *getelefoneerde* onmogelijkheid om samen met de christendemocraten verder te besturen, inspireerde belangengroepen vermoedelijk om hun pijlen op de electorale sterkhouders, dus CD&V en wellicht ook N-VA, te richten. Bovendien deelt de Sp.a in de brokken van een socialisme dat sinds het neoliberalisme omarmde in de derde weg in Europa vooral in de verdrukking is geraakt, onder andere omdat het steeds moeilijker wordt om in een globaliserende, individualiserende, meer economisch-financiële dan sociaal-maatschappelijke wereld een coherent en wervend 'sociaal' verhaal te brengen – zelfs niet bij de vele sociale organisaties, verenigingen, belangengroepen uit het maatschappelijke midden. Geconfronteerd met die externe uitdagingen kwam in de aanloop naar de verkiezingen van 2013-2014 de meest impactvolle inbreng afgetekend van de partij-eigen neven- en zuilgebonden organisaties, in het bijzonder van de medestanders in de Socialistische Gemeenschappelijke Actie, namelijk vakbond(en) en de socialistische mutualiteit (Schamp, 2016c, 2017a, 2017b).

Bovenstaande beschouwingen plaatsen de objectief vaststelbare selectiviteit die het gros van de belangengroepen en middenveldorganisaties bij de verspreiding van hun memoranda hanteert in perspectief.

Tot slot, ook dit onderzoek heeft een aantal beperkingen. Een eerste bedenking betreft het centrale perspectief dat we bij deze studie hanteerden, namelijk het perspectief van de belangengroepen en de focus op de verdeling van de pre-electorale aandacht (gemeten op basis van de memoranda). Het idee van de 'aantrekkelijkheid' van partijen, als trigger voor de aandacht, stond daarbij centraal. Op basis daarvan kan de keuze om de aandacht op niveau van de partijen te onderzoeken zonder enig probleem worden gemotiveerd. Bijkomend, de inspanning op niveau van de groepen en organisaties uit de georganiseerde maatschappij onderzoeken, is in feite een praktisch onhaalbare opdracht. De perspectiefwissel die in onze bijdrage aan de orde is, is dan ook geïllustreerd. Maar, ondanks de brede waaier van belangengroepen, vertegenwoordigen die 616 groepen en organisaties helemaal

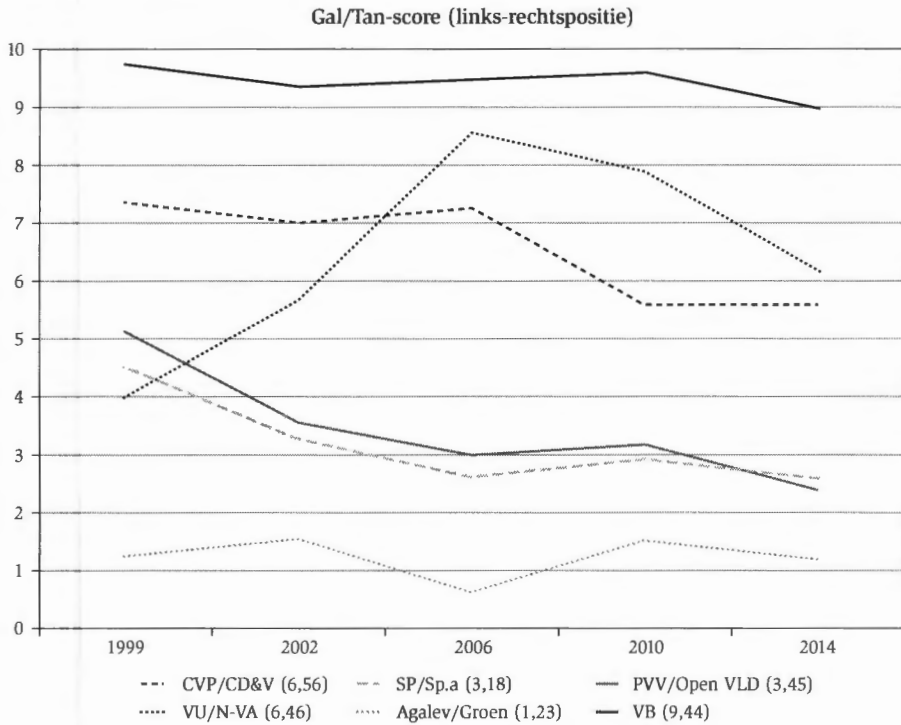
niet de volledige populatie van bewegingen, verenigingen, drukings- en belangengroepen en middenveldorganisaties die in de aanloop naar verkiezingen en daarbuiten op het beleid en de politieke besluitvorming willen wegen. In dit onderzoek kwamen enkel de groepen en organisaties aan bod die minstens één memorandum naar minstens één partij hadden opgestuurd. Dat is een belangrijke beperking, die ons niet zomaar toelaat om te veralgemenen voor heel het maatschappelijke midden. Bovendien bleef het onderzoek beperkt tot de kwantitatieve meting van de beleidsbeïnvloeding door organisaties uit het georganiseerde middenveld zonder dat er gekeken werd naar het beleidsniveau, noch naar het soort groepen en organisaties of naar de waargenomen programmatische impact. Een kwalitatieve – meer inhoudelijke – studie van de beleidsbeïnvloeding volgens het deelstatelijke, federale en Europese beleidsniveau (welke thema's komen aanbod?), maar ook van de soorten belangengroepen (ngo's, gouvernementele organisaties, economische groepen, maatschappelijke groepen, partijgerelateerde organisaties?) en van de gepercipieerde impact (welk beleid wordt overgenomen?) is een interessante piste om meer te weten te komen over de betekenis en relevantie van onder meer verkiezingsmemoranda. Zo zou het interessant zijn om meer in detail en in de diepte na te gaan of het traditionele links-rechtsdenken nog wel werkt als een ideologisch kompas voor de vele belangengroepen die op het beleid willen wegen.¹⁴ Van de politieke effectiviteit van partijen zijn we op basis van bovenstaande conclusies wel overtuigd dat ze heel bijzonder richtinggevend is geweest. Om een antwoord te geven op eventuele 'routeringen' van bepaalde eisen afhankelijk van de gezochte competentieniveaus, is een segmentering op basis van het regionale, federale en Europese beleidsniveau noodzakelijk.

Ondanks de voornoemde beperkingen zijn we ervan overtuigd dat voorliggend artikel een belangrijke eerste relevante inkijk geeft in een beperkte set van factoren die mee bepalen waarom bepaalde partijen wel en andere niet de pre-electorale aandacht van het georganiseerde middenveld verkrijgen. Partijen die een hoge politieke effectiviteit bezitten, zijn aantrekkelijker.

Wie wint, heeft dus schijnbaar veel vrienden.

Annexen

ANNEX 1. De links-rechtspositie van de zes Vlaamse zetelende partijen.



Bron: Chapel Hill data (1999-2014)

ANNEX 2. De verwachte electorale score van de zes zetelende Vlaamse partijen.

Peilingen VRT, De Standaard	N-VA	CD&V	Open VLD	Sp.a	Groen	VB
September 2013	27,9	19	13,8	13,4	10	10,6
April 2014	32,3	16,4	15,1	14,3	10,5	6,8
Mei 2014a	31,9	19,7	13,7	14,9	9,2	7,7
Mei 2014b	32,4	18,5	15,6	14,1	8,5	5,9
Gemiddeld prognose (A)	31,13	18,4	14,55	14,18	9,55	7,75
Verkiezingsscore (Vlaanderen) (B)	31,88	20,48	14,15	13,99	8,7	5,92
B-A	0,75	2,08	-0,4	-0,19	-0,85	-1,83

ANNEX 3. De bestuursdeelname van de zes zetelende Vlaamse partijen (sinds 1999).

Regionaal (R) niveau	Agalev Groen	SP/Sp.a	CVP CD&V	Open VLD	VU-ID/ N-VA	VB
Dewael I (1999-2003)	2	2		3		
Somers I (2003-2004)	2	2 + 1 Spirit		5		
Leterme I (2004-2007)		2	3	3	1	
Peeters I (2007-2009)		3 + 1 Spirit	3	3	1	
Peeters II (2009-2014)		3	4		2	
Totaal keren in R regering	2	5	3	4	3	0
Aantal minister-presidenten	0	0	4	2	0	0
Totaal aantal excellenties R (B)	4	14	10	14	4	0
Federaal (F) niveau	Agalev Groen	SP/Sp.a	CVP CD&V	Open VLD	VU-ID/ N-VA	VB
Verhofstadt I (1999-2003)	1 (+1)*	3 (+1)**		4		
Verhofstadt II (2003-2007)		3 (+2)		4 (+1)*		
Verhofstadt III (2007-2008)			4	3		
Leterme I (2008)			4 (+2)*	4		
Van Rompuy I (2008-2009)			4 (+2)*	4		
Leterme II (2009-2011)			5 (+2)*	3 (+1)*		
Di Rupo I (2011-2014)		2 (+1)*	2 (+2)*	2 (+1)*		
Totaal keren in F regering	1	3	5	7	0	0
Aantal premiers	0	0	5	3	0	0
Totaal aantal excellenties F (A)	1 (+1)*	8 (+4)*	19 (+2)*	24 (+3)*	0	0
Totale gemiddelde bestuurseffectiviteit (A + B) / # regeringsdeelnames	0,46	2,17	2,58	3,42	0,33	0,00

* Vermelding van het aantal ministers; (tussen de haakjes) = staatssecretarissen of regeringscommissarissen.

ANNEX 4. Organisatiedikte (2014).

Organisatie- kenmerken 2013-2014	Aantal afdelingen (lokaal)		Secretariaat nationaal (VTE's)		Mandatarissen (nationaal)	Ministers (federaal/regi- onaal)	Omvang studiedienst (VTE's)	Aantal beleidsadviseurs	Interne geleidingen	Externe belangengroepen (op niveau van partijraad)
	Aantal leden			Stafleden (VTE's)*						
CD&V	295	61 589	54	40	48	8	17	8	3	3
Sp.a	340	44 535	51	53	32	6	21	18	3	2
Open VLD	250	65 160	27	29	34	3	16	14	3	0
N-VA	323	38 582	50	24	43	2	9	8	1	0
VB	125	17 255	45	15	32	0	23,5	23	0	0
Groen	220	7 373	35	14	12	0	8	8	1	0

VTE = voltijdse equivalenten

Voor de twee laatste kolommen: Pattyn et al. (2014). Zie ook: Schamp (2016b, 45).

*Cf. Moens (2017, 11). De cijfers omvatten enkel de VTE's die door de partij zelf tewerkgesteld zijn (= *human capital expenditures*) en niet door externe middelenbronnen worden voorzien, bijvoorbeeld parlementaire medewerkers.

ANNEX 5. Overlap tussen partijen op vlak van bereik (correlatiematen op basis van de unieke groepen en organisaties).

Kendalls Tau-b correlatiecoëfficiënt N = 616	CD&V	Sp.a	Open VLD	N-VA	Groen	Vlaams Belang
CD&V	1					
Sp.a	,166** .000	1				
Open VLD	,271** .000	,298** .000	1			
N-VA	0,015 .691	,213** .000	,236** .000	1		
Groen	,171** .000	,218** .000	,299** .000	,183** .000	1	
Vlaams Belang	,119** .002	,128** .001	,120** .003	0,067 .093	0,035 .382	1

**Correlatie is significant op een $p < .01$ significantieniveau (2-tailed).

Commentaar: omdat in een heel kleine minderheid van de gevallen bepaalde contacten meer dan eens werden gelegd (bijvoorbeeld een partij ontving tweemaal een memorandum op twee verschillende data), wordt de samenhang bestudeerd aan de hand van een statistische parameter die in staat is om die beperkte variantie (ofwel een contact (1, 2, 3) ofwel geen (0)) mee te nemen, namelijk Kendalls Tau-b. Die maat is net zoals Chi-kwadraat een symmetrische associatiemaat voor in essentie categorisch geschaalde variabelen. Kendalls Tau-b varieert tussen -1 en 1. Wanneer Kendalls Tau-b gelijk is aan 0, is er geen associatie.

ANNEX 6. Socialenetwerkanalyse (uni-node netwerken).

	Degree*	2-local	Eigenvect	Closeness	Betweenness
N-VA	0.925	0.856	0.448	0.943	0.242
CD&V	0.875	0.766	0.441	0.877	0.163
Groen	0.800	0.640	0.411	0.794	0.153
Sp.a	0.725	0.526	0.388	0.725	0.089
Vlaams Belang	0.725	0.526	0.382	0.725	0.094
Open VLD	0.675	0.456	0.374	0.794	0.153

Noot: De 2-local maat voor centripetaliteit; hoe hoger de waarde hoe unieke aantrekkelijkheid van een partij voor de brede waaire van onderzochte groepen en organisaties. De Eigenvector is een maat die de centraliteit van een partij weergeeft: hoe dichter de waarde 1 benadert, hoe sterker het netwerk van uni-node verbanden wordt gedomineerd door een relatief beperkt aantal centrale groepen of organisaties.

*Centrality

Op basis van de 2-mode centrality measures uitgevoerd door middel van UCINET/Netdraw (cf. bovenstaande tabel) concluderen we dat de individuele netwerken van relaties van de individuele partijen sterk overlappend zijn voor een heel groot aantal belangengroepen en organisaties (wat de hoge nabijheidsscore verklaart (closeness > .725 voor alle partijen)).

De relatienetwerken van N-VA en CD&V vertonen de grootste overlap met de relatienetwerken van de andere partijen (= centraliteit).¹⁵ Het relatienetwerk van N-VA sluit nog het meest aan bij de samenstelling van de netwerken voor de andere partijen (af te lezen aan de betweenness-score, die overigens voor alle partijen vrij laag is).

Op basis van de verdeling van de pre-electurale aandacht werkte Open VLD het minst 'verkliekend' (cf. 2-local clustering coëfficiënt < .50).¹⁶

Noten

1. De auteurs bedanken Dr. Bert Fraussen van de Universiteit van Leiden voor zijn waardevolle commentaren en suggesties.

2. Dat zijn de erkende vakbonden/werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties enzovoort die heel veel leden telden en die de macht van het getal kunnen laten gelden.
3. Zo kozen de 'groene' partijen bewust voor een relatief losse platte interne structuur met een grote openheid naar bewegingen, groepen en organisaties uit het middenveld, een belangrijke inspraak (interne democratie) waardoor ze zich als politieke organisatie volgens Kitschelt (1988, 1989) openstelde voor en vlotter kon aanpassen aan de snelle maatschappelijke veranderingen. Daartegenover staan de nieuwe extreemrechtse of populistische partijen die vaak gekenmerkt worden door een strak centralistische partijstructuur, een sterke personificatie van de partijleider, een top-down besluitvorming en (daardoor) een beperkte mate van inspraak of interne democratie – en bij uitbreiding een zwakke toegang van niet-partijjeigen of partijgerelateerde externe belangengroepen. (Kitschelt, 1995, 2006)
4. Volgens de theorie worden de *party in office* dimensies – zowel publiek als centraal – ondersteund en ontwikkeld ten koste van de *party on the ground* dimensie (Mair & Katz, 1993).
5. Het gaat om de Volksunie (nu: Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA)), Agalev (nu Groen), Vlaams Blok (nu Vlaams Belang) en de Partij van de Arbeid (die sinds 1947 – het einde van de Communistische Partij in België – meer dan zestig jaar tussen hangen en wurgen zat).
6. Het gaat om de zes Vlaamse partijen die zowel in de Kamer als in het Vlaams Parlement verkozenen hadden voor de verkiezingen van 2014 én die in 2014 in alle Vlaamse kieskringen aan de verkiezingen deelnamen.
7. Zie ook het onderzoek van Pattyn et al. (2014), waaruit bleek dat de partijstudiediensten niet zelden een centraliserende, coördinerende en inventariserende rol hebben en een sleutelrol vervullen bij de eerste verwerking van informatie die de partij bereikt en daarna de pen vast houden bij het ontwerpen en uitschrijven van de programma(ontwerp)teksten.
8. De volledige lijst van belangengroepen kan worden opgevraagd bij de auteur.
9. De Gal/Tan-score meet de positie van elke partij op twee dimensies: de eerste vertegenwoordigt een combinatie van links-progressief gedachtegoed (groen, alternatief en libertair), de tweede een combinatie van rechts-conservatief gedachtegoed (traditioneel, autoritair en nationalistisch) Bron: <https://www.chesdata.eu/ches-stats/>.

10. Bron: <http://www.febelmar.be/nl/over-ons/politieke-peilingen/> en <http://dere-dactie.be/cm/vrtnieuws/politiek/2.36064>. Noot: de prognoses voor beide partijen bleken achteraf een kleine onderschatting van de uiteindelijk gerealiseerde verkiezings-score (cf. onderstaande tabel, respectievelijk rij (A) en (B)). Die van de andere partijen, en met name van het Vlaams Belang, was overschat. Voor de andere partijen waren de opiniepeilingen gemiddeld genomen correct.

11. De detailverdeling op niveau van de groepen en organisaties werd wegens te lang (namelijk 616 unieke belangengroepen) niet als bijlage opgenomen, maar kan opgevraagd worden bij de auteur.

12. Voor de drie traditionele partijen samen is er via de memoranda met een ongeveer even groot aandeel van de 616 unieke belangengroepen een band (namelijk met 51,20% van alle geregistreerde groepen).

13. In vele gevallen gaat het om documenten printen/drukken, enveloppes vullen, een aantal postzegels klevens of enkele extra mails verzenden naar de studiediensten of het algemeen info@mailadres van de partij, waarvan de coördinaten en afleveradressen vrij beschikbaar zijn.

14. Op basis van de studie van de eenvoudige samenhang tussen de aantallen ontvangen memoranda voor alle zes de partijen concluderen we dat: (1) de sterkste overlap bestaat tussen Open VLD en respectievelijk Groen en Sp.a (die partijen ontvingen van dezelfde groepen en organisaties ongeveer evenveel keer een memorandum), (2) significante overlap met N-VA bestaat voor Sp.a, Groen en Open VLD, (3) met Vlaams Belang enkel significante overlap bestaat voor CD&V, Sp.a en Open VLD, (4) Sp.a en Open VLD een significante overlap vertonen met *alle* andere partijen, en ten slotte (5) dat er tussen N-VA en CD&V geen significante overlap bestaat, noch tussen Vlaams Belang en Groen of N-VA (die partijen ontvingen dus niet op een systematisch gelijklopende manier evenveel memoranda van ongeveer dezelfde organisaties en groepen) (cf. annex 5 voor de correlatietabel). Met andere woorden, deze statistieken lijken aan te geven dat Sp.a en Open VLD de grootste gemene deler vertegenwoordigden. Dat lijkt te wijzen op een strategie waarbij belangengroepen de ideologische schotten tussen links en rechts hebben doorbroken.

15. Centraliteit drukt de mate van betrokkenheid van een actor uit. Hoe meer relaties, hoe hoger de betrokkenheid, i.e. onafhankelijk de richting van die relaties (hier unidirectioneel, want alle van belangengroep/organisatie naar partij).

16. De 2-local voor elke partij geeft weer in welke mate de andere (naburige) partijen (maximaal één *tie* of link verwijderd) samenklitten (lees: een klik vormen).

Bibliografie

- Allern, E.H. (2006). *Parties, interest groups and democracy. Political parties and their relationship with interest groups in Norway*. Oslo: University of Oslo.
- Allern, E.H. (2010). *Political parties and interest groups in Norway*. Essex: ECPR.
- Allern, E.H., & Bale, T. (Eds.) (2017). *Left-of-centre parties and trade unions in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Allern, E.H., & Verge, T. (2017). Still connecting tot society? Political parties' formal links with social groups in the twenty-first century. In S. Scarrow, P. webb, Th. Poguntke (Eds.), *Organizing political parties* (pp. 106-135). Oxford: Oxford University Press.
- Allern, E.H., Aylott, N., & Christiansen, F.J. (2007). Social democrats and trade unions in Scandinavia: The decline and persistence of institutional relationships. *European Journal of Political Research*, 46(5), 607-635.
- Bakker, R., de Vries, C., Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S., Marks, G., Polk, J., Rovny, J., Steenbergen, M., & Vachudova, M. (2015). Measuring party positions in Europe: The Chapel Hill expert survey trend file, 1999-2010. *Party Politics*, 21(1), 143-152.
- Barnea, S., & Rahat, G. (2010). Out with the old, in with the 'new': What constitutes a new party? *Party Politics*, 17(3), 303-320.
- Baroni, L., Carroll, B., Chalmers, A., Moñoz Marquez, L.M., & Rasmussen, A. (2014). Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 141-159.
- Binderkrantz, A. (2003). Strategies of influence: How interest organizations react to changes in parliamentary influence and activity. *Scandinavian Political Studies*, 26(4), 287-306.
- Binderkrantz, A. (2004). *Intrest group strategies: navigating between privileged access and strategies of pressure*. Paper presented at the Annual Meeting of the Political Studies Association, Lincoln, USA.
- Binderkrantz, A. (2008). Different groups, different strategies: How interest groups pursue their political ambitions. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), 173-200.
- Binderkrantz, A. (2015). Balancing gains and hazards: Interest groups in electoral politics. *Interest Groups & Advocacy*, 4, 120-140.
- Binderkrantz, A., & Kroyer, S. (2012). Customizing strategy: Policy goals and interest group strategies. *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 115-138.
- Blyth, M., & Katz, R. (2005). From catch-all politics to cartelization: The political economy of the cartel party. *West European Politics*, 28(1), 33-60.
- Bone, H. (1958). Political parties and pressure group politics. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 319(1), 73-83.
- Bosscher, D., Alberda, W., & ten Hove, M. (1988). Neocorporatisme. Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon. *BMGN – Low Countries Historical Review*, 18(3), 475-477.
- Bouteca, N. (2011). Van weermakers tot parapluverdelers. Een onderzoek naar de mate van ideologische convergentie tussen sp.a en Open VLD op de sociaal-economische breuklijn (1961-2010). Onuitgegeven proefschrift, UGent.

- Bouteca, N. (2015). Ideologische inertie op links, flexibiliteit op rechts? Een onderzoek naar de mate van programmatische flexibiliteit bij liberalen en socialisten in België. *Res Publica*, 4, 457-479.
- Budge, I. (1994). A new spatial theory of party competition: Uncertainty, ideology and policy equilibria viewed comparatively and temporally. *British Journal of Political Science*, 24(4), 443-467.
- Budge, I., Robertson, D., & Hearl, D. (1987). *Ideology, strategy and party change: Spatial analysis of post-war election programmes in 19 democracies*. Cambridge: Cambridge University Press
- Carter, E. (2005). *The extreme right in Western Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Celis, K., Schouteden, A., & Wauters, B. (2015). Cleavage, ideology and identity. Explaining the linkage between representatives and interest groups. *Parliamentary Affairs*, online version, 1-18.
- Clark, T., & Lipset, S. (1991). Are social classes dying? *International Sociology*, 6(4), 397-410.
- Clark, T., Lipset, S., & Rempel, M. (1993). The declining political significance of social class. *International Sociology*, 8(3), 293-316.
- Dahl, R. (1971 [1973]). *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R. (1994). *The Green rainbow: Environmental groups in Western Europe*. New Haven: Yale University Press.
- Dalton, R., Farrell, D., & McAllister, I. (2011). *Political parties and democratic linkage. How parties organize democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- De Prins, D. (2011). *Handboek Politieke Partijen*. Brugge: die Keure.
- Dejaeghere, Y.V.P. (2005). De standen in het partijbureau van de Christelijke Volkspartij. In D. Dewacher & S. Wilfried (Red.), *Een halve eeuw partijbureau in België* (pp. 83-95). Leuven: Acco.
- Delwit, P., & Van Haute, E. (2008). Greens in a rainbow. The impact of participation in government of the Green parties in Belgium. In K. Deschouwer (Ed.), *New parties in government. In power for the first time* (pp. 104-116). London: Routledge.
- Deschouwer, K. (1987). *Politieke partijen in België*. Antwerpen: Kluwer.
- Devos, C., & Steyvers, K. (2016). Politieke partijen. In C. Devos (Ed.), *Een plattegrond van de macht. Inleiding tot politiek en politieke wetenschappen* (pp. 274-331). Gent: Academia Press.
- Dewachter, W. (1981). Noodzaak en overwicht van de politieke partij in de polyarchie: analyse van de structurele en actionele determinanten van de participatie in België. *Res Publica*, 23(1), 126-151.
- Dewachter, W. (1992). *Besluitvorming in politiek België*. Leuven/Amersfoort: Acco.
- Downs, A. (1957a). An economic theory of political action in a democracy. *The Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Downs, A. (1957b). *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.

- Duverger, M. (1951 [1958]). *Les parties politiques*. Paris: Librairie Armand Colin.
- Duverger, M. (1967 [1966]). *Sociologie politique* (2nd ed.). Paris: Presses universitaires de France (PUF).
- Duverger, M. (1972). *Party Politics and Pressure Groups: A comparative introduction*. New York: Crowell (University of Michigan).
- Easton, D.A. (1965). *Systems analysis of political life*. New York: John Wiley.
- Evans, G. (Ed.) (1999). *The end of class politics?* Oxford: Oxford University Press.
- Farrer, B. (2012). A theory of organizational choice: Interest groups and parties as substitutable influence mechanisms. *Party Politics*, 18(1), 1-24.
- Grumm, J. (1973). *A paradigm for the comparative analysis of legislative systems*. London: Sage Publications.
- Hacker, J., & Pierson, P. (2014). After the 'mater Theory': Downs, Schattschneider, and the rebirth of policy-focused analysis. *American Political Science Association*, 12(3), 643-662.
- Heinisch, R. (2003). Success in opposition. Failure in government. Explaining the performance of right-wing populist parties in public office. *West European Politics*, 26(3), 91-113.
- Hindess, B. (1989). *Political choice and social structure. An analysis of actors, interests and rationality*. Worcester: Edward Elgar.
- Inglehart, R. (1971). The silent revolution in Europe: Intergenerational change in post-industrial societies. *The American Political Science Review*, 65(4), 991-1017.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles among western democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jansen, G., De Graaf, N., & Need, A. (2011). Class voting, social changes and political changes in the Netherlands, 1971-2006. *Electoral Studies*, 30(3), 510-524.
- Katz, R. (1990). Party as linkage: A vestigial function. *European Journal of Political Research*, 18(1), 156-157.
- Katz, R., & Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy. The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Katz, R., & Mair, P. (1997). Party organization, party democracy, and the emergence of the cartel party. In P. Mair (Ed.), *Party system change: Approaches and interpretations* (pp. 93-116). Oxford: Oxford University Press.
- Kirchheimer, O. (1966). The transformation of Western European party systems. In J. LaPalombara & M. Weiner (Eds.), *Political parties and political development* (pp. 177-200). New Jersey/Princeton: Princeton University Press.
- Kirchheimer, O. (1969 [1954]). Party structure and mass democracy in Europe. In F. Burin & K. Shell (Eds.), *Politics, law and social change: Selected essays of Otto Kirchheimer* (pp. 245-268). New York: Columbia University Press.
- Kitschelt, H. (1988). Organization and strategy of Belgian and West German ecology parties: A new dynamic of party politics in Western Europe? *Comparative Politics*, 20(2), 127-154.
- Kitschelt, H. (1989). *The logics of party formation: Ecological politics in Belgium and West Germany*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

- Kitschelt, H. (1995). *The radical right in Western Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Kitschelt, H. (2006). Movement parties. In R. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage.
- Koole, R., & Van Praag, Ph. (1990). Electoral competition in a segmented society: Campaign strategies and the importance of elite perceptions. *European Journal of Political Research*, 18(1), 51-69.
- Kriesi, H. (2010). Restructuration of partisan politics and the emergence of a new cleavage based on values. *West European Politics*, 33(3), 673-685.
- Krouwel, A. (1999). *The catch-all party in Western Europe 1945-1990. A study in arrested development*. Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- Krouwel, A. (2003). Otto Kirchheimer and the catch-all party. *West European Politics*, 26(1), 23-40.
- Laver, M., & Schofield, N. (1990). *Multiparty government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lawson, K. (1980). Political parties and linkage. In K. Lawson (Ed.), *Political parties and linkage: A comparative perspective* (pp. 3-24). New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1971). *Class voting and religious voting in the European democracies: A preliminary report*. Glasgow: University of Strathclyde.
- Lipset, S. (1964). The changing class structure and contemporary European politics. *Daedalus*, 93(1), 290-299.
- Lorwin, V.R. (1966). Belgium: Religion, class, and language in national politics. In A. Robert (Ed.), *Political oppositions in Western democracies* (pp. 147-187). New Haven: Yale University Press.
- Luther, K.R., & Deschouwer, K. (1999). *Party elites in divided societies*. London: Routledge.
- Mair, P. (1992). Myths of electoral change and the survival of traditional parties. *European Journal of Political Research*, 24(2), 121-133.
- Mair, P. (1994). Party organizations: From civil society to the state. In R. Katz & P. Mair (Eds.), *How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies* (pp. 1-22). London: Sage Publications.
- Mair, P. (2000). De toekomstmogelijkheden van politieke partijen, links en democratie. *Socialisme & Democratie*, 57(2), 554-564.
- Mair, P., & Katz, R. (1993). The evolution of party organizations in Europe: The three faces of party organization. *American Review of Politics*, 14 (special issue, ed. Crotty, W.), 593-617.
- Meguid, B.M. (2005). Competition between unequals: The role of mainstream party strategy in niche party success. *American Political Science Review*, 99(3), 347-359.
- Moens, P., & Smulders, J. (2017). *The human capital of political parties. An exploratory analysis of Belgian party staff*. *Party Research, 8th Düsseldorf Graduate conference, Papers*. Presented at the 8th Düsseldorf Graduate conference on Party Research (GraPa).
- Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mueller, D. (1997). First mover advantage and path dependence. *International Journal of Industrial Organization*, 15(6), 827-850.
- Oesch, D. (2008). The changing shape of class voting: An individual-level analysis of party support in Britain, Germany and Switzerland. *European Societies*, 10(3), 329-355.
- Ostrogorski, M. (1902). *Democracy and the organization of political parties: Volume I*. New York/Norwood, USA: The MacMillan Company/Norwood Press.
- Otjes, S., & Rasmussen, A. (2015). The collaboration between interest groups and political parties in multi-party democracies: Party system dynamics and the effect of power and ideology. *Party Politics*, 23(2), 96-109.
- Padgett, S., & Patterson, W. (1991). *A history of social democracy in postwar Europe*. London: Longman.
- Panbianco, A. (1988). *Political parties: Organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press (Billing & Sons Ltd).
- Pattyn, V., Van Hecke, S., Brans, M., & Libeer, T. (2014). Tussen politieke partijen en think tanks. Een verkennende analyse van de Vlaamse partijstudiediensten. *Res Publica*, 56(3), 293-316.
- Pedersen, K. (2004). From aggregation to cartel? The Danish case. In K. Lawson & T. Poguntke (Eds.), *How political parties respond. Interest aggregation revisited* (pp. 86-104). London/New York: Routledge.
- Pelizzo, R. (2003). *Cartel parties and cartel party systems*. (PhD Thesis), John Hopkins University, Baltimore, MD.
- Poguntke, T. (1993). New politics and party systems: The emergence of a new type of party? *West European Politics*, 10(1), 76-88.
- Poguntke, T. (2002). Parties without social roots? Party organizational linkage. In K. R. Luther & F. Müller-Rommel (Eds.), *Political parties in the new Europe. Political and analytical challenges* (pp. 43-62). Oxford: Oxford University Press.
- Poguntke, T. (2005). Party organization linkage: Parties without firm social roots? In K. R. Luther & F. Müller-Rommel (Eds.), *Political parties in the New Europe* (pp. 43-62). Oxford: Oxford University Press.
- Polk, J., Rovny, J., Bakker, R., Edwards, S., Hooghe, L., Jolly, S., Koedam, J., Kostelka, F., Marks, G., Schumacher, M., Steenbergen, M., Vachudova, M., & Zilovic, M. (2017). Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data. *Research & Politics*, January-March, 1-9.
- Potters, J., & Sloof, R. (1996). Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence. *European Journal of Political Economy*, 12(3), 403-442.
- Pritoni, A. (2014). *How to measure interest groups' influence: Evidence from Italy*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Salamanca, Spain.
- Przeworski, A., & Sprague, J. (1988). *Paper stones: A history of electoral socialism*. Chicago: University of Chicago Press.

- Rasmussen, A., Carroll, B., & Lowery, D. (2016). Representatives of the public? Public opinion and interest group activity. *European Journal of Political Research*, 53(2), 250-268.
- Rasmussen, A., & Lindeboom, G.-J. (2013). Interest group-party linkage in the twenty-first century: Evidence from Denmark, the Netherlands and the United Kingdom. *European Journal of Political Research*, 52, 264-289.
- Rasmussen, A., & Reher, S. (2016). *The impact of civil society organizations on policy representation in Europe*. Paper presented at the Rokkan Symposium: Understanding representational and policy-making challenges in multi-jurisdictional polities, Bergen, Norway.
- Rose, R., & McAllister, I. (1986). *Voters begin to choose. From closed-class to open elections in Europe*. London: Sage.
- Sauger, N. (2004). Reaggregating interest? How the break-up of the Union for French Democracy has changed the response of the French moderate right. In K. Lawson & T. Poguntke (Eds.), *How political parties respond. Interest aggregation revisited* (pp. 129-145). London/New York: Routledge.
- Schamp, T. (2014). The floating voter in a multiparty systems democracy: Does the number of electoral parties actually matter? *Czech Journal of Political Science*, 21(3), 177-201.
- Schamp, T. (2015). *De formele vertegenwoordiging van de standen binnen de CD&V-partijtop: onderzoeksnota*. Retrieved from Gent.
- Schamp, T. (2016a). *Interne partijdemocratie als katalysator van de 'member-voter linkage'? De samenhang tussen ledensterkte en electorale sterkte onderzocht tegen een achtergrond van basisdemocratie en ledeninspraak: de lid-kiezer link onderzocht*. Gent: UGent.
- Schamp, T. (2016b). *Partij-belangengroepenrelaties in Vlaanderen: een netwerkanalyse aan de hand van de verspreiding van verkiezingsmemoranda in het verkiezingsjaar 2013-2014*. Gent: UGent.
- Schamp, T. (2016c). *Partij-belangengroepenrelaties in Vlaanderen: een verkennende kwalitatieve studie van sterkte, vorm en programmatische relevantie in het verkiezingsjaar 2013-2014*. Gent: UGent.
- Schamp, T. (2017a). *Partij-belangengroepenrelaties in Vlaanderen: een verkennende analyse van de programmatische beïnvloeding door georganiseerde belangengroepen en middenveldorganisaties in het verkiezingsjaar 2013-2014 (perspectief van de belangengroepen)*. Gent: UGent.
- Schamp, T. (2017b). V, de kracht van verankering! Partijelites over het voorkomen, de vorm en de gepercipieerde impact van belangengroepenrelaties in verkiezingstijd. *Sampol*, 23(8), 60-67.
- Schamp, T., & Devos, C. (2012). *The electoral equilibrium hypothesis tested. A statistical historiography of the Belgian national electoral and party system*. Paper presented at the IPSA's XXIIInd World Congress of Political Science, Reshaping Power, Shifting boundaries, Madrid, Spain.
- Schamp, T., & Devos, C. (2013). *National party system dynamics and electoral volatility in Belgium under conditions of changing social, political and institutional change*. Paper presented at the ECPR's Joint Sessions of Workshops, Mainz, Germany.

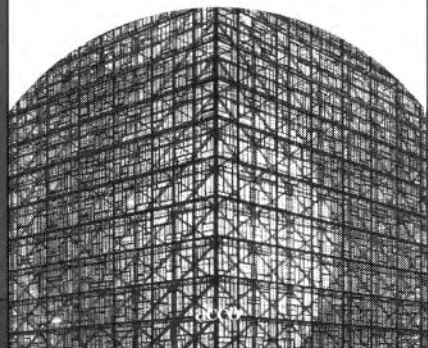
- Schattschneider, E. (1960). *Semi-sovereign people*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Schmitter, P.H. (1979). Still the century of corporatism? In P.H. Schmitter & G. Lehmbruch (Eds.), *Trends towards corporatist intermediation*. New York: Sage.
- Schouteden, A., Wauters, B., & Celis, K. (2013). *Links between MPs and interest groups: A cross-country analysis*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions, Mainz (Germany).
- Sundberg, J. (2003). *Parties as organized actors: The transformation of the Scandinavian three-front parties*. Retrieved from Helsinki.
- Terriere, L. (2017). *A federal tale of two arena's : How do regionalist parties strategically behave when they hold power in regional and national government?* Paper presented at the State of the Federation, Gent.
- Thomas, C. (2001). Preface. In C. Thomas (Ed.), *Political parties and interest groups: Shaping democratic governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- van Biezen, I. (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10(6), 701-722.
- van Biezen, I. (2008). State intervention in party politics: The public funding and regulation of political parties. *European Review*, 16(3), 337-353.
- Van de Wardt, M.-P. (2017). Explaining the effective number of parties: Beyond the standard model. *Electoral Studies*, 45, 44-54.
- Van den Brande, A. (1995). Algemene inleiding: machtige en onmachtige drukkinggroepen. *Res Publica*, 37(1), 5-9.
- Van der Waal, J., Achterberg, P., & Houtman, D. (2007). Class is not dead – It has been buried alive: Class voting and cultural voting in postwar Western societies (1956-1990). *Politics & Society*, 35(3), 403-426.
- Van Waarden, F. (1980). Corporatisme als probleemoplossing. In H. Verhallen, R. Fernhout & P. Visser (Eds.), *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en democratie* (pp. 17-69). Alphen aan de Rijn/Brussel: Samson Uitgeverij.
- Verge, T. (2013). Party strategies on territorial reform: State-wide parties and the state of autonomies in Spain. *West European Politics*, 36, 317-337.
- Verhallen, H., Fernhout, R., & Visser, P. (Ed.) (1980). *Corporatisme in Nederland. Belangengroepen en democratie*. Alphen aan de Rijn/Brussel: Samson Uitgeverij.
- Verhofstadt, G. (1992). *De weg naar politieke vernieuwing. Tweede burgermanifest*. Antwerpen-Baarn: Hadewijch.
- Volkens, A., & Klingemann, H-D. (2002). Parties, ideologies and issues. Stability and change in fifteen European party systems (1945-1998) In K. R. Luther & F. Muller-Rommel (Eds.), *Political parties in the new Europe* (pp. 143-167). NY: Oxford University Press.
- Wauters, B., & Schamp, T. (2014). *Onderzoeksnota. Standen binnen CD&V: een analyse op niveau van de partijleden*. Retrieved from Gent.
- Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.
- Weber, M. (1978). *Economy and society*. Berkeley: University of California Press.
- Zald, M. (1990). The logics of party formation: Ecological politics in Belgium and West Germany, by Herbert Kitschelt. *Administrative Science Quarterly*, 35(4), 751-753.

EU-Studies

Hendrik Vos

De impact van de Europese Unie

Beleidssterreinen, strijdpunten
en uitdagingen



ISBN 9789463442503
120 blz.
€ 26,00 (excl. verzendings-
kosten)

De Europese Unie houdt zich bezig met bijna alle beleidsterreinen: Europa organiseert een interne markt, neemt beslissingen over handel en buitenlandse politiek, voert een landbouw- en milieubeleid en legt sociale wetgeving vast. In het ene domein treedt de Unie veel doortastender op dan in het andere, maar bijna op elk vlak stipfelt ze vandaag krijtlijnen uit waar-

aan de lidstaten zich moeten houden. De verzameling van Europese wetten en regels telt intussen ruim honderd-duizend bladzijden. Vele van deze beslissingen hebben een directe invloed op ons leven.

In *De impact van de Europese Unie* brengt Hendrik Vos enkele Europese beleidsterreinen in kaart. Per domein geeft hij op een heldere manier aan welke beslissingen er door Europa genomen worden. In deze nieuwe editie toont hij met concrete en actuele voorbeelden aan hoe groot de impact van de Unie is geworden. Telkens gaat er aandacht naar de historische evolutie en de manier waarop Europa's greep door

Hendrik Vos

De impact van de Europese Unie

*Beleidssterreinen, strijdpunten en
uitdagingen*

de jaren heen strakker werd. Voor elk domein wordt ook nagegaan waar zich de politieke strijdpunten en spanningen bevinden. Ten slotte volgt ook steeds een blik in de toekomst: hoe kan de Europese Unie omgaan met de uitdagingen die ons te wachten staan?

HENDRIK VOS is professor in de Europese Politiek aan de Universiteit Gent. Hij doceert er over de geschiedenis van de integratie, over besluitvormingsprocessen en over de beleidsterreinen van de Europese Unie. Hij is ook columnist bij *De Standaard*. Hij publiceerde onder meer *Besluitvorming in de Europese Unie – een survival kit* (Acco).

Lobbybrieven en het regeerakkoord

Een verkennend onderzoek naar de belangenpolitiek in de kabinetsformatie¹

Arco Timmermans

ABSTRACT: Lobbying and the coalition agreement. An exploratory study of interest representation in government formation

Lobbying by interest groups and the formation of governments both are established themes of empirical research, but not much is known about their linkage. This article presents an exploratory study of organizations and groups with interests seeking influence on the political agenda at the earliest stage of a governmental life cycle: its formation. From the theoretical perspective of the politics of attention, an empirical study is made of the lobby papers that government *informateurs* receive from business, non-profit organizations and ngo's, public organizations and citizens or citizen groups. By comparing the lobby agenda of these diverse organizations and groups to the coalition agreement, it is possible to draw some preliminary conclusions about whose issues and themes become visible and prominent on the governmental agenda, and whose topics obtain lower priority. This research is a basis for further analysis of the impact of lobbying on the policy agenda.

KEYWORDS: lobby papers, coalition agreement, policy agenda, political attention

1. Het regeerakkoord beïnvloeden is vooruitzien

Na de verkiezingen van 15 maart 2017 volgde de langste kabinetsformatie in Nederland ooit, met ook het langste regeerakkoord tot nu toe: een document van meer dan 40 000 woorden. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie tekenden ervoor op 10 oktober 2017. De kabinetsformatie is behalve een proces van politiek aftasten en onderhandelen tussen partijen ook een fase in de levenscyclus van een kabinet die aantrekkelijk is voor belangenbehartigers. In de kabinetsformatie wordt de politieke agenda van de nieuwe regeringsploeg opgesteld, dus wie daar invloed op heeft, die heeft grip op de voornemens van het kabinet.

Nederland heeft een sterk ontwikkelde plancultuur, te zien als de rationele organisatie van beleid in de wisselwerking tussen het openbaar bestuur en de omgeving. Het regeerakkoord is daar een voorbeeld van en neemt ook een bijzondere positie in: een mix van gecodificeerd wantrouwen tussen politieke partijen met formules voor conflictbeheersing en agendering van prioriteiten, ombuigingen en hervormingen. Al die voornemens zijn de beoogde rode draad voor het kabinetsbeleid. Vergeleken met verkiezingsprogramma's, is het voor belangenbehartigers aantrekkelijk om invloed uit te oefenen op het regeerakkoord. Verkiezingsprogramma's kunnen aanwijsbaar resultaat voor belangenbehartigers opleveren met een symbolische betekenis voor de achterban. En verkiezingsprogramma's werken ook wel door in de kabinetsformatie, waar de wensenlijsten van de deelnemende partijen naast elkaar worden gelegd. In Nederland worden partijvoornemens ook nog door het Centraal Planbureau doorgerekend, waarvan een legitimerende werking uitgaat (Bolhuis, 2017). Maar als een partij in de oppositie terechtkomt, dan zijn er veel omwegen nodig om nog invloed op de politieke agenda van het kabinet te krijgen. Politieke partijen in Nederland en ook in andere landen met coalitiekabinetten ervaren het 'syndroom van de gesloten winkel': de Kamerfracties moeten hun beleidsboodschappen doen tijdens de kabinetsformatie, want bij veel onderwerpen gaat er na de zaak op slot (Timmermans, 2011).

Net als onderhandelaars die namens de partijen aan de formatietafel zitten, proberen ook belangenbehartigers invloed op het regeerakkoord uit te oefenen door sommige zaken daarin uitgebreid vermeld te krijgen en andere zaken juist van de agenda af te houden. De politieke agenda opstellen is niet alleen een kwestie van opgesomde wensen tot vernieuwing of verbetering van beleid voor de komende jaren, maar is voor een deel ook altijd gericht op de aandacht voor een aantal zaken weghouden. Wie geen belang heeft om een onderwerp ter discussie te stellen, die zal proberen de aandacht ervoor zo klein mogelijk te houden. De invloed in de kabinetsformatie op het regeerakkoord kan dus meer of minder zichtbaar zijn in de tekst. Ook al duren kabinetsformaties maanden, het venster om invloed van buiten uit te oefenen op de totstandkoming van de politieke agenda voor het nieuwe kabinet wordt van binnenuit bewaakt. De kabinetsformatie is in de Nederlandse gewoonte en doorgaans ook in andere landen geen open speelveld maar een uiterst besloten onderhandelingsproces, het zicht erop wordt tot een minimum beperkt gehouden. Wie door dat venster naar binnen wil, moet een ontwikkelde strategie, tact en doorzettingsvermogen hebben.

In tegenstelling tot de kennis over de rol van politieke partijen is er nog amper wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de belangenbehartiging in de kabinetsformatie door spelers van buiten de politiek. Dit artikel maakt een begin met systematisch onderzoek naar de belangenbehartiging tijdens de kabinetsformatie in Nederland door een analyse van de lobbybrieven die zijn bezorgd aan de informateurs in de formatie van 2017. De analyse sluit aan bij een lijn van onderzoek in

Nederland waarin de maatschappelijke en politieke agendavorming wordt bestudeerd. Een lobbybrief kan de indruk wekken een naïeve vorm van belangenbehartiging te zijn, omdat dit in het sterke krachtenveld tussen politiek en maatschappij ‘too little too late’ zou zijn om nog echt invloed te hebben op de politieke agenda. Ervaren beoefenaren zeggen het vaak: een goede lobby begint vroeg, zelfs al lang voordat de verkiezingen en de kabinetsformatie beginnen (Trouw, 28 maart 2017; NRC Handelsblad, 30 maart 2017). Maar als we lobbybrieven zien als *indicatie* van wie waarover invloed probeert uit te oefenen – en dus als meer dan alleen een wat obligate handeling om de eigen achterban te laten zien dat er iets gebeurt – dan kan een analyse van het dossier van lobbybrieven waardevolle inzichten opleveren.

In de volgende delen in dit artikel komt eerst de kabinetsformatie als bijzondere fase in de politieke agendavorming aan de orde: wat zijn de kenmerken van dit proces en wat is de betekenis van het regeerakkoord als een van de uitkomsten ervan? Daarna volgt een presentatie van de gegevensverzameling over de lobbybrieven in de kabinetsformatie van 2017. Een kwantitatief databestand op basis van de methodiek in het Comparative Agendas Project is gemaakt waarbij behalve de inhoud ook het type organisatie, de groep of de persoon die de lobbybrief heeft ingediend is gecodeerd. In de daarop volgende analyse staat de relatie tussen de lobbybrieven en het regeerakkoord centraal. Daarbij wordt gekeken hoe de aandacht voor thema’s in deze brieven zich verhoudt tot de verdeling van de aandacht voor thema’s in het regeerakkoord. De bevindingen worden vervolgens besproken aan de hand van inzichten uit de literatuur over belangenbehartiging, waarbij enkele suggesties voor verder onderzoek worden gedaan.

2. Het relatieve aandachtsperspectief en de kabinetsformatie

De afgelopen decennia heeft de literatuur over politieke agendavorming zich ontwikkeld van een focus op afzonderlijke issues en cases naar een bredere analyse van de hele reeks van onderwerpen waar politieke instituties zich mee bezighouden (Baumgartner & Jones, 1993; Jones & Baumgartner, 2005). In dit systeem perspectief op agendavorming wordt politieke aandacht vergeleken met onderwerpen die in de media en in de publieke opinie naar voren komen. Het theoretische perspectief hierbij is de evolutionaire benadering van het onderbroken evenwicht (Punctuated Equilibrium Theory) waarin periodes van stabiliteit en kleine, incrementele veranderingen worden afgewisseld met drastische wijzigingen in de aandacht voor onderwerpen op de agenda. Zulke verschuivingen op de agenda zijn, zoals Baumgartner en Jones (1993) stellen, de voorbode van ingrijpende beleidswijzigingen. Aandachtsverschuivingen op de agenda maken politieke en bestuur-

lijke energie los verderop in het beleidsproces, ze tillen onderwerpen als het ware over de drempel naar nieuw beleid. Deze benadering vult het al langer bestaande onderzoek naar de *posities* van politieke partijen en regeringen aan (Budge et al., 2001).

In Nederland heeft onderzoek in deze lijn van theorie en gegevensverzameling meer inzicht gebracht in de dynamiek van de aandacht op de politieke agenda. Bij het adresseren van problemen in verband met openbaar bestuur en democratie zijn er sinds 1945 beleidsgeneraties te zien waar in de ene periode de nadruk ligt op democratisering en in de daaropvolgende de nadruk verschuift naar efficiëntie (Breeman et al., 2008). Gebeurtenissen die impact hebben op het milieu of de fysieke en sociale veiligheid leiden in een cascade van aandacht tot verbreding van het thema en bestuurlijke investeringen (Breeman & Timmermans, 2008). Analyse van de jaarlijkse wetgevingsagenda sinds 1980 laat zien dat kabinetten vaak eerst hun aandacht concentreren en dan in de loop van de zittingstermijn meer gaan verdelen over een bredere reeks van onderwerpen (Timmermans & Breeman, 2014). En de wetenschappelijke bureaus van politieke partijen blijken zich tijdens de deelname van de aanverwante partij aan een kabinet met andere onderwerpen bezig te houden dan wanneer de partij in de oppositie zit (Timmermans et al., 2014).

Een centraal concept in de theorie en empirie van deze nieuwe generatie onderzoek naar de maatschappelijke en politieke agenda is de concurrentie om de aandacht. Hoewel de capaciteit van politieke en andere organisaties administratief is ingericht om veel zaken tegelijk te kunnen behandelen, ontstaan er toch altijd knelpunten, zeker als kwesties hoger oplopen en er een gevoel van drama en urgentie ontstaat. Aandachtsconcurrentie betekent selectie. Politieke partijen gaan met de beperkingen in tijd en middelen bij hun keuzes en handelen om door zich op thema's te richten waar kiezers hen in vertrouwen en competent in achten – de theorie van het *issue ownership* (Petrocik, 1996; Van der Brug, 2004).

Zo is ook de kabinetsformatie een arena waarin concurrentie om de aandacht voor problemen plaatsvindt. Deelnemers moeten daarin met alle beperkingen van dien proberen om balans te krijgen tussen het eigen partijbelang en het collectief waaruit een coalitiekabinet nu eenmaal bestaat. Het is een bijzondere arena, waarin tegenover de 'beleidsarme' agenda van het demissionaire, vertrekkende kabinet juist grote en substantiële zaken op de onderhandelingstafel komen waarover afspraken worden gemaakt om het nieuwe kabinet koersvast en stabiel te maken. In een artikel in *Res Publica* uit 1983 typeerden Peterson et al. de kabinetsformatie treffend als een "institutionalized extrainstitutional arena" (Peterson et al., 1983). Daarmee drukten zij uit dat dit proces plaatsvindt in een informele setting met spelregels uit het politieke gewoonterecht die buiten de formele politieke instellingen zijn geplaatst. Bekend zijn de beelden van weinig mededeelzame onderhandelaars die bij de verzamelde pers zo nu en dan even een luchtje komen scheppen. In de formatie van 2017 ontving de informateur een aanbod van

het Hof van Vijfeijken om de onderhandelingen op deze 'historische plek in het groen' te komen voeren. De partijen kozen voor de Stadhouderskamer in het Binnenhof, dichtbij de zenuwcentra van de politiek maar toch voldoende afgezonderd van de rest.

Over het regeerakkoord dat bij de witte rook uit het conclaaf openbaar wordt gemaakt, was in de internationale politicologische literatuur lange tijd scepsis. Het zou in de kabinetsformatie niet echt over de inhoud gaan, maar meer om *window dressing* door partijleiders die bij hun achterbannen de indruk moeten wekken dat ze niet zomaar met elkaar aan het regeringsavontuur gaan beginnen (Luebbert, 1986; Laver & Shepsle, 1996). Grote onderwerpen of conflicten zouden eerder coalitievorming in de weg staan dan dat partijen daar met elkaar inhoudelijk vooraf proberen uit te komen. Maar ook op dit terrein van onderzoek was er in een latere generatie studies uitgebreider aandacht voor de inhoud en de consequenties van het regeerakkoord (Timmermans, 2003; Strøm, Müller & Bergman, 2008; Martin & Vanberg, 2013; Moury, 2012). Hoewel de afspraken in een regeerakkoord geen harde garantie zijn dat alles zo wordt uitgevoerd tijdens de rit van een kabinet, hebben ze wel een inhoudelijk en procesmatig effect: empirisch onderzoek laat zien dat ze een agendafunctie hebben en ook een deel van de besluitvorming stroomlijnen (Timmermans, 2003; Moury, 2012). Aan de andere kant blijkt uit onderzoek naar Nederlandse coalitiekabinetten ook dat de politieke agenda niet alleen via planning in de formatie tot stand komt. Verschuivingen in prioriteiten komen ook vaak voor, veroorzaakt door onverwachte gebeurtenissen en nieuws dat een gevoel voor urgentie bij het ene onderwerp versterkt, waardoor de wet van de aandachtsconcurrentie begint te werken: andere zaken moeten wachten of worden op de lange baan geschoven (Timmermans & Breeman, 2010; 2014).

Niettemin brengt de 'regeerakkoorts' die na de verkiezingen telkens weer uitbreekt politieke partijen tot investeringen in allerlei beleidsonderwerpen, zaken van groot belang, kwesties waarover standpunten uiteenlopen, onderwerpen waarvan wordt verwacht dat hervormingen het land beter maken. Zo is de kabinetsformatie niet alleen voor de gebruikelijke partij-insiders een arena met strategische betekenis, maar ook voor allerlei organisaties of groepen van buiten die de politieke agenda willen beïnvloeden. Daar komt bij dat het bestuurlijke stelsel in Nederland in de loop van de decennia meer onder druk is komen te staan, waarbij de verzuilde structuur grotendeels is verdwenen en het vrij gesloten corporatistisch overlegmodel met meer confrontatie te maken heeft gekregen (Lijphart, 1989; Zweers, 2011). Sommige auteurs zien hier een ontwikkeling van een corporatistische 'ijzeren ring' rond de politieke instellingen naar een pluralistisch soort poldermodel (Van den Berg & Franke, 1998). Verder lijken binnenlandse, maatschappelijke ontwikkelingen een groter effect te hebben op de diversiteit aan belangenbehartiging en de cultuur van de consensuspolitiek dan de Europese integratie (Beyers et al., 2015; Dumont et al., 2015). Dat leidt tot de verwachting dat lobbyactiviteiten gericht op

de kabinetsformatie behalve vanuit gevestigde organisaties van buiten de politiek ook door nieuwere soorten organisaties en groepen worden ondernomen.

Er is onderzoek op gang gekomen naar de relatie tussen belangenorganisaties en politieke partijen. Zo constateren Rasmussen & Lindeboom (2012) dat naast traditionele verbanden tussen belangen vertegenwoordigende organisaties en politieke partijen ook organisatiecapaciteit en hulpbronnen van belangengroepen zelf verschil maken voor hun contacten met politieke partijen. Otjes & Rasmussen (2016) concluderen dat in Nederland de belangenorganisaties zich veel meer richten op de traditionele partijen met regeringservaring in het midden van het politieke spectrum dan op partijen aan de flanken die vaak uitdagers van gevestigde belangen zijn. De bijdrage van Schamps & Bouteca over België in dit nummer van *Res Publica* wijst eveneens in die richting.

Volgens Cotton & Déllis (2016) leidt informatiegericht lobbyen, waartoe we veel lobbyboodschappen bestemd voor de politieke agenda kunnen rekenen, niet tot een beter geïnformeerd beleidsproces maar heeft het eerder een soort pervers effect op de politieke agenda omdat het de ruimte wegdringt voor onderwerpen van maatschappelijk belang waar volksvertegenwoordigers zelf mee willen komen. Kimball et al. (2012) constateren dat er in de Verenigde Staten geen verband is tussen de lobbyagenda en de publieke opinie – lobbyisten dragen totaal andere zaken aan dan de onderwerpen die het publiek belangrijk vindt.

Welke implicaties ook worden gezien in het lobbyen op de politieke agenda, onderzoek daarnaar is bijzonder omdat het draait om de fundamentele vraag aan welke zaken aandacht zal worden besteed en aan welke zaken niet. Beïnvloeding van de parlementaire behandeling van wetsontwerpen heeft als uitgangspunt al die zaken die al op de rol staan in de Kamercommissies of in de plenaire vergadering. Maar invloed op de politieke agenda is bij uitstek bijdragen aan selectie. In de concurrentie om de aandacht sneuvelen niet alleen onderwerpen, maar ontstaan ook kansen om onderwerpen doelgericht van de agenda weg te houden omdat er over andere zaken meer te doen is in de media, publieke opinie of in de politieke arena zelf.

In dit artikel is de blik gericht op de lobbyagenda in de kabinetsformatie van 2017, waarbij wordt geanalyseerd welke organisaties en groepen over welke onderwerpen een lobbybrief hebben bezorgd bij een van de informateurs om invloed op het regeerakkoord uit te oefenen. De geanalyseerde lobbybrieven waren alle afkomstig van organisaties of groepen buiten de politiek en zonder formele organisatorische verbanden naar politieke partijen. Om echte invloed te traceren in alle gevallen van ingezonden brieven is verder onderzoek nodig, waarbij het causale verband tussen de inhoud van het regeerakkoord en de lobbybrieven aangetoond zou moeten worden. De analyse van de lobbybrieven is opgezet vanuit het relatieve aandachtsperspectief, waarbij er systematisch is vergeleken hoe de aandacht voor thema's in lobbybrieven zich verhoudt tot de aandachtsverdeling voor de-

zelfde thema's in het regeerakkoord. Het regeerakkoord is als politieke agenda allereerst een mechanisme voor de selectie van aandacht voor onderwerpen voor het nieuwe kabinet.

De gegevens uit de lobbybrieven zijn verzameld aan de hand van het codeboek dat wordt gebruikt in het Nederlandse deel van het Comparative Agendas Project (www.comparativeagendas.net). Dat codeboek bestaat uit negentien hoofdcategorieën van beleid, zoals macro-economie, gezondheidszorg, milieu en openbaar bestuur en democratie, die elk zijn onderverdeeld in subcodes, zoals monetaire zaken, belastingen en industriebeleid onder macro-economie en zaken over ziektekostenverzekeringen, regulering van medicijnen en medisch-ethische kwesties onder gezondheidszorg. In totaal telt het codeboek 244 van die specifieke onderwerpen binnen de hoofdcategorieën. Van de lobbybrieven is een inhoudsanalyse gemaakt, behalve op onderwerp ook op het type organisatie, groep of persoon als afzender van de brief. Het codeerproces is uitgevoerd door twee los van elkaar werkende onderzoeksassistenten, waarbij voorkomende verschillen zijn besproken om de betrouwbaarheid van de zo tot stand gekomen dataset zo hoog mogelijk te maken. Daarnaast is bij de gegevensverzameling voor dit onderzoek per geval een code gegeven voor het alleen of in collectief verband indienen van de brief. Zo kan een lobbybrief door een afzonderlijk bedrijf zijn ingediend of door een brancheorganisatie die de hele bedrijfssector vertegenwoordigt. Een individuele burger kan een brief inzenden, maar ook een groep burgers die gezamenlijk een nationale kwestie wil aankaarten.

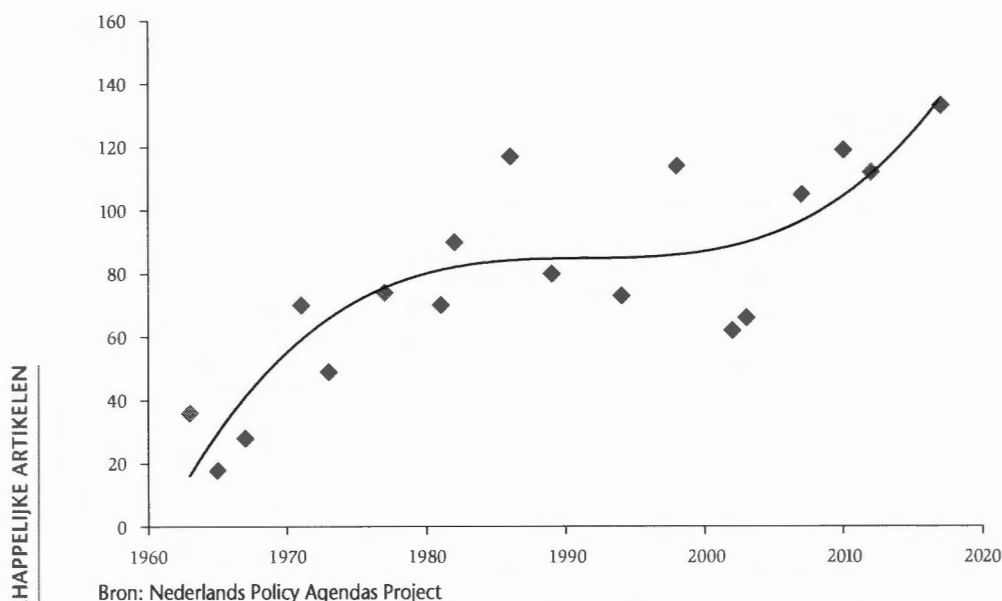
Op dezelfde manier is de inhoud van het regeerakkoord uit 2017 gecodeerd. Van de regeerakkoorden in Nederland sinds het eerste openbaar gemaakte akkoord in 1963 is een databestand gemaakt met daarin ruim 6 000 gecodeerde uitspraken en voornemens. Ook deze dataset is tot stand gekomen door codeerwerk van los van elkaar werkende onderzoeksassistenten, met regelmatige controles op de intercodeurbetrouwbaarheid.² Dit databestand maakt het mogelijk om longitudinaal onderzoek te doen naar de ontwikkeling van de politieke agenda en om die internationaal te vergelijken (zie bijvoorbeeld: Jennings et al., 2011). In dit artikel wordt gebruik gemaakt van deze data over regeerakkoorden om de analyse van de lobbybrieven gericht op de politieke agenda in context te plaatsen. Die context komt nu hieronder het eerst aan de orde.

3. De lobbyagenda en het regeerakkoord

In de afgelopen halve eeuw zijn in een golfbeweging regeerakkoorden langer en korter geworden, met de laatste vijftien jaar weer een trend omhoog. Figuur 1 geeft de regeerakkoorden sinds 1963 met daarbij voor elk akkoord de reikwijdte

(in onderzoek binnen het Comparative Agendas Project *policy scope* genoemd) van het aantal verschillende thema's. De lengte van het akkoord in woorden correspondeert sterk met de reikwijdte in thema's, dus langere akkoorden bevatten bredere variatie, meer gevallen waarin allerlei verschillende subcodes uit het codeboek van toepassing waren. Anders gezegd: als de capaciteit van de agenda groeit, komt er meer plaats voor grotere diversiteit aan onderwerpen. Dat is niet automatisch het geval, want een politieke agenda kan ook uitdijen vanwege grote aandacht en gevoel van urgentie voor slechts enkele onderwerpen. In andere gevallen is er om min of meer formele redenen geen mogelijkheid om de agenda sterk uit te breiden, zoals het aantal mondelinge Kamervragen dat door het Presidium van de Tweede Kamer binnen de perken wordt gehouden of het aantal wetsontwerpen of -voorstellen dat jaarlijks op de rol gezet kan worden.

De kabinetsformatie in Nederland is bedoeld om de agenda voor de rit van het kabinet zoveel mogelijk in banen te leiden en om die reden zien we weliswaar prioriteiten naar voren komen, maar doorgaans geen concentratie op slechts enkele thema's. Behalve het feit dat er nu eenmaal veel thema's van beleid zijn die vanuit het perspectief van het openbaar bestuur aandacht nodig hebben (en het alomteverbaazing zou wekken als thema's helemaal worden genegeerd), is een regeerakkoord ook een politieke formule die voor elk wat wils moet bevatten. Als de betrokkenen het nodig vinden, dan duurt – ondanks de kritiek die elke keer weer klinkt – de kabinetsformatie toch gewoon langer dan gebruikelijk en neemt het aantal woorden in het regeerakkoord ook weer toe.



FIGUUR 1. Reikwijdte van regeerakkoorden in aantal verschillende subthema's.

Het regeerakkoord van 2017 was behalve het langste ook de politieke agenda met de grootste reikwijdte aan diverse onderwerpen. Dat is een relevante constatering wanneer we dat patroon vergelijken met de evolutie van de politieke agenda, gebruikmakend van andere bronnen voor empirisch onderzoek, zoals de jaarlijkse troonredes en de productie van wetgeving. Bovendien is het ook opvallend vergeleken met de ontwikkeling in andere landen. Er is sprake van wat Baumgartner & Jones (2015) *the great issue expansion* uit de periode van de opbouw van de welvaartsstaat noemen, die na decennia van naoorlogse groei in de jaren negentig van de vorige eeuw een kentering liet zien waarbij de reikwijdte van de agenda begon te verminderen. De overheid zou zich niet te uitgebreid met alle mogelijke zaken meer moeten bemoeien, was het devies. Regeerakkoorden in Nederland laten de afgelopen vijftien jaar dus een ander beeld zien, wat illustratief is voor de toegenomen onzekerheid van partijen die met elkaar een coalitie moeten vormen om daadkracht te smeden en parlementair overeind te blijven.

Voor belangenbehartigers is het akkoord hiermee een belangrijk startpunt, maar voor ten minste een deel van hen is het ook een mikpunt. Het is niet bekend hoeveel organisaties, groepen of personen met een lobbyboodschap precies in de kabinetsformatie actief zijn. De informatie daarover tot dus ver is meest anekdotisch en bovendien zal er vertekening zijn omdat er vooral succesverhalen komen bovendien. Verkennende interviews met belangenbehartigers geven een impressie, waaruit veel diversiteit aan benaderingen naar voren komt. Voor sommigen is de kabinetsformatie een strategisch belangrijke arena, anderen lijken daar minder op in te zetten. De ene wil het menu meebepalen, de andere wacht af tot er bekend is wat erop staat. Ook in de onderwerpen is grote variatie, wat de diversiteit aan de populatie van belangenbehartigers in Nederland weerspiegelt.³

Grotere thema's waarmee verbindingen kunnen worden gelegd, tussen issues en ook tussen diverse soorten stakeholders en andere belanghebbenden, lijken kansrijker te zijn dan heel specifieke lobbyboodschappen die vooral het eigen belang van de organisatie dienen. Onderhandelaars van de politieke partijen zijn doorgaans niet uit op een rol als doorgeefluik maar zoeken draagvlak en thema's waarop de nieuwe politieke agenda kansen voor hen biedt. Dat is met het groeien van de electorale onzekerheid van regeringsbekwame partijen een steeds belangrijkere voorwaarde om aandacht aan onderwerpen te besteden. De grote ophef over de afschaffing van de dividendbelasting, waarover in het regeerakkoord van 2017 een voornemen is opgenomen nadat vier multinationals dat in de kabinetsformatie hadden bepleit, is behalve een geval van lobbyen via de binnenroute ook een voorbeeld van het risico dat belangenbehartigers lopen als zij niet in staat zijn het eigenbelang geloofwaardig met het maatschappelijk belang te verbinden. De maatschappelijke druk op bedrijven neemt toe. Een voorbeeld van een breder thema dat allerlei belangen dwars door de samenleving verenigt, is de energietransitie. Een brede coalitie van bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties heeft hier in Nederland

een mobiliserend thema van gemaakt, met een groeiend aantal aanhakende spelers. Behalve ngo's die lobbyen via de media en de publieke opinie als vast deel van hun repertoire hebben, zoeken ook traditionele, gevestigde belangenorganisaties meer publieke aandacht dan zij gewoon waren te doen, zoals de werkgeversorganisatie VNO-NCW, vakbonden, brancheorganisaties die het voor een hele sector opnemen en de Mobiliteitsalliantie, die als gelegenheidscoalitie in de kabinetsformatie van 2017 een pleidooi hield voor meer investeringen in verkeer en vervoer. Openbaring van lobbyboodschappen versterkt verder het commitment van deelnemers die zich bij zulke belangencoalities aansluiten (Alemanno, 2017, 167).

Een licht laten schijnen op het lobbyen tijdens de kabinetsformatie in Nederland, die zich doorgaans in de schemering afspeelt, is mogelijk door het dossier van de informateurs te analyseren. Dat dossier bevat naast de formele verslagen die de informateur zelf maakt van de vorderingen en conclusies ook alle correspondentie afkomstig van organisaties, groepen en afzonderlijke personen van buiten. In de formatie van 2017 waren er drie informateurs waarvan de laatste uiteindelijk succesvol was. Dat proces duurde van 16 maart (benoeming informateur Edith Schippers, VVD) tot 10 oktober 2017 (eindverslag informateur Zalm, eveneens VVD). Een kort intermezzo onder leiding van de ervaren informateur Herman Tjeenk Willink (PvdA) leidde tot niets.

Het dossier van de brieven aan de informateurs is geanalyseerd op onderwerp, op het type actor dat de brief heeft ingediend en op het afzonderlijk of in collectief verband aanbieden van zo'n lobbyboodschap. Informateur Schippers ontving 414 brieven van buiten de politiek, Herman Tjeenk Willink ontving er 60 en Gerrit Zalm 223. In zijn dagen als formateur ontving Rutte ook nog drie brieven van buiten de politiek. Het totaal komt hiermee op precies 700, waarbij alle correspondentie vanuit de formeel intern betrokkenen in de kabinetsformatie en de adviezen van de politieke partijen aan de informateurs niet zijn meegeteld. Al deze lobbybrieven waren afkomstig van organisaties of groepen die zelf niet waren verbonden met een of meer politieke partijen (los van opgebouwde relaties met politieke partijen in de belangenbehartiging, maar die relaties waren niet formeel organisatorisch). Een aantal had een omvattende brief met meerdere onderwerpen die in belang ongeveer gelijk waren, maar in de meeste gevallen bevatte een lobbybrief een min of meer duidelijke boodschap over een onderwerp. Opvallend is dat de eerste informateur, Edith Schippers, verreweg de meeste brieven ontving, ook al was zij niet de langst informerende van het drietal, want dat was Gerrit Zalm. Een logische verklaring daarvoor is dat aan het begin van de formatie niemand nog wist dat er zoveel rondes en tijd voor nodig zou zijn, dus wie zich echt op de informateur wilde richten, deed dat meestal meteen. Ervaren organisaties die al vele kabinetsformaties hadden meegemaakt, postten hun boodschap opnieuw bij het aanschuiven van een nieuwe informateur, soms met wat bijstelling van de inhoud. De meeste lieten het bij de ene bezorging. Er waren er ook die pas in de informatiefase van

Zalm actief werden. Dat laat zien dat uit het nieuws dat uit de formatie naar voren kwam, er inzichten of indrukken ontstonden die voor een aantal organisaties reden waren om zich alsnog tot de informateur te richten.

3.1. *Herkomst van lobbybrieven*

Van welk type organisatie of groep of persoon waren de lobbybrieven afkomstig? Van de 700 brieven die zijn gecodeerd, waren er 212 afkomstig uit het bedrijfsleven, dat is 30,3%. Er waren er 203 afkomstig van non-profitorganisaties en ngo's, 29,0%. Op de derde plaats kwamen burgers en burgergroepen met 153 brieven, 21,9%, en op de vierde en laatste plaats publieke organisaties met 132 ingestuurde brieven, 18,8%. Publieke organisaties waren niet alleen de bekende typen zoals gemeenten, provincies en de Unie van Waterschappen maar ook de Sociaal-Economische Raad (SER), De Nederlandse Bank, het Central Planbureau en Actal, dat pleitte voor vermindering van de regeldruk. Burgers en burgergroepen richtten zich soms op heel specifieke onderwerpen, maar vaker op beleidsthema's en publieke problemen. Als we de non-profitorganisaties, ngo's en burgers al dan niet in groepsverband opererend bij elkaar optellen, dan is dat iets meer dan de helft van het totaal, 50,9%, dus duidelijk meer dan de categorie van organisaties uit het bedrijfsleven of die van de organisaties uit het openbaar bestuur. Dit resultaat stemt wel overeen met de verwachting dat door de grotere maatschappelijke druk op de traditionele, vrij gesloten overlegdemocratie ook nieuwere soorten organisaties en groepen zich met de politieke agenda in de kabinetsformatie gaan bemoeien.

Edith Schippers (VVD) ontving als eerste informateur 30,9% van de brieven vanuit het bedrijfsleven. Bij haar opvolger Tjeenk Willink (PvdA) was dat maar 13,3% en bij Zalm (VVD) het hoogste percentage: 33,6. Vanuit non-profitorganisaties en ngo's ontving Schippers 33,1% van haar brieven, Zalm 25,1% en Tjeenk Willink opnieuw slechts 13,3%. Omgekeerd was informateur Tjeenk Willink veruit de populairste onder de brieven schrijvende burgers en burgergroeperingen: van zijn ontvangen lobbypost was 63,3% van hen afkomstig. Daarbij bleven Zalm met 21,5% en Schippers met 16,2% ver achter. Overheidsorganisaties ten slotte maakten bijna 19% uit van de lobbybrieven aan zowel Schippers als Zalm en 10% van die aan Tjeenk Willink.

Kortom, de eerste informateur Schippers werd relatief het meest aangeschreven door non-profitorganisaties en ngo's, haar opvolger Tjeenk Willink door burgers die vaak op een koerswijziging in de formatie hoopten en in de daaropvolgende en lang durende ronde van Zalm had het bedrijfsleven het grootste aandeel. Alleen wanneer we de categorie van non-profitorganisaties en ngo's en die van burgers samennemen, komen die op een aanzienlijk hoger aandeel uit. Dat aandeel nam wel wat af in de loop van de formatie, terwijl het bedrijfsleven juist actiever werd.

Bedrijven lieten de minste daling zien in hun activiteiten van het begin naar het eind van de formatie – ze waren relatief gezien de meeste constante afzenders van lobbybrieven aan de informateur.

Zoals tabel 1 laat zien, waren de meeste brieven schrijvers individuele organisaties of (minder vaak) personen: samen 53,7%. De andere 46,3% waren collectief handelende spelers, ofwel formele coalities zoals brancheorganisaties, koepelorganisaties of collectieven die zich met een of enkele thema's bezig hielden. Wanneer we ingaan op de typen organisaties die al dan niet gezamenlijk een lobbybrief stuurden, komen grote verschillen naar voren. Van de bedrijven handelde 66,5% collectief, duidelijk meer dan de andere typen schrijvers van een lobbybrief. Van die collectieve spelers uit het bedrijfsleven waren verreweg de meeste een formele branche- of beroepsorganisatie. Van de non-profitorganisaties en ngo's trok iets meer dan de helft gezamenlijk op. Publieke organisaties opereerden duidelijk meer solistisch: in 63,6% van de gevallen. Burgers schreven zelfs in meer dan 80% van de gevallen helemaal op persoonlijke titel. Dat wijst erop dat van echt *grassroots lobbyen* tijdens de kabinetsformatie in Nederland nog amper sprake is.

Niettemin kan de conclusie op basis van dit patroon zijn dat er diversiteit is in de populatie van aanbieders van een lobbybrief aan een van de informateurs. Dat geldt zowel tussen de vier categorieën organisaties of groepen als daarbinnen.

TABEL 1. **Individueel of collectief aangeboden lobbybrieven.**

	Individueel	Collectief	
Bedrijven	33,5	66,5	30,3 % van totaal
Non-profit en ngo's	48,3	51,7	29,0 % van totaal
Publieke organisaties	63,6	36,4	18,8 % van totaal
Burgers	80,4	19,6	21,9 % van totaal
Totalen	53,7	46,3	100 % (N = 700)

Uit deze analyse komt dus duidelijk naar voren dat bedrijven en andere private spelers uit de beroepspraktijk hun lobbyboodschap veel vaker gezamenlijk aan de informateur aanleverden dan de andere typen spelers, en het was meestal de brancheorganisatie die die rol vervulde. Het contrast wordt groter naarmate we verder naar de publieke sfeer kijken, tot aan individuele burgers toe. Daarbij moeten we wel bedenken dat burgers ook actief zijn wanneer zij zijn aangesloten bij maatschappelijke groeperingen, maar in dit onderzoek is dat een aparte categorie van belangenbehartigers omdat die het lobbyen meestal meer hebben geprofessionaliseerd.

Een verklaring voor de bevinding dat bedrijven vaker collectief een lobbybrief aanleverden kan zijn dat de ontvankelijkheid van een informateur voor een specifieke lobbyboodschap van een afzonderlijke commerciële organisatie doorgaans niet hoog zal zijn, althans niet langs de weg van de formele brief. Een breder col-

lectief optreden via een branche- of beroepsorganisatie dat op die manier draagvlak uit de hele sector laat zien, geeft meer kans dat het signaal wordt opgepakt. Soms is zo'n brief aan de informateur misschien een wat obligaat onderdeel van de public affairs vanuit de branche, maar in andere gevallen heeft de boodschap echt als bedoeling om bij te dragen aan de agenda van de kabinetsformatie. Andere routes richting politieke partijen en onderhandelaars maken daarvan vaak ook deel uit. Voor publieke organisaties lijkt dat anders te werken en voor burgers is dat nog sterker het geval. Wanneer we iets nader naar die burgercategorie kijken, valt nog op dat burgers zich wat vaker in collectief verband richtten op de informateur in de eerste fasen van de formatie, tijdens de rondes van Edith Schippers. Latere brieven van burgers waren vaak commentaar op de formatie zelf of op politieke partijen die daar al dan niet bij betrokken waren. Ook non-profitorganisaties en ngo's die appelleren aan maatschappelijke doelen en idealen handelden vroeg in de kabinetsformatie meer in collectief verband dan in de latere fasen.

Dat leidt tot de conclusie dat er vaker collectief werd gehandeld bij een lobbybrief die in de eerste maanden van de kabinetsformatie werd aangeboden en dat latere brieven relatief vaker door individuele afzenders bij de informateur werden bezorgd. De logica daarbij kan zijn dat bredere boodschappen vanuit de sector of uit bepaalde maatschappelijke gremia worden uitgezonden als de agenda van de kabinetsformatie nog vrij open is en dat meer specifieke spelers met meer gerichte lobbyboodschappen actiever worden naarmate er in de media of uit andere bron is gebleken hoe de agenda van de kabinetsformatie er ongeveer uitziet en er al selectie in partijen en onderwerpen heeft plaatsgevonden. Non-profitorganisaties en ngo's zetten hun kaarten relatief vaak op de beginfase van de kabinetsformatie, terwijl bedrijven hun activiteiten wat meer spreidden over het hele formatieproces.

3.2. *Onderwerpen in lobbybrieven*

Vervolgens kijken we naar de onderwerpen van de lobbybrieven. Het totaal aantal waarnemingen over onderwerpen in de lobbybrieven is wat groter dan het aantal brieven zelf, omdat voor elke bij de informateur ingediende lobbybrief is gekeken of de inhoud zich op een specifiek onderwerp richtte of een bredere boodschap had waarin meerdere thema's zijn opgenomen. Sommige organisaties boden een reeks van thema's en visies daarop aan de informateur aan, zoals bijvoorbeeld Rabobank en Nationale Nederlanden deden, beide organisaties uit de financiële sector die zich breder maatschappelijk willen profileren. Die zijn meervoudig gecodeerd, waardoor het aantal observaties over de inhoud van brieven uitkomt op 708. Een groot deel van de brieven van burgers ging over openbaar bestuur en democratie en waren eigenlijk vooral uitingen van ongenoegen over het formatieproces zelf.⁴ Om vertekening te voorkomen, zijn die brieven buiten de verdere analyse gehou-

den en komt het aantal observaties uit op 659. Tabel 2 geeft de verdeling van onderwerpen in het dossier. De gezondheidszorg staat dus op de eerste positie, gevolgd door rechten en immigratie en zo verder. In tabel 2 zijn ook de percentages aandacht voor de thema's in het regeerakkoord opgenomen.

De reikwijdte van het totale brievendossier is 147 verschillende soorten issues, gecodeerd op basis van hetzelfde codeboek voor inhoudsanalyse uit het Comparative Agendas Project dat gebruikt is om de regeerakkoorden te analyseren. Het totale aantal subonderwerpen in het codeboek is 244, maar als we bedenken dat in dit onderzoek alleen de lobbybrieven van een enkele kabinetsformatie zijn onderzocht, is het aantal van 147 vrij groot. Vergelijkbare analyses van de agenda over langere termijn, met meetpunten in een lange reeks van jaren, laten waarden zien die hier niet veel van afwijken. De capaciteit van de agenda is vaak institutioneel begrensd. De jaarlijkse agenda van wetgeving bijvoorbeeld schommelt wel, maar komt vanwege de politieke en administratieve verwerkingscapaciteit in Nederland zelden boven de 200 per jaar, met een reikwijdte in onderwerpen die minder dan de helft daarvan is, rond de 80 subtopics in totaal (Timmermans & Breman, 2014). Media laten doorgaans de grootste reikwijdte in onderwerpen zien, wat niet verrassend is gezien hun functie en vermogen om constant van aandacht te wisselen (Boydston, 2013; Baumgartner et al., 2009).

TABEL 2. Aandacht voor onderwerpen in brieven aan informateur en in regeerakkoord 2017.

Thema	N lobbybrieven	% lobbybrieven	% regeerakkoord
Gezondheidszorg	73	11,1	11,5
Rechten en immigratie	63	9,6	10,9
Milieu en energie	56	8,5	9,0
Onderwijs en cultuur	55	8,3	10,1
Openbaar bestuur en democratie	53	8,0	4,1
Macro-economie	49	7,4	3,7
Sociale zaken	45	6,8	2,7
Arbeidsmarkt	44	6,7	14,8
Commercie en bedrijven	39	5,9	3,8
Technologie, ICT	38	5,8	1,2
Landbouw en voedsel	31	4,7	3,9
Volkshuisvesting	29	4,4	2,1
Justitie en criminaliteit	27	4,2	8,4
Transport en vervoer	18	2,7	5,6
Waterbeheer en ruimtelijke ordening	16	2,4	1,1
Internationale zaken	12	1,8	5,4
Defensie	6	0,9	1,7
Buitenlandse handel	5	0,8	0,0
Totaal	N = 659	100%	100%

3.3. *Onderwerpen naar herkomst*

Als we deze aandachtsverdeling opsplitsen per type afzender van de brieven, dan komt uit tabel 3 een groot verschil naar voren in gewenste prioriteiten voor thema's op de agenda in de kabinetsformatie. Dat is gedaan voor de vijf grootste thema's. Daarbij valt ook op dat non-profitorganisaties en ngo's en burgers allebei een duidelijkere nadruk laten zien, want hun prioriteiten top vijf omvat bijna twee derde van al hun aandacht voor de volledige reeks van thema's, terwijl dat voor bedrijven en organisaties uit het openbaar bestuur ongeveer 55% is. Die laatste typen organisaties verdelen hun aandacht voor onderwerpen dus iets gelijkmatiger in de brieven aan de informateur. Maatschappelijke organisaties willen kennelijk nadrukkelijker de aandacht op enkele thema's vestigen – sommige sectoren of thema's zijn dus meer vertegenwoordigd dan andere. Met de brieven aan de informateur als bron voor gegevens, is de conclusie dat de *lobbyagenda* van bedrijven, non-profitorganisaties en ngo's, organisaties uit het openbaar bestuur en burgers sterk uiteen liep. Dat komt overeen met resultaten uit internationaal onderzoek (Kimball et al., 2012).

TABEL 3. **Vijf hoogste prioriteiten in lobbybrieven aan informateur per type afzender.**

Bedrijfsleven		Non-profit en ngo's		Openbaar bestuur		Burgers	
Commercie en bedrijven	15,5	Rechten en immigratie	19,2	Openbaar bestuur en democratie	12,9	Openbaar bestuur	20,4
Arbeidsmarkt	10,8	Onderwijs	16,2	Milieu en energie	12,1	Gezondheid	15,6
Economie	10,6	Gezondheid	13,7	Economie	10,6	Rechten en immigratie	14,4
Gezondheid	9,9	Sociale zaken	10,0	Sociale zaken	9,8	Economie	7,7
Milieu en energie	9,9	Milieu en energie	7,5	Volkshuisvesting	9,1	Justitie en criminaliteit	6,9

3.4. *Agendacorrespondentie tussen lobbybrieven en het regeerakkoord*

De vraag is vervolgens: zien we de verdeling van aandacht voor onderwerpen in de lobbybrieven aan de informateur terug in het regeerakkoord? Alle brieven traceren op zichtbaarheid in de tekst van het akkoord zou methodisch gezien wel kunnen, maar vergt apart onderzoek. Daarbij is nog steeds de vraag hoe hard het causale verband is, zeker als er geen letterlijke verwijzingen te vinden zijn (Dür, 2008; Dür et al., 2015). Hier kijken we naar de *agendacorrespondentie* van het volledige dossier van brieven met het regeerakkoord van 2017. We gebruiken daarvoor de

relatieve aandachtsverdelingen voor onderwerpen op basis van de codering van beide agenda's.

Het regeerakkoord van 2017 had met 133 verschillende subcodes de grootste reikwijdte sinds de eerste meting in 1963. Die reikwijdte is iets kleiner dan de 147 subcodes uit het lobbybrievendossier. Puur rekenkundig zou een conclusie dus kunnen zijn dat er in elk geval veertien (147 minus 133) onderwerpen in de kabinetsformatie zijn aangedragen die uiteindelijk buiten het regeerakkoord zijn gebleven. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet goed vast te stellen of dat gevallen waren van echt falende lobbybrieven, of dat het boodschappen waren die door een wisseling van partijen tijdens de coalitieonderhandelingen verder uit de aandacht zijn geraakt, of dat er misschien actief en met succes door andere belangenbehartigers druk is uitgeoefend *tegen* het op de agenda plaatsen van deze lobbyonderwerpen.

Om de agendacorrespondentie te bepalen kijken we nu naar de aandachtsverdeling over de hoofdcategorieën van beleid in het regeerakkoord van 2017, zoals vermeld in tabel 2. Hoewel regeerakkoorden in de loop van de decennia een steeds gelijkmatigere verdeling van de aandacht laten zien, komen er nog altijd behoorlijke schommelingen voor tussen kabinetsformaties. In 2017 was de arbeidsmarkt het grootste thema, met bijna 15% van de gecodeerde uitspraken, terwijl in het voorgaande akkoord van 2012 aan dat thema maar iets meer dan 8% werd besteed. Onderwijs en cultuur kreeg iets meer dan 10%, in 2012 was dat nog bijna 13%. Sociale zaken was in 2012 met ruim 8% duidelijk prominenter dan in 2017 toen er maar ruim 3% van de aandacht naar uit ging. Een soortgelijke daling was er voor het thema openbaar bestuur en democratie. Milieu en energie samen kregen in 2017 ruim 9%, meer dan een verdubbeling ten opzicht van het voorgaande regeerakkoord. Stijgers waren ook volksgezondheid en burgerrechten en immigratie.

Vergelijking tussen de percentages aandacht voor thema's in het regeerakkoord ten opzichte van de lobbybrieven laat enkele grote verschillen zien. Het meest in het oog springende verschil is de arbeidsmarkt, met 6,7% van de brieven tegen 14,8% in het regeerakkoord. Verder zijn sociale zaken, de economie, technologie en telecommunicatie en openbaar bestuur en democratie onderwerpen die meer in lobbybrieven centraal stonden dan in het regeerakkoord. Dat was omgekeerd bij justitie en criminaliteit, transport en vervoersinfrastructuur en buitenlandse zaken, waar in het regeerakkoord meer aandacht voor was dan in de lobbybrieven. Er zijn ook duidelijke overeenkomsten te zien, zoals bij gezondheidszorg, een groot thema waarvoor de aandacht in lobbybrieven bijna even groot was als in het regeerakkoord. Onder de circa 550 leden van de Nederlandse Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) is gezondheidszorg het grootste werkteerrein (Timmermans, 2015).

Op basis van die gegevens komt de correlatiecoëfficiënt voor agendacorrespondentie uit op 0,62. Dat getal drukt uit dat de aandachtsverdeling voor alle hoofdonderwerpen in het regeerakkoord voor 0,62 overeenstemt met die in het dossier van

lobbybrieven. Een correlatie van 0 zou geen samenhang uitdrukken tussen de twee agenda's, een 1 zou volledige overlap van de aandachtsverdeling betekenen. Er zou theoretisch ook een negatieve correlatie mogelijk zijn, waarbij de thematische prioriteiten in lobbybrieven in omgekeerde verhouding staan met die in het regeerakkoord. Soms wordt in onderzoek een dergelijke negatieve correlatie gevonden tussen de input in het beleidsproces zoals de publieke opinie of media-aandacht en aan de andere kant de politieke agenda en de beleidskeuzes die worden gemaakt (Jones & Baumgartner, 2005, 255-260; John et al., 2013, 148). Dat was bij de lobbybrieven en het regeerakkoord in Nederland in 2017 dus zeker niet het geval.

Het verschil in de top vijf van prioriteiten tussen de categorieën afzenders van lobbybrieven (zie tabel 3) is reden om ook voor die vier categorieën apart de agendacorrespondentie te bekijken. Daaruit komt een opvallend verschil naar voren: de lobbybrieven van non-profitorganisaties en ngo's laten een agendacorrespondentie met de aandachtsverdeling in het regeerakkoord van 0,61 zien. De andere categorieën afzenders van lobbybrieven blijven daar ver bij achter: voor bedrijven is de correlatiecoëfficiënt 0,28, voor burgers 0,39 en voor organisaties uit het openbaar bestuur 0,02, dus vrijwel geen correlatie. Het verband tussen de aandachtsverdeling voor thema's in lobbybrieven van non-profitorganisaties en ngo's met die in het regeerakkoord is statistisch significant. De statistische parameters staan in bijlage 1.

Dat resultaat uit de analyse betekent dat de aandachtsverdeling voor onderwerpen in brieven van non-profitorganisaties en ngo's de beste voorspeller is van de aandachtsverdeling van onderwerpen in het nieuwe regeerakkoord dat er een aantal maanden na volgt. Dat verband krijgt nog meer nadruk doordat, zoals we zagen, de lobbybrieven vanuit non-profitorganisaties en ngo's relatief vaker in de vroege fase van de kabinetsformatie zijn ingediend, terwijl de activiteit van die categorie inzenders van lobbybrieven vergeleken met andere typen inzenders afnam naar het einde van het formatieproces toe. De samenhang met lobbybrieven van burgers blijft daarbij achter en die met lobbybrieven van bedrijven daar weer achter. Onderwerpen waar het openbaar bestuur via lobbybrieven aan de informateur aandacht voor vraagt, krijgen een nog kleinere hoeveelheid aandacht in het regeerakkoord. De kabinetsformatie lijkt niet zo'n geschikte arena te zijn om in te zetten op aandacht voor thema's waar organisaties uit het openbaar bestuur (vaak uit het decentrale bestuur) zich mee bezig houden. Wat ook nog naar voren komt uit de gegevens, is dat de aandacht voor thema's wat meer samenhangt tussen non-profitorganisaties en ngo's en burgers en tussen en organisaties uit het openbaar bestuur en burgers. Hoewel die laatste correlaties statistisch niet hard zijn, is er een licht negatief verband tussen de lobbybrieven van bedrijven en die van non-profitorganisaties en ngo's en ook tussen bedrijven en het openbaar bestuur. Op de hoofdlijnen van de aandacht voor beleidsthema's zien alleen non-profitorganisaties en ngo's duidelijke aansluiting in het regeerakkoord.

4. Discussie

Lobbybrieven geven een indicatie wie waarover invloed probeert uit te oefenen op de kabinetsformatie en de inhoud van het nieuwe regeerakkoord. De kabinetsformatie is het eerste en politieke relevante selectieproces in de totstandkoming van de politieke agenda. De verdeling van de aandacht is daar een element in, vanuit de gedachte dat thema's die prominent op de agenda komen verderop tijdens de zittingstermijn van het kabinet onderwerp van politieke beslissingen en bestuurlijke investeringen zijn. Hoewel lang niet alle beslissingen vooraf in beeld kunnen komen, zaken verdwijnen en ongeplande onderwerpen zich op de voorgrond kunnen dringen, wordt het spel om de aandacht in de kabinetsformatie zo als een strategisch spel gezien waar de moeite later zal lonen. Ook allerlei organisaties en groepen met belangen zijn zich daar sterk van bewust, en zo raakt het dossier van de informateurs in de loop van de tijd vol met lobbybrieven.

De analyse in dit artikel geeft alleen een beeld van patronen van aandacht voor thema's. Zoals gezegd, de precieze causale relatie tussen lobbybrieven en het regeerakkoord vraagt uitgebreider onderzoek in de toekomst. Om aan te tonen of brieven aan de informateurs inhoudelijke invloed hebben op het regeerakkoord is het nodig om de gevallen te traceren, zodat het bestaan van een relatie tussen een bepaalde paragraaf met voornemens in het akkoord en de strekking van de lobbybrief over hetzelfde onderwerp duidelijk wordt. Dat kan bij afzonderlijke gevalsstudies met *process tracing* (Beach & Pedersen, 2013) of door een meer kwantitatieve benadering (Bunea & Ibenskas, 2015). Bij het toerekenen van invloed gaat het in zulk onderzoek dan ook om *wie* de informatie aan beleidsmakers aanlevert, wat de kwaliteit van de informatie is en wat de geschiedenis is in de contacten tussen de belangenbehartigende organisatie en beleidsmakers (Beyers en Braun, 2014). Wie al toegang heeft tot partijen in de kabinetsformatie vanwege een plaats in het georganiseerd overleg in de polderdemocratie, die zal ook een grotere kans hebben dat onderwerpen in een brief aan de informateur op de agenda komen. De lobbybrief zal in dat geval vaak niet de doorslaggevende factor zijn. De zo omstreden geraakte afschaffing van de dividendbelasting was in een zinnetje in een lobbybrief van de gezamenlijke werkgeversorganisaties te lezen, maar journalistieke reconstructies hebben duidelijk gemaakt dat er ook vaak en uitgebreid over gesproken is tussen enkele multinationale ondernemingen en de betrokkenen in de formatie (NRC Handelsblad, 18 juni 2018).

Naast de toegang die belangenbehartigers hebben tot de partijen in de kabinetsformatie, hebben de partijen bij aanvang zelf ook een eigen agenda, die voor een deel is gebaseerd op het verkiezingsprogramma. Verkiezingsprogramma's zijn overigens in aanloop naar de verkiezingen ook al een mikpunt voor belangenbehartigers, dus via die route kunnen zij eveneens de punten die door de partijen aangedragen werden in de kabinetsformatie beïnvloeden. De 'ontvangende kant'

in de belangenbehartiging begint doorgaans niet met lege handen aan het beleidsproces. Partijen en hun onderhandelaars zijn niet alleen maar een doorgeefluik voor maatschappelijke, economische of politieke belangen. De selectie in de aandacht door partijen die de thema's in het regeerakkoord bepalen, gaat dus gepaard met partijpolitieke filters die zijn ingebouwd.

Maar welke factoren er verder ook zitten tussen lobbybrieven en de uiteindelijke, politiek bekrachtigde agenda van het nieuwe kabinet, het voorbeeld van de dividendbelasting bevestigt wel dat lobbybrieven indicatief zijn voor de lobbyagenda in de kabinetsformatie. Voor organisaties of groepen die hun belangen willen aandragen, is de kabinetsformatie een bijzonder soort binnenroute naar de politieke agenda. De analyse in dit artikel heeft laten zien dat de typen organisaties die de meeste lobbybrieven indienen, non-profitorganisaties en ngo's en bedrijven, dat ook meestal doen in coalitieverband. Bredere publieke aandacht voor de lobbybrief en het thema daarin helpt hen ook om de boodschap kracht bij te zetten. Dat stemt overeen met conclusies uit onderzoek door Beyers en Braun (2014), die laten zien dat lobbycoalities aantrekkelijke gesprekspartners kunnen zijn naarmate ze maatschappelijk draagvlak of diversiteit aan informatie kunnen leveren. Voor politici (de hoofdrolspelers in de kabinetsformatie) is vooral aantoonbaar maatschappelijk draagvlak van belang. De aandacht voor aangedragen thema's die maatschappelijk van aard zijn lijkt het sterkst in het regeerakkoord terug te komen. Bedrijven lijken daar minder van te profiteren, waarbij ook voor hen lijkt te gelden dat inzet op het bredere belang hen meer weerklank voor onderwerpen in het regeerakkoord geeft. Zo is de transitiecoalitie, een brede samenwerking van bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheidsorganisaties die inzet op een duurzamere energievoorziening een voorbeeld. Maar het moet worden benadrukt: het gaat hierbij om de grote lijnen – in dit opzicht is de dividendbelasting eerder een afwijkend geval dat noodzaakt tot voorzichtigheid bij de interpretatie van de relatie tussen lobbybrieven en het regeerakkoord.

Om de bevindingen uit dit verkennend onderzoek wat meer in context te plaatsen, is het nuttig om naar de betekenis van politieke instituties te kijken voor het lobbyproces. Verreweg het meeste onderzoek is gedaan naar belangengroepen en lobbyen in de Verenigde Staten en de Europese Unie, waar de politieke instituties echt verschil maken voor de oriëntatie van belangenbehartigers op politieke bestuurders, op de volksvertegenwoordiging, op ambtelijke beleidsvoorbereiding, of op agentschappen en uitvoeringsorganisaties (Mahoney, 2008). Volgens Yackee en Yackee (2006) hebben bedrijfsorganisaties in de Verenigde Staten vooral toegang tot gespecialiseerde ambtelijke kanalen, waar ook een deel van het onderzoek naar belangenbehartiging in de Europese Unie op wijst (Culpepper, 2010; Gross, 2017). Onderzoek van Dür et al. (2015) en Rasmussen (2015) laat zien dat bedrijven die inzetten op het wetgevingsproces in de Europese Unie minder effectief zijn dan andere soorten belangenorganisaties als het gaat om onderwerpen waar grote maat-

schappelijke, publieke belangstelling voor bestaat. Wanneer de politieke agenda waarop ze invloed willen uitoefenen openlijk zichtbaar is en niet verborgen blijft, is de invloed van bedrijven beperkt.

Uit het onderzoek in dit artikel komt naar voren dat lobbybrieven van bedrijven weliswaar op veel thema's ondervertegenwoordigd zijn in de aandacht in het regeerakkoord, maar ook dat enkele thema's die door hen naar voren gebracht werden juist prominent naar voren komen in het akkoord: arbeidsmarkt, gezondheid en milieu en energie, alle onderwerpen met een grote maatschappelijke kant (vergelijk hiervoor de tabellen 2 en 3). De reden voor de sterkste correlatie tussen de lobbyagenda van non-profitorganisaties en ngo's en het regeerakkoord ligt hem in de minder harde economische onderwerpen, zoals burgerrechten en immigratie, gezondheid, onderwijs en sociale zaken. Die komen in de lobbybrieven van burgers in mindere mate voor en overheidsorganisaties die lobbybrieven schrijven, vinden eigenlijk alleen milieu en energie in ongeveer zelfde mate van aandacht terug in het regeerakkoord.

In Nederland lijkt de kabinetsformatie als politiek voorportaal voor de agenda van het kabinet dus ondanks het gesloten karakter van het formatieproces zelf ook een selectiemechanisme te zijn voor in de maatschappelijke aandacht levende onderwerpen. Ondanks de minimale informatie naar buiten uit de kabinetsformatie, is het regeerakkoord dat daarin wordt opgesteld geen agenda die in een *quiet corner* (een stille, rustige hoek van de beleidsarena) verborgen blijft. Daar moeten alle typen lobbyende organisaties rekening mee houden. Dat is wellicht anders bij arena's en agenda's die minder zichtbaar worden voor de buitenwereld. Berkhout vond in onderzoek naar de 200 meest lobbyende organisaties in Nederland dat een twintigtal van meestal traditionele organisaties de meeste toegang heeft tot een minister om daar een afspraak mee te maken (Vrij Nederland, 22 december 2017). Maar ook uit dat onderzoek blijkt dat het vaak gaat om collectieve, maatschappelijke belangen en, al speelt dit minder dan bij een gepubliceerd regeerakkoord, ook het feit dat sinds kort de agenda's van een aantal ministers in Nederland openbaar gemaakt worden, maakt daar enige inkijk mogelijk.

In Nederland wordt wel gezegd dat politieke partijen soms de verkiezingen winnen, maar de kabinetsformatie verliezen. Organisaties van buiten de politiek die hun belangen willen behartigen, winnen duidelijk ook niet allemaal in de kabinetsformatie. Gevallen van succes kennen meestal een lange aanloop, maar bij diezelfde gevallen van succes is er vaak ook wel een lobbybrief te vinden in het dossier van de informateur. De genoemde voornemens in het regeerakkoord rond de haven in Rotterdam zijn te herkennen in verschillende lobbybrieven over dat onderwerp door het Havenbedrijf en ondernemingen in het havengebied. De Johan Cruyff Foundation zag een schriftelijk pleidooi voor versterking van de middelen en organisatie van de sport in Nederland terug in de sportparagraaf in het regeerakkoord. Maar voorstanders van wetgeving over voltooid leven kregen in

het regeerakkoord niet de klare taal die ze in een lobbybrief wensten omdat het onderwerp te gevoelig lag in de coalitie. Ook gevallen waarin lobbysucces tijdens de kabinetsformatie uitblijft zijn ruim vertegenwoordigd in het brievendossier van de informateurs.

Dit onderzoek heeft laten zien hoe de aandacht voor thema's in al dit soort lobbybrieven een goede indicatie is van wie van buiten de politiek inzet op de kabinetsformatie. Hoewel het ontrafelen van de precieze gang van zaken in al die gevallen verder en meer gedetailleerd onderzoek vraagt, levert het relatieve aandachtsperspectief een inzicht in wie de thema's die naar voren zijn gebracht terugziet op de nieuwe politieke agenda van het kabinet en wie wat dat betreft nog moet gaan inzetten op nieuwe rondes om nieuwe kansen te scheppen. Vervolgonderzoek zou dan meer kunnen ingaan op de posities die er bij de onderwerpen in het selectieproces van aandacht worden ingenomen. Aandacht voor een onderwerp betekent immers niet dat de beleidsvoornemens ook allemaal in de gewenste richting gaan. Onderzoek naar aandachtconcurrentie en naar posities op issues werkt wederzijds versterkend op het inzicht in de dynamiek van de politieke agenda en het beleidsproces.⁵

Belangenbehartiging kan op alle momenten in de beleidscyclus gericht zijn, van de politieke agenda vormen tot aan het beleid uitvoeren en evalueren. Hoe meer de lobby gericht is op de vroege fase van agendavorming, des te meer de selectie van onderwerpen wordt beïnvloed. Het relatieve aandachtsperspectief helpt om een beter zicht te krijgen op de thema's die uit de selectie naar voren komen. Op lokaal niveau is daarmee verwant onderzoek gedaan door Hanegraaff en Berkhout (2017), die constateerden dat belangenorganisaties vaak op heel andere terreinen actief zijn in vergelijking met de thema's waar lokale volksvertegenwoordigers zich mee bezighouden. Om het verband tussen lobby pogingen en de politieke agenda nog scherper te kunnen zien, is verder onderzoek nodig dat dit aandachtsperspectief aanvult met gerichte analyse routes van toegang en invloed die de belangenbehartigers volgen te traceren. Onderzoek naar de relaties tussen lobbyende organisaties en politieke partijen zoals gedaan door Rasmussen en Lindeboom (2012), Otjes en Rasmussen (2016) en door Schamps en Bouteca in dit nummer, helpt om scherper zicht op dit selectieproces rond onderwerpen voor de agenda te krijgen.

Een andere zinvolle lijn van onderzoek is om de politieke agenda in een dynamisch perspectief te zien: het regeerakkoord is niet statisch. Hoe ontwikkelt de agenda zich tijdens de termijn van een kabinet en welke mechanismen helpen dat proces te verklaren? Zo blijkt uit onderzoek binnen het Comparative Agendas Project dat mondelinge Kamervragen en jaarlijkse Troonredes in Nederland een sterkere voorspellende waarde hebben gekregen voor de agenda van de eerstvolgende kabinetsformatie (Timmermans en Breeman, 2010). Hier levert verder onderzoek naar de aard van issues en de drukte van de lobby populatie op verschillende beleidsterreinen een nuttige bijdrage. Resultaten van zulk onderzoek kunnen verbonden worden met de dynamiek van de lobbyagenda, zodat we de aandachtsontwik-

keling voor beleidsonderwerpen in de loop van de tijd beter kunnen verklaren door de lobbyenergie die door organisaties of groepen van buiten de politiek in die onderwerpen wordt gestoken. Zo krijgen we beter zicht op welke organisaties of groepen met belangen profiteren van de maatschappelijke en politieke aandachtsontwikkelingen en welke daarbij achterblijven.

BIJLAGE 1. Correlaties agendacorrespondentie lobbybrieven en regeerakkoord.

		Regeerakkoord	Bedrijven	Non-profit en ngo's	Openbaar bestuur	Burgers
Regeerakkoord	Pearson Correlation	1	,283	,609**	,019	,391
	Sig. (2-tailed)		,255	,007	,939	,109
	Sum of Squares and Cross-products	306,003	93,026	249,242	5,689	163,196
	Covariance	18,000	5,472	14,661	,335	9,600
	N	18	18	18	18	18
Bedrijven	Pearson Correlation	,283	1	-,019	-,049	,030
	Sig. (2-tailed)	,255		,940	,848	,907
	Sum of Squares and Cross-products	93,026	352,371	-8,366	-15,222	13,321
	Covariance	5,472	20,728	-,492	-,895	,784
	N	18	18	18	18	18
Non-profit en ngo's	Pearson Correlation	,609**	-,019	1	,104	,441
	Sig. (2-tailed)	,007	,940		,680	,067
	Sum of Squares and Cross-products	249,242	-8,366	547,698	40,811	246,754
	Covariance	14,661	-,492	32,218	2,401	14,515
	N	18	18	18	18	18
Openbaar bestuur	Pearson Correlation	,019	-,049	,104	1	,458
	Sig. (2-tailed)	,939	,848	,680		,056
	Sum of Squares and Cross-products	5,689	-15,222	40,811	279,284	182,838
	Covariance	,335	-,895	2,401	16,428	10,755
	N	18	18	18	18	18
Burgers	Pearson Correlation	,391	,030	,441	,458	1
	Sig. (2-tailed)	,109	,907	,067	,056	
	Sum of Squares and Cross-products	163,196	13,321	246,754	182,838	570,651
	Covariance	9,600	,784	14,515	10,755	33,568
	N	18	18	18	18	18

Noten

1. Dank aan Ferdinand Hoorweg, Zeping Oerlemans, Fieke van Schaik en Odette Vriese voor hun assistentie bij het verzamelen van de onderzoeksgegevens waarvan in dit artikel gebruik is gemaakt.
2. De intercodeurbetrouwbaarheid van de datasets in het Nederlandse onderzoek binnen het Comparative Agendas Project wordt voortdurend gecontroleerd, waarbij scores van boven de 90% worden gehaald (zie Breeman et al., 2009).
3. Interviews met een aantal leden van de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) in Nederland zijn gehouden voor een beeld van de ervaringen met belangenbehartiging tijdens de kabinetsformatie. De analyse waar dit artikel verslag van doet is verder helemaal gebaseerd op de lobbybrieven. Gekeken naar de populatie van leden van deze beroepsvereniging, is de gezondheidszorg de grootste sector en defensie de kleinste (Timmermans, 2015).
4. Gecodeerd op onderwerp zouden deze brieven bijna allemaal onder het thema openbaar bestuur en democratie vallen, waar in het codeboek de kabinetsformatie een subcode is. Er wordt in Nederland regelmatig lobby gevoerd om de kabinetsformatie te hervormen, maar het gaat daarbij grotendeels om interne lobby door politieke partijen, al dan niet op basis van externe deskundigheid op het terrein van staatsrecht, parlementaire geschiedenis of de politicologie.
5. Een weg verder vooruit is de combinatie van onderzoek in de traditie van het Comparative Manifestos Project en onderzoek binnen in het Comparative Agendas Project.

Bibliografie

- Alemanno, A. (2017). *Lobbying for change*. London: Icon Books.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in american politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2015). *The politics of information*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B., Mortensen, P., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science*, 53(3), 603-620.
- Beach, D., & Pedersen, R.B. (2013). *Process-tracing methods*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

- Berg, J. van den, & Franke, M. (1998). Van 'ijzeren ring' tot 'poldermodel': de politieke lobby ter discussie, in M. van Schendelen & B. Pauw (Red.), *Lobbyen in Nederland* (pp. 33-53). Den Haag: Sdu.
- Beyers, J., & Braun, C. (2014). Ties that count: Explaining interest group access to policymakers. *Journal of Public Policy*, 34(1), 93-121.
- Beyers, J., Braun, C., & Haverland, M. (2015). Plus ça change, plus c'est pareil: European integration and interest group politics in the Low Countries. In H. Vollaard, J. Beyers & P. Dumont (Eds.), *European Integration and Consensus Politics in the Low Countries* (pp.134-154). London: Routledge.
- Bolhuis, W. (2017). *De rekenmeesters van de politiek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Boydston, A. (2013). *Making the news: Politics, the media and agenda setting*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Breeman, G., & Timmermans, A. (2008). *Politiek van de aandacht voor milieubeleid*. Wageningen, Wot-rapport 77.
- Breeman, G., Lowery, D., Poppelaars, C., Resodihardjo, S., Timmermans, A., & de Vries, J. (2009). Political attention in a coalition system: Analysing Queen's speeches in the Netherlands, 1945-2007. *Acta Politica*, 44(1), 1-27.
- Breeman, G., Timmermans, A., Lowery, D., Poppelaars, C., & Resodihardjo, S. (2008). De politieke aandachtscyclus voor openbaar bestuur en democratie. Een inhoudsanalyse van troonredes van 1945 tot 2007. *Beleid en Maatschappij*, 35(3), 172-189.
- Brug, W. van der (2004). Issue ownership and party choice. *Electoral Studies*, 23(2), 209-233.
- Budge, I., Klingemann, H-D., Volkens, A., Bara, J., & Tanenbaum, E. (2001). *Mapping policy preferences*. Oxford: Oxford University Press.
- Bunea, A., & Ibenskas, R. (2015). Quantitative text analysis and the study of EU lobbying and interest groups. *European Union Politics*, 16(3), 429-455.
- Cotton, C., & Déllis, A. (2016). Informational lobbying and agenda distortion. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 32(4), 762-793.
- Culpepper, P. (2010). *Quiet Politics and Business Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1972). Up and down with ecology: The issue attention cycle. *Public Interest*, 28, 38-50.
- Dumont, P., Timmermans, A., & Moury, C. (2015). Coping with domestic and European complexity: How consensus politics is maintained in the Low Countries' governments. In H. Vollaard, J. Beyers & P. Dumont (Eds.). *European integration and consensus politics in the Low Countries* (pp. 24-47). London: Routledge.
- Dür, A. (2008). Measuring interest group influence in the EU. *European Union Politics*, 9(4), 559-576.
- Dür, A., Bernhagen, P., & Marshall, D. (2015). Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? *Comparative Political Studies*, 48(8), 951-83.

- Gross, V. (2017). Keeping the status quo: Business success in the EU collective redress initiative. *Interest Groups & Advocacy*, 6(2), 161-178.
- Hanegraaff, M., & Berkhout, J. (2017). *Lang leve de lokale lobby*. Den Haag: Public Matters.
- Jennings, W., Bevan, S., Timmermans, A., Breeman, G., Brouard, S., Chaqués Bonafont, L., Green-Pedersen, G., John, P., Mortensen, P., & Palau, A. (2011). Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas. *Comparative Political Studies*, 44(8), 1001-1030.
- John, P., Bertelli, A., Jennings, W., & Bevan, S. (2013). *Policy agendas in British politics*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Jones, B., & Baumgartner, F. (2005). *The politics of attention*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kimball, D.C. et al. (2012). Who cares about the lobbying agenda? *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 5-25.
- Laver, M., & Shepsle, K. (1996). *Making and breaking governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1989). From the politics of accommodation to adversarial politics in the Netherlands: A reassessment. *West European Politics*, 12(1), 139-153.
- Luebbert, G. (1986). *Comparative democracy: Policymaking and governing coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press.
- Martin, L., & Vanberg, G. (2013). *Parliaments and coalitions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moury, C. (2012). *Coalition government and party mandate*. London: Routledge.
- NRC Handelsblad (30 maart 2017). De lobbyist die nu pas de telefoon pakt, is veel te laat.
- NRC Handelsblad (18 juni 2018). Dividendbelasting: het meest kwetsbare dossier voor Rutte III.
- Otjes, S., & Rasmussen, A. (2016). The collaboration between interest groups and political parties in multi-party democracies. *Party Politics*, 23(2), 96-109.
- Peterson, R., de Ridder, M., Hobbs, I., & McClellan, E. (1983). Government formation and policy formulation: Patterns in Belgium and the Netherlands. *Res Publica*, 25(1), 49-82.
- Petrocik, J.R. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science*, 40(3), 825-850.
- Rasmussen, A., & Lindeboom, G. (2012). Interest group-party linkage in the twenty-first century: Evidence from Denmark, the Netherlands and the United Kingdom. *European Journal of Political Research*, 52(2), 264-289.
- Rasmussen, M.K. (2015). The battle for influence: The politics of business lobbying in the European Parliament. *Journal of Common Market Studies*, 53(2), 365-382.
- Strøm, K., Müller, W., & Bergman, T. (Eds.) (2008). *Cabinets and coalition bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Timmermans, A. (2003). *High Politics in the Low Countries*. Aldershot: Ashgate.
- Timmermans, A. (2011). Legislative agenda setting and the politics of strategic lock-ins. In B.E. Rasch & G. Tsebelis (Eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting* (pp. 131-146). London: Routledge.
- Timmermans, A. (30 oktober 2015). Gezondheid drukste, defensie stilste lobbyterrein in BVPA, geraadpleegd via <https://bvpa.nl/actueel/blogs/longread-gezondheid-drukste-defensie-stilste-lobbyterrein-in-bvpa>.
- Timmermans, A., & Breeman, G. (2010). Politieke waarheid en dynamiek van de agenda in coalitiekabinetten. In C. van Baalen et al. (Red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2010* (pp. 47-62). Amsterdam: Boom.
- Timmermans, A., & Breeman, G. (2014). The policy agenda in multiparty government: Coalition agreements and legislative activity in the Netherlands. In C. Green-Pedersen & S. Walgrave (Eds.), *Agenda setting, policies, and political systems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Timmermans, A., van Rooyen, E., & Voerman, G. (2014). Policy analysis and political party think tanks. In F. van Nispen & P. Scholten (Eds.), *Policy analysis in the Netherlands* (pp. 187-202). Chicago: The University of Chicago Press.
- Trouw (28 maart 2017). Lobbyen voor een alinea in het coalitieakkoord.
- Yackee, J., & Yackee, S. (2006). A bias towards business? Assessing interest group influence on the U.S. bureaucracy. *The Journal of Politics*, 68(1), 128-139.
- Zweers, A. (2011). *Liever lobbyen. Een genadeloze analyse van het poldermodel*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.

Formele bestuurslaag of informele belangengroep?

Een literatuurstudie over de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem

Tom Verhelst

ABSTRACT: Formal government layer or informal interest group?
A literature review of the role and influence of local authorities in EU multilevel governance

Should we consider local authorities and their associations as a formal government layer when they interact with the European institutions in order to influence EU legislation, or should this be classified as informal territorial interest group behaviour? This paper discusses the role and the influence of local authorities in the European decision-making process. Based on a literature review, the paper contrasts both positions in terms of theoretical underpinning, practical implementation and academic state of affairs. The paper demonstrates that whilst the formal perspective has gained more leeway in the official European policy discourse and subsequent institutionalisation in recent decades, it is often insufficient to guarantee the effective inclusion of local authorities in EU policy-making. Interest group action, i.e. lobbying, might therefore still be a more practical and powerful way of promoting local political interests in the European policy arena.

KEYWORDS: local government, Europeanization, multilevel governance, interest group politics, European decision-making, literature review

1. Inleiding

De Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie onderhandelen momenteel over een nieuwe versie van het Europese transparantie-register. Dat register zal voor de eerste maal verplicht ondertekend moeten worden door alle belangengroepen die de drie Europese instellingen benaderen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden (COM, 2016). Opmerkelijk is de uitzondering die momenteel wordt voorzien voor alle publieke overheden op subnationaal

niveau, alsook hun verenigingen – voor zover ze enkel de publieke belangen van deze besturen promoten (Art. 4.3). De uitzondering is opmerkelijk vanwege twee redenen. Ten eerste is het de eerste maal dat lokale besturen én hun verenigingen collectief worden uitgezonderd van de plicht tot registratie als belangengroep.¹ Ironisch genoeg moesten lokale besturen ditmaal hard lobbyen om niet langer als lobbyist te worden beschouwd, maar wel als formele bestuurslaag in het multilevel systeem van de EU. Ten tweede werden regio's in de vorige versie van het register wél reeds uitgezonderd, wat erop wijst dat de Europese Commissie toen een impliciet onderscheid maakte tussen de verschillende subnationale bestuursniveaus in de lidstaten. Dat onderscheid lijkt nu opgeheven.

De uitzondering op het transparantieregister is zo emblematisch voor de rol en invloed van lokale besturen in het Europese besluitvormingsproces. Lokale besturen worden formeel beschouwd als een democratisch verkozen bestuurslaag in het multilevel systeem van de EU (Schultze, 2003). Dat principe werd in de voorbije decennia geïnstitutionaliseerd in verschillende wettelijke bepalingen (bijvoorbeeld formele erkenning lokaal zelfbestuur en subsidiariteit), instellingen (bijvoorbeeld Comité van de Regio's – CvdR) en principes (bijvoorbeeld multilevel governance – MLG, partnerschapsprincipe). Toch ontbreekt het lokale besturen in deze setting nog vaak aan harde, formele bevoegdheden om effectief en consistent invloed te kunnen uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces (Marks et al., 2002; Schultze, 2003; Callanan, 2012; Guderjan, 2012). Als gevolg van de frictie tussen deze formele bepalingen en de praktijk zoeken lokale besturen steeds vaker naar complementaire, informele manieren om hun stem te laten horen op het Europese toneel. Moore (2008, 532) omschreef de paradox tussen de ontoereikende formele participatiemechanismen en machtsstructuren enerzijds en de voortdurende pogingen om bij te dragen aan het Europese integratieproces anderzijds treffend in de context van regionale overheden:

Direct regional activism in Brussels has burgeoned against a backdrop of declining formal influence for regional governments in the EU, and a growing recognition that European integration simply does not have the power to transform territorial relations to the extent that the leading regional champions once hoped.

Bovenstaande quote is evenzeer van toepassing op lokale besturen. Informele actie als (territoriale) belangengroep kan ook voor hen een meer pragmatische manier zijn om de tekortkomingen in de ontwikkeling van een volwaardig Europees multilevel systeem te omzeilen. De case van het transparantieregister is hier een ironisch maar treffend voorbeeld van. Toch merkt Knodt (2011) op dat de dubbelzijdige aard van de belangenvertegenwoordiging van territoriale belangengroepen in de EU vaak genegeerd wordt. Zeker voor de rol van lokale besturen in de Europese besluitvorming is de wetenschappelijke aandacht gering (Goldsmith, 2011). Deze

paper komt daaraan tegemoet met een literatuurstudie over de duale rol van lokale besturen in het Europese besluitvormingsproces. De volgende vragen staan centraal: op welke manier en in welke mate kunnen lokale besturen hun rol als respectievelijk formele bestuurslaag en territoriale belangengroep in het Europese multilevel systeem vervullen? Zowel voor de rol als formele bestuurslaag als voor de informele tegenhanger als belangengroep trachten we een breed overzicht te bieden dat de volgende elementen omvat: het overkoepelende theoretische perspectief, de onderliggende principes en definities, de praktische invulling en tot slot ook het wetenschappelijk onderzoek ter zake. Voordat we beide perspectieven achtereenvolgens bespreken, reikt de volgende sectie een theoretisch kader aan om de verhouding tussen lokale besturen en de EU te bestuderen.

2. De Europeanisering van het lokaal bestuur

De veelzijdige relatie tussen lokale besturen en de EU wordt gevat in het concept Europeanisering ('local-level Europeanisation', Van Bever et al., 2011).² In deze bijdrage kaderen we het begrip in de context van de binnenlandse impact van de ontwikkeling van Europese instituties, identiteiten en beleid (Olsen, 2002). Marshall (2005) wees erop dat Europeanisering binnen die context ook heel relevant is voor het lokaal politieke niveau. De benadering van John (2000) kan hier als vertrekpunt dienen. Volgens John vertegenwoordigt de Europeanisering van lokale besturen een fundamentele transformatie waarbij lokale besluitvorming uiteindelijk een integraal aspect wordt van de EU, terwijl Europese ideeën en praktijken omgekeerd hun weg vinden naar de kern van de lokale politiek.

Binnen de lokale politiek wordt het Europeaniseringsproces als een van de globale en meest ingrijpende evoluties van de voorbije decennia beschouwd (John, 2001; Denters & Rose, 2005). De relatie tussen de EU en de lokale overheden kreeg aanvankelijk vooral gestalte als gevolg van de creatie van de eenheidsmarkt en de ontwikkeling van het Europese regionaal beleid met bijhorende structuurfondsen in de jaren 1980-1990 (Goldsmith & Klausen, 1997; John, 2000). Nadien ontwikkelde die relatie zich verder tot een dynamisch, wederkerig en circulair proces van wederzijdse afhankelijkheid tussen Europa en steden en gemeenten (Hamedinger & Wolffhardt, 2010; Goldsmith, 2011). We kunnen de Europeanisering van het lokaal bestuur zodoende interpreteren als

the interplay between actors and institutions on the European and the city level, which leads to changes in local politics, policies, institutional arrangements, discourse, actors' preferences, values, norms and belief systems on both levels (Hamedinger & Wolffhardt, 2010, 28).

De Europeanisering van het lokaal bestuur bevat drie grote dimensies (Kern, 2009; Hamedinger & Wolffhardt, 2010). Het uitgangspunt is de top-down- of download-dimensie. Binnen die logica stuurt de EU de relatie met lokale besturen aan van bovenaf. Ze doet dat in hoofdzaak via wetgevende initiatieven en 'beleidspromotie'. Enerzijds stelt de EU wetgeving op die vaak (gedeeltelijk) op het lokale niveau moet worden geïmplementeerd (bijvoorbeeld overheidsopdrachten, GDPR, waterkwaliteit, energie-efficiëntie van gebouwen).³ Anderzijds schept de EU financieringskansen voor lokale besturen met haar regionaal beleid, de bijhorende structuurfondsen (bijvoorbeeld EFRO, ESF) en allerhande programma's (bijvoorbeeld WiFi4EU). Lokale besturen moeten zich in regel stellen met die Europese output, hetzij door EU-wetgeving correct uit te voeren of de voorwaarden te vervullen om in aanmerking te komen voor Europese subsidies. De bottom-up- of uploaddimensie verwijst dan naar het wederkerige initiatief van lokale besturen om de relatie met de EU mee vorm te geven. Die dimensie ontstond als reactie op de top-down impact:

It is clear [...] that there is an incentive for local government [...] to mobilise to influence new legislative and policy initiatives at EU level (vis-à-vis the EU institutions and/or national government), given the considerable administrative or financial consequences these imply for local authorities" (Callanan, 2012, 757).

Lokale besturen zoeken met andere woorden ook proactief naar manieren om Europese regels mee te beïnvloeden, of hun belangen op het Europese toneel te verdedigen (De Rooij, 2002; Fleurke & Willemse, 2006). Tot slot verwijst de derde, horizontale dimensie naar de organisatie van Europese lokale besturen in allerhande formele of informele netwerken en partnerschappen (bijvoorbeeld de algemene koepel CEMR, jumelages, grensoverschrijdende netwerken zoals EGTS, thematische netwerken zoals EUROCITIES of het Burgemeestersconvenant). Die netwerken worden onder meer ingezet in functie van de belangenbehartiging bij de EU, de opvolging van Europese wetgeving of de onderlinge uitwisseling van best practices, informatie, ervaring en middelen.

Deze bijdrage richt zich op de bottom-updimensie van de Europeanisering van het lokaal bestuur. Callanan en Tatham (2014, 4) gebruiken de term regelgevende mobilisatie ("regulatory mobilization") om het proactieve en dynamische proces aan te duiden waarbij regionale en lokale besturen trachten om EU-beleid en wetgevende output te beïnvloeden. Doorgaans wordt de bottom-upactiviteit van het lokale en regionale bestuursniveau overigens samen beschouwd onder de noemer 'subnationale besturen' (bijvoorbeeld Bomberg & Peterson, 1998; Marks et al., 2002; Fleurke & Willemse, 2006; Tatham, 2010; Callanan & Tatham, 2014). Die clustering weerspiegelt in zekere zin de gewoonte van de EU om het subnationaal

bestuur als een unitaire bestuurslaag voor te stellen (Panara & Varney, 2013),⁴ of zelfs haar voorkeur om te interageren met een bestuurslaag die groot genoeg is om een significante economische impact te genereren (Goldsmith, 2011). Verschillende auteurs merken evenwel op dat het zinvol is om een expliciet onderscheid te maken tussen beide bestuursniveaus (Schultze, 2003; Marshall, 2005; Heinelt & Niederhafner, 2008; Panara & Varney, 2013). Er is immers niet alleen een duidelijk verschil in omvang en aantal, lokale besturen hebben doorgaans ook een beperktere grondwettelijke status en minder bevoegdheden dan hun regionale tegenhangers (Panara & Varney, 2013). Daarom onderschrijven we de volgende claim van Marks et al. (2002, 12, 15-16):

It is not the case that regions, and regions alone, are intent on pursuing political influence in the EU. Localities do the same if they can gain through strength of numbers what they lack in individual strength. [...] [However,] we know less about the European concerns and activities of local authorities than we do of regional actors. Perhaps it is time 'to bring the local back in' to the study of multi-level governance.

De laatste zin brengt ons bij een tweede kanttekening. Europeanisering op zich is namelijk geen algemene theorie die specifiek gedrag van lokale besturen, *in casu* de regelgevende mobilisatie, kan verklaren. Wetenschappers moeten zich bijgevolg op andere theorieën beroepen om specifieke onderzoeksvragen daaromtrent te beantwoorden (Hamedinger & Wolffhardt, 2010). De theorie van multilevel governance (MLG) reikt bijvoorbeeld een handvat aan om de wetgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU te bestuderen (John, 2000). MLG is in essentie begaan met nieuwe bestuursvormen waarbij besluitvorming wordt verspreid over verschillende centra van autoriteit, weg van de klassieke staat (Hooghe & Marks, 2003). Bache en Flinders (2004) beschouwen MLG als het bestuur van onderling afhankelijke statelijke actoren (supranationale, nationale, regionale en lokale overheden) en niet-statelijke actoren (bijvoorbeeld burgers, bedrijven) in niet-hiërarchische beleidsnetwerken. Hooghe en Marks (2003) onderscheiden daarbij twee vormen. Type I verwijst naar de interactie tussen de verschillende territoriale bestuursniveaus (bijvoorbeeld lokaal, regionaal, centraal, EU) in vaste structuren op hiërarchische basis. Type II vertegenwoordigt flexibele netwerken die de vaste territoriale grenzen overstijgen en ad hoc worden opgericht om een bepaald beleidsprobleem aan te pakken. Wanneer lokale besturen dan op basis van de geijkte structuren en regels als formele bestuurslaag ageren, kadert dat hoofdzakelijk binnen MLG type-I. De informele route, waarbij ze de Europese besluitvormers buiten die formele routes om benaderen als territoriale belangengroep, sluit anderzijds aan bij de idee van MLG type-II.

3. Lokale besturen als formele bestuurslaag

De officiële procedures voor Europese besluitvorming, vastgelegd in de Europese verdragen, voorzien geen expliciete rol voor lokale besturen (EP, 2018). Toch propageert de EU een systeem van MLG waarbij de verschillende bestuurslagen, met inbegrip van het lokale niveau, het beleid in onderling overleg vormgeven. Voor Panara en Varney (2013) bestaat de essentie van multilevel governance in de EU daarom uit twee factoren: de co-existentie van en de interactie tussen de vier bestuursniveaus (lidstaten, de EU, regionale en lokale besturen).

In deze sectie bespreken we drie elementen die de betrokkenheid van lokale besturen bij het Europese beleid als formele bestuurslaag vormgeven: de erkenning van het principe van MLG en de wettelijke status van het lokaal bestuur in de EU, formele participatiekanalen en het partnerschapsprincipe. Die elementen liggen hoofdzakelijk in lijn met de meer formele benadering van MLG als type-I.

3.1. *Het MLG-principe en de wettelijke status van het lokaal bestuur in de EU*

Sinds de jaren 2000 heeft de EU een aantal belangrijke stappen gezet in de richting van de erkenning van MLG (Panara & Varney, 2013). In het Witboek Europees Bestuur stelde de Europese Commissie bijvoorbeeld expliciet de doelstelling voorop om meer in te zetten op interactie met regionale en lokale besturen, onder meer via stelselmatige dialoog met de nationale en Europese organisaties van die besturen in een vroeg stadium van de beleidsvorming. Die intentieverklaring kaderde in de bredere ambitie om de betrokkenheid en openheid van het Europese besluitvormingsproces te vergroten en zo de legitimiteit van het beleid te verhogen.

In 2003 werd de systematische dialoog verder uitgewerkt in een paper die tot stand kwam na publieke consultatie van de lokale en regionale besturen (COM, 2003). De paper formuleert twee grote doelstellingen. Ten eerste wil de Commissie regionale en lokale besturen betrekken bij het Europees beleid door hen de mogelijkheid te bieden hun mening te uiten over beleid dat ze later zelf zullen moeten uitvoeren, en dat voordat het formele besluitvormingsproces van start gaat. Ten tweede dient de systematische dialoog om tot een beter begrip te komen van de beleidsdoelstellingen en wetgeving van de EU – en zo de transparantie van het beleid en het begrip voor dat beleid bij het publiek te vergroten. Het document bevat voorts enkele concrete bepalingen inzake de formele invulling van de dialoog (namelijk hoorzittingen), criteria voor betrokken partijen (namelijk nationale en Europese verenigingen van lokale en regionale besturen; collectief en direct belang, ervaring en expertise; het CvdR als tussenschakel), de inhoud van de dialoog (namelijk jaarlijks werkprogramma van de Commissie, grote beleidsinitiatieven met

territoriale impact) en de organisatie (namelijk via een jaarlijkse vergadering op het hoogste niveau en andere vergaderingen met Eurocommissarissen). Belangrijk om daarbij op te merken is de bepaling dat het initiatief voor deze dialoog bij de Commissie ligt.

Ook het Europees Parlement nam in die periode een resolutie aan met als titel 'Rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw' (EP, 2003). In de resolutie bespreekt het Europees Parlement vier grote doelstellingen betreffende de rol van regionale en lokale overheden in de EU, met telkens enkele bijhorende concrete actiepunten: de unie dichterbij de burgers brengen (nieuwe participatiemogelijkheden voor lokale en regionale besturen; erkenning van de rol van subnationale besturen in de Europese Verdragen), participerende vertegenwoordiging (onder andere steun voor Europees Handvest van het lokale zelfbestuur; inbreng subnationale overheden bij beleidsvoorbereiding van de Commissie; steun voor het Witboek van de Commissie), beroepsmogelijkheden bij het Hof van Justitie (voor zowel lokale en regionale besturen als het CvdR) en grensoverschrijdende samenwerking (samenwerking tussen regio's en lokale besturen actief bevorderen). Tot slot stelt het Europees Parlement in het kader van de toenmalige Conventie voor de Verdragswijziging enkele wijzigingen voor om de rol van lokale en regionale besturen expliciet te erkennen.

Dat laatste element brengt ons bij de formele erkenning van de rol van lokale besturen in de Europese Verdragen. Volgens Panara (2013, 411) is die formele erkenning, uitgedrukt in bepalingen omtrent subsidiariteit (en lokaal zelfbestuur, T.V.) een logische verderzetting van de MLG-idee: "Indeed, multilevel governance requires an appropriate involvement of the sub-state authorities in the making and in the implementation of EU law and policy." Dergelijke betrokkenheid van onder meer lokale besturen helpt zo (1) remediëren aan het democratisch deficit van het Europees beleid, (2) gestalte geven aan het subsidiariteitsprincipe en (3) de macht van de EU limiteren. Panara en Varney (2013: xix) sommen een aantal voorbeelden op van de verdragsrechtelijke erkenning van de lokale besturen in de EU⁵: de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) erkent het subsidiariteitsbeginsel; Artikel 4(2) VEU erkent expliciet het principe van lokaal zelfbestuur; Artikel 5(3) VEU bespreekt het subsidiariteitsbeginsel met inbegrip van de expliciete vermelding van het lokaal bestuur; en Artikel 13.4 VEU erkent de rol van het Comité van de Regio's. Ook Artikel 2 van het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid stipuleert de noodzaak om de lokale en regionale dimensie van Europees beleid in rekening te brengen bij aanvang van wetgevende processen.

Bovenstaand overzicht toont hoe de EU de rol van lokale besturen steeds meer formeel heeft verankerd. Toch plaatsen verschillende auteurs vraagtekens bij de effectiviteit van dat systeem in termen van concrete invloed op het Europese besluitvormingsproces. Hessel (2003, 46) beschouwde de formele rol van lokale be-

sturen in de EU bij aanvang van bovenstaande evoluties bijvoorbeeld nog als ‘zeer gering’. Zo’n tien jaar later leek die situatie (nog) niet fundamenteel gekeerd. In zijn bespreking van de formele vertaling van het multilevel principe in de EU stelt Guderjan (2012, 119): “Despite the formal commitment to such measures, effective cooperation between different levels is still at an early stage and lacks in effective realisation.” Die vaststelling wordt overigens gedeeld door de Europese instellingen zelf. Zo stelt het Europees Parlement (2018, 5) in een nieuw rapport over de rol van steden in het institutionele raamwerk van de EU: “The current forms of the cities’ participation remain however unsatisfactory from the perspective of the desired impact on the design and implementation of EU policies and legislation.” Het Europees Parlement pleit in het rapport daarom voor een sterkere betrokkenheid van steden in het Europese besluitvormingsproces (onder meer via toegang tot de werkgroepen van de Raad, een sterkere betrokkenheid in het CvDR, een rol voor de verenigingen van steden en gemeenten als permanente raadgevers van EU-beleid, de creatie van Europese debatfora in grote steden). Het Europees Parlement voorziet daarbij voor zichzelf een rol als promotor, en dat in samenspel met het Comité van de Regio’s, het formele kanaal voor participatie van lokale besturen in de Europese besluitvorming.

3.2. *Formele participatie in Europese besluitvorming*

De rol van lokale besturen in de Europese besluitvorming wordt niet enkel in verdragsrechtelijke en beleidsmatige principes verankerd. De EU heeft met het Comité van de Regio’s (CvDR) eveneens een formele institutie in het leven geroepen die expliciet tot doel heeft om regio’s en steden en gemeenten structureel bij de Europese besluitvorming te betrekken, en zo de kloof tussen de EU en de burgers te verkleinen (Bux, 2018). Het CvDR werd opgericht in 1994 als een officieel raadgevend orgaan van de EU. De 350 leden zijn verkozen politici van een lokaal of regionaal bestuur uit de Europese lidstaten (of zijn daaraan verantwoording verschuldigd). Ze worden voorgedragen door de lidstaten en benoemd voor een periode van vijf jaar. De hoofdtaak van het CvDR bestaat uit adviezen, verslagen en resoluties opstellen. Op vijf domeinen is het advies van het CvDR aan de Raad en Commissie een verplichte voorwaarde in het besluitvormingsproces: onderwijs, beroepsopleiding en jeugdzaken; cultuur; volksgezondheid; trans-Europese netwerken op het gebied van vervoer, telecommunicatie en energie; en economische en sociale samenhang. Daarnaast kunnen de drie Europese instellingen het CvDR ook raadplegen in andere beleidsmateries en staat het de instelling vrij om advies te verstrekken op eigen initiatief. Met het Verdrag van Lissabon (2009) verkreeg het CvDR bovendien het recht om mogelijke schendingen van het subsidiariteitsbeginsel aan te klagen bij het Europees Hof van Justitie (Bux, 2018).

Het CvdR is schatplichtig aan drie grote principes: multilevel governance, nabijheid en subsidiariteit (CvdR, 2018). De institutie claimt zelf het uitgelezen kanaal te zijn om de kloof tussen de EU en de burger te dichten. Haar leden wonen en werken immers niet enkel in eigen stad of regio (en kennen bijgevolg de besognes van de doorsnee burger), ze fungeren als een doorgeefluik dat de noden van de kiezers tot recht in het hart van de Europese besluitvorming brengt en de kiezers nadien informeert over wat er speelt op Europees niveau. Het CvdR engageert zich actief in tal van beleidsdomeinen die het dagelijks leven van de burger raken (economische, sociale en territoriale cohesie; werkgelegenheid; sociale zaken; onderwijs, jeugd en cultuur; volksgezondheid; transport; sport; milieu, energie en klimaatverandering).

We kunnen het CvdR met andere woorden beschouwen als de emanatie van MLG type-I, en de rol die lokale besturen daarin te vervullen hebben. Het mag daarom niet verbazen dat het CvdR zelf een Witboek heeft geschreven over MLG. Dat Witboek brengt een aantal aspect van MLG onder de aandacht (Panara, 2013). Niet enkel wordt de correcte implementatie van Europees en nationaal beleid door lokale en regionale besturen bepleit, evenveel klemtoon ligt op de betrokkenheid van lokale besturen bij de totstandkoming van beleid op zowel Europees als lidstaatniveau.⁶ Er heerst evenwel nogal wat scepsis over de feitelijke invloed die het CvdR op de Europese besluitvorming kan uitoefenen (Van Bever et al., 2009; ook Hessel, 2003; Guderjan, 2012). De overvloed aan lijvige rapporten zou dan niet in verhouding staan tot de capaciteit om het debat rond relevante beleidsthema's te sturen, laat staan reële beslissingsmacht te genereren. Bovendien wordt het CvdR gekenmerkt door een oververtegenwoordiging van regionale overheden ten koste van de lokale besturen (Committee of the Regions, 2005).

Toch is het CvdR geen nutteloos orgaan. Hessel (2003) wees erop hoe het CvdR een belangrijke rol speelde in de Europese bewustwording van bepaalde Nederlandse decentrale overheden die een vertegenwoordiger konden afvaardigen naar deze institutie. Guderjan (2012) suggereert daarnaast dat het CvdR zijn positie in het Europese politiek systeem wel heeft weten te versterken – zij het vooral dankzij de interactie met andere Europese instellingen, en niet de formele bepalingen. Empirisch onderzoek naar de concrete invloed van het Comité van de Regio's nuanceert daarenboven enigszins het beeld van een institutie zonder macht. Neshkova (2010), bijvoorbeeld, onderzocht de invloed van het CvdR op het standpunt van de Europese Commissie in een aantal beleidsdomeinen. Haar onderzoek toont aan dat het CvdR er in ruim een derde van de gevallen in slaagt om de wetgevende beslissingen van de Commissie te beïnvloeden. Die invloed is bovendien groter inzake regionale beleidsthema's – de kerntaak van het CvdR – en in gevallen waarin er meer publieke ontevredenheid is en de amendementen van het CvdR meer beleidsrelevantie hebben. Panke, Hönnige en Gollub (2015) analyseerden de impact van het Comité van de Regio's en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Zij

komen eveneens tot de conclusie dat dergelijke consultatieve organen wel degelijk invloed kunnen hebben op de Europese besluitvorming, maar wel onder een aantal specifieke voorwaarden. De kans op invloed is namelijk groter indien de instelling zelf veel administratieve en 'ideële' capaciteit bezit, en de Europese instellingen net minder. Invloed is eveneens waarschijnlijker als de afstand tussen de initiële standpunten van de EU en de standpunten van de comités kleiner is, en de Europese instellingen flexibel zijn om hun positie te herzien. De kans op invloed neemt volgens de auteurs tot slot toe als de discussie een belangrijk thema betreft en er minder ideële competitie is van andere belangengroepen.

Behalve het CvdR kunnen lokale besturen tot slot eveneens gebruik maken van de algemene formele participatiemechanismen in het Europese besluitvormingsproces. Quittkat en Kotzian (2011, 401) gebruiken de term 'consultatieregime' om de geformaliseerde relatie van de Europese Commissie met de maatschappij aan te duiden. Het spectrum van het Europese consultatieregime is behoorlijk breed en omvat onder andere expertgroepen, beleidsfora, online fora, burgerconferenties, conferenties en online consultaties. De auteurs maken wel een interessante bedenking bij dit consultatieregime. Terwijl de Europese Commissie deze instrumenten als formele consultatie-instrumenten opvat, fungeren ze voor belanghebbenden als (potentiële) lobbyinstrumenten. Quittkat en Kotzian onderzochten vervolgens het gebruik van dit regime door zowel territoriale als functionele belangengroepen. De vaststelling dat subnationale belangengroepen (zoals lokale besturen) effectief gebruik maken van het consultatieregime, beschouwen de auteurs als een pluim op de hoed van de Europese Commissie. Vooral de online consultaties hebben de reikwijdte van de stakeholderparticipatie verbreed. Anderzijds constateerden Quittkat en Kotzian wel dat subnationale, en zeker lokale, actoren consultatie minder vaak als een lobbystrategie gebruiken dan andere belangengroepen (i.e. minder vaak systematisch gebruik maken van de verschillende instrumenten). Ze besluiten daarom: "In particular sub-national and local level actors are at a disadvantage compared to EU level actors regarding all our instrument categories, and the disadvantage is the stronger, the more exclusive the consultation instrument" (Quittkat & Kotzian, 2011, 414).

3.3. *Het partnerschapsprincipe*

Als laatste component van de formele rol van lokale besturen in de Europese besluitvorming bespreken we het partnerschapsprincipe. Conzelmann (in Guderjan, 2012) beschrijft hoe dat principe geïntroduceerd werd met de hervormingen van het Europese structuurfonds in 1988. Het fonds werd in 1988 namelijk gedecentraliseerd door middel van het partnerschapsprincipe dat de implementatie van de financieringsprogramma's regelde. Terwijl de nationale overheden bevoegd bleven voor de eindbeslissing omtrent de toewijzing en opvolging van de fondsen, wer-

den ze geacht om dat van toen af aan in samenwerking met lokale en regionale overheden te doen. Dit principe werd ingeschreven in een Europese verordening uit 1993 (EEC, 2081/93, Artikel 4.1). Guderjan (2012) somt op dat het partnerschapsprincipe lokale actoren legitimiteit en participatiekansen in Europese zaken verleende, maar ook hun deelname in transnationale netwerken faciliteerde. De Europa2020-strategie legde eveneens de klemtoon op de nood aan samenwerking tussen nationale, regionale en lokale overheden in de uitwerking en implementatie van de programma's. Bovendien vraagt de Commissie uitdrukkelijk om een dialoog tussen de verschillende bestuursniveaus in de lidstaten om de beleidsprioriteiten van de EU dichter bij de burgers te brengen en de EU2020-doelen te bereiken. De configuratie en werking van de partnerschappen in de praktijk blijft evenwel sterk afhankelijk van de politiek-bestuurlijke tradities, regels en visies in de (centrale overheid van de) lidstaten, net als van het feit of de Europese Commissie het principe kan afdwingen van de lidstaten (Guderjan, 2012). Schultze (2003, 138) noemt het partnerschapsprincipe in realiteit daarom nog vaak een 'lege doos', en ook lokale overheden zelf bekritiseerden het gebrek aan een effectief partnerschap in de context van Europa2020 (Guderjan, 2012).

Net zoals dit bij het MLG-principe het geval was, resulteerde ook de gebrekkige implementatie van het partnerschapsprincipe in nieuwe beleidsrapporten en -initiatieven. Het Europees Parlement, bijvoorbeeld, publiceerde in 2010 een resolutie over goed bestuur in het Europees regionaal beleid (EP, 2010). In deze resolutie pleit het Europees Parlement onder meer voor een bottom-upbenadering van het MLG-principe; intensievere samenwerking tussen de bestuursniveaus gedurende de programmaperiode; sterkere betrokkenheid van regionale en lokale besturen bij de programma's op basis van partnerschappen; en zelfs voor de creatie van een Territoriaal Pact van Lokale en Regionale Overheden voor Europa2020. Het CvdR ondersteunde dat laatste idee met een resolutie in 2010 (Committee of the Regions, 2010). Toch meent Guderjan (2012) opnieuw dat deze doelstellingen nog te vaak dode letter bleven.

Een potentieel belangrijke nieuwe stap werd daarom gezet met de 'Urban Agenda for the EU' (UAEU), geofficialiseerd in het Pact van Amsterdam (2016). Het doel van de UAEU is om stedelijke overheden te betrekken bij het bereiken van betere wetgeving, betere financiering en betere kennis. Via een nieuwe vorm van ditmaal informele multilevel (en multistakeholder) samenwerking wil de EU de stedelijke dimensie van het Europese beleid versterken. Die samenwerking bestaat uit partnerschappen waaraan zowel de lidstaten, de Europese instellingen als de Europese steden (inclusief hun netwerken en vertegenwoordigende organen) deelnemen.⁸ De partnerschappen richten zich op twaalf belangrijke thema's: integratie van migranten en vluchtelingen, luchtkwaliteit, stedelijke armoede, huisvesting, circulaire economie, werkgelegenheid, klimaatadaptatie, energietransitie, duurzame ontwikkeling, stedelijke mobiliteit, digitale transitie en overheidsopdrachten. Uit een rapport gepubliceerd een jaar na de inwerkingtreding van het Pact komt

een gemend beeld naar voren (EUKN, 2017). Positief was de vaststelling dat alle voorziene partnerschappen waren opgericht, en de verschillende bestuursniveaus daarin vertegenwoordigd waren. Alle partners hebben ook lof voor de multilevel werkmethode. De verwachtingen omtrent de impact op de onderlinge bestuursverhoudingen worden voorlopig ingelost: op Europees niveau lijkt de interbestuurlijke samenwerking op stedelijke onderwerpen versterkt, terwijl de coördinatie tussen lidstaten en de EU, evenals de relatie tussen steden, lidstaten en Europese instituties, groeit. Het rapport stelt bijgevolg: "This reinforced multilevel coordination can eventually strengthen the position of cities in EU policy-making" (EUKN, 2017, 3). Toch kampt de methode nog met groeipijnen. De menselijke en financiële capaciteit en expertise vormen voorlopig een obstakel en de betrokkenheid van de partners, alsook het procesmanagement, is voor verbetering vatbaar. De externe ondersteuning van de Europese Commissie is daarom cruciaal, net als politieke inbedding door de lidstaten. De uiteindelijke impact zal bovendien afhankelijk zijn van de implementatie van de acties die voortkomen uit de partnerschappen en, niet onbelangrijk, hun impact op het nieuw Meerjarig Financieel Kader (MFK, i.e. de nieuwe Europese programmaperiode). Het Pact en de UAEU zijn met andere woorden dus nog heel sterk 'work in progress' (EUKN, 2017).

Met de EU Urban Agenda en de informele partnerschappen die die inhoudt, slaan we meteen de brug naar MLG type-II. Dergelijke losse netwerken van actoren over bestuursniveaus heen, gericht op specifieke beleidsvraagstukken oplossen, vormen het speelveld waarin lokale besturen zich begeven als ze de Europese besluitvorming trachten te beïnvloeden als belangengroep – los van de bovengeschetste formele paden.

4. Lokale overheden als territoriale belangengroep

Het tweede perspectief dat we in deze paper bespreken interpreteert de regelgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU als een vorm van belangenvertegenwoordiging ('interest representation', 'interest group politics', 'lobbying'). De EU (COM, 2016, 3) definieert die praktijk in haar transparantieregister als de activiteiten die worden uitgevoerd met het oog op de beïnvloeding van de beleidsformulering en besluitvormingsprocessen van de Europese instellingen. Auteurs menen overigens dat die informele weg expliciet voortvloeit uit het gebrek aan slagkracht van de formele rol als bestuurslaag (Knodt, 2011, 420; ook Hessel, 2003):

In multi-level systems such as the EU, marked by a lack of institutionalised representation for sub-national interests, territorial interests are also forced to represent their interests differently, i.e., via lobbying.

Ook belangenvertegenwoordiging vloeit dus voort uit de benadering van de EU als een MLG-systeem. De lobbyactiviteit spooft dan veeleer met MLG type-II, waarbij de lokale besturen in verschillende constellaties specifieke, ad hoc beleidsnetwerken vormen met Europese besluitvormers.

4.1. *Definitie en conceptualisering*

Vanuit zuiver theoretisch oogpunt zijn lokale besturen uiteraard geen belangengroep zoals die doorgaans in de lobbyliteratuur gedefinieerd wordt. Woll (2007, 465) omschrijft belangengroepen bijvoorbeeld als “formally organized groups who are united by specific political objectives and who try to influence the policy process in the pursuit of these goals”. Beyers et al. (2010) sommen drie elementen op die een belangengroep karakteriseren: organisatie (i.e. de vertegenwoordiging van geaggregeerde individuen en/of georganiseerde vormen van politiek gedrag), politieke belangen (i.e. het oogmerk om politieke beleidsuitkomsten te beïnvloeden) en informaliteit (i.e. gebruikmaken van informele interactie met beleidsmakers in plaats van zelf een politiek ambt na te streven). Klüver (2013) hanteert de term ‘private status’ om dat laatste kenmerk te benoemen. Volgens haar betekent dat niet enkel dat belangengroepen geen politiek ambt nastreven, maar ook dat ze geen publieke instellingen zijn die gefinancierd worden door (en daardoor onderhevig zijn aan) de staat. Op basis van dergelijke classificaties zijn lokale besturen *strictu sensu* geen belangengroep.

Toch beschouwen wetenschappers de regelgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU vaak als een vorm van belangenvertegenwoordiging (John, 2000; Marks et al., 2002; Heinelt & Niederhafner, 2008; Beyers et al., 2010; Greenwood, 2011; Knodt, 2011). Bulmer (2007, 801) omschrijft de relatie van Britse lokale besturen met de EU als volgt: “Of course, local authorities are not normally regarded as interest groups. However, in their relation with the EU authorities, this is the best kind of parallel to make for their activities.” Beyers et al. (2010, 6) geven aan dat het zinvol is om actoren zoals lokale overheden te percipiëren als “interest organisations that are equivalent to interest groups”. De aanwezigheid van een bepaalde vorm van organisatie, de formulering van beleidsvoorkeuren en de capaciteit om middelen te mobiliseren maken van lokale besturen potentieel invloedrijke actoren in de EU. Auteurs uit de literatuur van belangenvertegenwoordiging labelen de regelgevende mobilisatie van lokale (en regionale) besturen doorgaans als ‘territoriale belangenvertegenwoordiging’ (Greenwood, 2011; Knodt, 2011).⁹

Territoriale belangengroepen onderscheiden zich van hun traditionele, functionele tegenhangers door de enorme complexiteit die ze in zich dragen (Greenwood, 2011). Als territoriaal bestuursniveau kunnen ze namelijk zowel een beïnvloedingskanaal zijn voor private belangen op het grondgebied (bijvoorbeeld industrie, handel, land-

bouw, sociale organisaties), als een verzameling belangen op zich.¹⁰ In die laatste optiek moeten we overigens opmerken dat lokale besturen zich ook organiseren in tal van netwerken (bijvoorbeeld EUROCITIES) en koepelverenigingen (bijvoorbeeld Council of European Municipalities and Regions – CEMR) die de beïnvloeding van het Europese besluitvormingsproces tot de kern van hun missie rekenen.

4.2. *Strategische lobbykeuzes en de routes naar Europa*

Belangenvertegenwoordiging wordt in grote mate bepaald door het politieke systeem waarin het opereert (Greenwood, 2011). Karakteristiek voor de EU zijn de vele kansen om het besluitvormingsproces te beïnvloeden (Bouwen & McCown, 2007). Belangengroepen moeten bijgevolg wel een reeks strategische keuzes maken in hun lobbycampagne. Zo varieert het algemene doel (i.e. de geprefereerde positie doordrukken in positieve zin, of een ongunstige bepaling tegenhouden in negatieve zin; Hauser, 2011) en het belang (bijvoorbeeld een dagelijks belang of 'low politics' versus een substantieel politiek belang of 'high politics'; Michalowitz, 2007). Belangen kunnen ook heel specifiek (en makkelijker te promoten) of veeleer diffuus zijn – al naargelang het publiek in wiens naam men ageert (Beyers, 2004). Vass (2008) maakt tot slot een dubbel onderscheid tussen nationale belangen en Europese belangen enerzijds, en publieke belangen en private belangen anderzijds.

Ten tweede moeten belangengroepen beslissen hoe ze handelen. Een proactieve strategie zet bepaalde beleidsitems op de agenda, terwijl een reactieve strategie inspeelt op de bestaande situatie of mogelijkheden (Raad voor het openbaar bestuur, 2013; bijvoorbeeld deelname aan consultaties, commissies en publieke debatten). Binnen de politieke lobbystrategieën maakt Beyers (2004) verder onderscheid tussen 'voice' (i.e. de publieke strategie via bijvoorbeeld mediacampagnes of publiek protest) en 'access'. Die laatste vorm verwijst naar de uitwisseling van beleidsrelevante informatie met publieke actoren via formele en informele netwerken (Beyers, 2004) en staat ook bekend als 'inside lobbying' (Bouwen & McCown, 2007). Dergelijke activiteiten vinden doorgaans plaats achter de publieke schermen via informele contacten tussen belangengroepen en beleidsmakers, en zijn vaak ook de meest geprefereerde vorm van belangenvertegenwoordiging. Inside lobbying fungeert als een soort ruiloperatie gebaseerd op een logica van vraag en aanbod: via verschillende kanalen ruilen belangengroepen informatie voor toegang tot en invloed op de Europese beleidsmakers (Bouwen, 2004; Hauser, 2011; Klüver, 2013). De Europese beleidsmakers (Europese Commissie, Europees Parlement, Raad) zijn immers vragende partij naar technische informatie en steun van belangengroepen om de legitimiteit van hun beleid te vergroten (Greenwood, 2011; Hauser, 2011).

De derde fundamentele stap in het lobbyproces betreft de keuze welke Europese instelling benaderd wordt op welk moment van het besluitvormingsproces.

Onderzoek heeft aangetoond dat de initiële fase van beleidsvorming wellicht het beste moment is om invloed uit te oefenen (Pedler, 2002; Klüver, 2013). Belangengroepen doen er vervolgens goed aan om hun strategie af te stemmen op de specifieke Europese institutie waarmee ze in contact treden (Beyers, 2004). Zo zijn belangengroepen volgens Greenwood (2011) voor de Europese Commissie een soort natuurlijke kiesomschrijving. In de fase van beleidsinitiatie zoekt de Commissie immers doorgaans actief naar input van experts. Dit is ook voor territoriale belangengroepen, en vooral via hun collectieve belangenverenigingen, het geval (Schultze 2003; Callanan, 2012; Heinelt & Niederhafner, 2008). Het Europees Parlement is eveneens vatbaar voor input van buitenaf omdat de politieke meerderheid er bij elke beslissing opnieuw moet worden opgebouwd (Greenwood, 2011). De Raad van de EU is als meest intergouvernementele instelling tot slot wellicht de moeilijkste institutie om te beïnvloeden en fungeert daarom vaak als een soort laatste redmiddel (Beyers, 2004).

Ten vierde moeten belangengroepen de specifieke route kiezen waarlangs ze de Europese instellingen benaderen. Als we het model van Beyers (2002) toepassen op de territoriale belangengroepen, komen we tot drie niet-exclusieve routes naar Europa: (1) een directe supranationale route van lokale besturen naar de Europese instellingen, (2) een indirecte route via nationale overheden en (3) een indirecte supranationale route via Europese actoren. De indirect nationale route verloopt via formele en informele contacten met politici en ambtenaren op regionaal en/of federaal niveau. De indirect Europese route verwijst naar de verschillende types netwerken en associaties van lokale besturen die op Europees niveau georganiseerd zijn. We denken hierbij aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld Europese Groeperingen voor Territoriale Samenwerking – EGTS), thematische netwerken die een bepaald type lokale besturen verenigen (bijvoorbeeld EURO CITIES, Eurotowns) en representatieve associaties of ‘koepelverenigingen’ van lokale besturen (bijvoorbeeld CEMR).¹¹ Via de directe supranationale route kunnen lokale besturen tot slot rechtstreeks in contact treden met de Europese instellingen. De term lokale besturen betreft in deze context niet enkel individuele steden en gemeenten maar ook hun nationale verenigingen, gemeentebedrijven, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden enzovoort. Een ander opmerkelijk instrument in die optiek zijn de lobbykantoren van subnationale overheden in Brussel. Die lobbykantoren worden door zowel individuele besturen, collectieve nationale netwerken als Europees grensoverschrijdende netwerken gebruikt om onder meer toegang te verkrijgen tot het Europese besluitvormingsproces.

De keuze tussen de indirect nationale route en de directe route wordt in sterke mate bepaald door de interbestuurlijke verhoudingen in een lidstaat en partijpolitieke connecties (Tatham, 2010). Zo zijn er in België diverse mogelijkheden tot informeel contact met het centraal bestuur door de sterke participatie en veelvuldige cumulatie van politieke mandaten op verschillende niveaus. In Nederland stipu-

leert Artikel 9 van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen dan weer dat overleg tussen het Rijk en de decentrale overheden noodzakelijk is wanneer nieuwe Europese beleidsvoornemens impact kunnen hebben op de lokale overheid. Tegelijk kan de regelgevende mobilisatie van lokale besturen de bestaande interbestuurlijke verhoudingen in een land evenwel onder druk zetten (Goldsmith, 2005). De concepten multilevel governance en bottom-up Europeanisering worden namelijk vaak voorgesteld als opportuniteiten voor lokale besturen om hun lidstaat te omzeilen en Europese instellingen direct te benaderen (Fleurke & Willemse, 2006; Heinelt & Niederhafner, 2008). Dat kan ongemerkt plaatsvinden (en/of getolereerd worden door de lidstaat), maar evenzeer uitmonden in een conflict – bijvoorbeeld wanneer beide partijen andere doelstellingen nastreven. Daarnaast kan het voor subnationale overheden in bepaalde gevallen lonender zijn om de lidstaat net niet te omzeilen, maar in tegendeel samen te werken in een poging de Europese instellingen te bereiken (Callanan & Tatham, 2014; Tatham, 2010).¹²

Voor lokale overheden bestaat de kunst er dus in om per dossier of beleidsthema de juiste strategische keuzes te maken, bijvoorbeeld inzake argumentering, timing, toegangskanalen en routes. De meest effectieve strategie bestaat dan wellicht uit een evenwichtige mix van routes en kanalen (i.e. 'multilevel venue shopping', Beyers & Kerremans, 2012; ook Beyers, 2004). Volgens Knodt (2011) slagen territoriale belangengroepen daar vaak in, en doen ze er goed aan om dezelfde lobbystrategieën toe te passen als functionele belangengroepen als ze Europees beleid succesvol willen beïnvloeden.

Callanan (2012) vergeleek de mobilisatiepatronen van de verenigingen van lokale besturen in Engeland, Denemarken en Ierland in de context van Europese milieuwetgeving. Uit zijn studie blijkt dat hoofdzakelijk verenigingen die over veel middelen beschikken en als enige de belangen van de lokale overheden in hun lidstaat vertegenwoordigen, actief overgaan tot regelgevende mobilisatie in de EU en in de eigen lidstaat. Ze hebben immers meer middelen (bijvoorbeeld budget, technische expertise) om de verschillende toegangskanalen tot de Europese besluitvorming te benutten. Bovendien kunnen ze bogen op schaalvoordelen en kunnen ze de aanwezige politieke en informatiebronnen bundelen als ze als enige belangenvertegenwoordiger van lokale overheden in hun land optreden. Marks et al. (2002) onderzochten de motieven van subnationale overheden om lobbykantoren in Brussel te openen. Kantoren plaatsen de informatiefunctie op de eerste plaats, gevolgd door de netwerk- en verbindingfunctie. Beleidsbeïnvloeding wordt als iets minder belangrijk ervaren. Maar die 'politieke' functie is wel de factor waarin de lobbykantoren zich het sterkst van elkaar onderscheiden. In het algemeen vinden de auteurs een sterk verband tussen het budget van een kantoor en de grootte van het kantoor en zijn staf. Beide variabelen oefenen vervolgens een positief effect uit op het belang dat het kantoor stelt in de beïnvloedingsfunctie. Daarnaast komt een bijkomend drievoudig onderscheid naar voren. Regionale lobbykantoren

vinden die functie belangrijker dan lobbykantoren van lokale besturen. Individuele regionale lobbykantoren, die vaak een sterke regio vertegenwoordigen, scoren ten tweede (licht) hoger dan de collectieve kantoren. Het sterkste onderscheid vinden de auteurs evenwel tussen de lobbykantoren van lokale besturen onderling. Collectieve kantoren richten zich namelijk veel meer op beleidsbeïnvloeding dan kantoren van individuele steden of gemeenten.

Deze studies wijzen dus op het groot belang van collectieve actie voor de regelgevende mobilisatie van lokale besturen. Callanan en Tatham (2014) onderschrijven die stelling. Voor hen weerspiegelt het onderscheid tussen sterke regio's en sterke verenigingen van lokale overheden enerzijds en zwakkere regio's en zwakkere verenigingen van lokale overheden of individuele lokale besturen anderzijds het best de realiteit van de regelgevende mobilisatie van subnationale overheden in de EU. Dat onderscheid verklaart gedeeltelijk de doelstellingen van de subnationale overheden om actief te Europeaniseren, evenals de strategieën en kanalen die ze daarvoor inzetten. Het zijn bijvoorbeeld bovenal de sterkere regio's en verenigingen van lokale overheden die inzetten op regelgevende mobilisatie. Hun tegenhangers richten zich vaker exclusief op financiële mobilisatie (i.e. meedingen naar Europese financiering via subsidies en programma's). Subnationale overheden die zich mengen in EU-besluitvormingsprocessen handelen overigens het vaakst in samenspel met de centrale overheid. Een tweede optie bestaat uit de centrale overheid omzeilen, terwijl conflict (i.e. handelen tegen de centrale overheid in) slechts in derde instantie voorkomt. De sterkere overheden maken bovendien nog vaker gebruik van de coöperatieve vorm, zwakkere tegenhangers zullen de centrale overheid meer omzeilen. Tot slot merken de auteurs op dat subnationale overheden met een sterkere institutionele positie in de staat frequenter voor samenwerking en intrastatelijke lobbykanalen zullen kiezen. Hetzelfde gebeurt wanneer er een partijpolitieke congruentie bestaat tussen de besturen op het centrale en het subnationale niveau. Het positieve effect van de institutionele positie wordt nog versterkt wanneer de belangen tussen beide bestuursniveaus compatibel zijn.

Het onderzoek van De Rooij (2002) naar het Europeaniseringsproces van acht gemeenten in Nederland lijkt die bevindingen te staven. Hoewel gemeenten zich in algemene zin slechts zelden lijken te wagen aan regelgevende mobilisatie ("regulation was seen as something to be dealt with, but not to be influenced", 2002, 456), merkt de auteur toch dat bepaalde gemeenten zich in bepaalde gevallen proactief opstellen ten aanzien van Europese besluitvormingsprocessen. Gemeenten die een betere toegang hebben tot nationale politici en ambtenaren blijken de Europese opportuniteiten namelijk beter te benutten. Daarnaast concludeert De Rooij ook dat indien de gemeente in aanmerking komt voor financiering door de structuurfondsen en effectief financiering ontvangt, ze in sommige gevallen overgaat tot bottom-upactiviteit. Dat effect wordt bovendien versterkt door gemeentegrootte.

Heinelt en Niederhafner (2008) tot slot vergeleken de twee belangrijkste collectieve lobbykanalen van lokale besturen op Europees niveau: EUROCITIES (het netwerk van de grote Europese steden) en CEMR (Council of European Municipalities and Regions, de koepel van de nationale verenigingen van lokale en regionale overheden). EUROCITIES kan rekenen op relatief rijke leden met veel middelen en technische expertise. Met de grootstedelijke problematiek vertegenwoordigt het netwerk ook een duidelijk afgelijnd belang. Die specifieke focus geeft het netwerk een voordeel in toegangskanalen tot het benutten van de EU, en vooral in expertise mobiliseren om politieke invloed uit te oefenen via argumentatie in specifieke besluitvormingsdossiers. Als keerzijde beperkt de aard en de samenstelling van het netwerk de reikwijdte aan beleidsthema's waarop kan worden ingezet, alsook de legitimiteit (i.e. handelen in het 'algemeen belang') die het netwerk kan inbrengen bij de Europese besluitvorming. Voor de CEMR liggen de kaarten omgekeerd. Wat het netwerk mist aan inhoudelijke focus en specifieke lobbyslagkracht (ieder standpunt moet een grote gemeenschappelijke noemer vertegenwoordigen die alle leden tevredenstelt), compenseert het met een grotere legitimiteit als vertegenwoordiger van 'het' lokaal bestuur in Europa. Bij dossiers waar het algemeen Europees belang op het spel staat, heeft de CEMR daarom een lobbyvoordeel.

4.3. *Van toegang naar invloed?*

Lokale besturen mogen dan wel over verschillende kanalen en strategieën beschikken om de Europese beleidsmakers te benaderen als informele belangengroep, toegang vertaalt zich lang niet altijd in invloed (Bouwen & McCown, 2007). Dür (2008, 561) definieert lobbyinvloed als "an actor's ability to shape a decision in line with her preferences". Voor Michalowitz (2007, 134) verwijst dit concept naar "an actor [...] being persuaded to pursue a certain course of action, even if they did not wish to do so". Lobbyinvloed wordt doorgaans dus begrepen als de capaciteit om Europese wetgeving in de gewenste richting aan te passen terwijl die aanpassingen er niet zouden gekomen zijn zonder de tussenkomst van de belangengroep.

Territoriale belangengroepen worden in het algemeen minder invloed toegevoerd dan andere lobbygroepen (Greenwood, 2011). John (1994) weegt specifiek een aantal pro's en contra's van lokaalpolitieke lobbyinvloed in de Britse context aan elkaar af. Aan de positieve zijde vermeldt hij het surplus aan legitimiteit dat lokale besturen als democratisch verkozen bestuursniveau bezitten; het opportunisme van de Commissie, die de input van lokale besturen kan aanwenden om conflicten met lidstaten te omzeilen; de aanwezige kennis en expertise binnen lokale besturen; en lokale netwerken (met politieke leiders als centrale figuren) en politieke netwerken (i.e. politieke relaties die lokale politici onderhouden met collega's op bovenlokaal niveau). Maar daartegenover staan ook enkele factoren die

lobbyinvloed van lokale besturen minder waarschijnlijk maken. John denkt dan aan de sterke competitie met meer gespecialiseerde, functionele belangengroepen; de rol van de nationale overheid die de ruimte voor lokale actie vaak bepaalt; de politieke cultuur van het lokaal bestuur (die vaak hoofdzakelijk op het financiële aspect van Europeanisering is gericht); de financieel zwakke positie van lokale overheden (wat bijvoorbeeld een rem kan zetten op de opening van een lobbykantoor in Brussel) en de kenmerken van de lokale uitvoerende macht (i.e. collegiaal georganiseerd ten nadele van sterk uitvoerend leiderschap dat een ondernemende rol kan spelen).¹³

Empirisch onderzoek naar de determinanten van de lobbyinvloed van lokale besturen in de EU is evenwel schaars (Goldsmith, 2011; Callanan & Tatham, 2014). Kiers (2014) onderzocht hoe de strategische keuzes van Nederlandse provincies in het lobbyproces ten aanzien van de EU zich vertalen in de vooropgestelde doelstellingen bereiken. De kans om effectief invloed te kunnen uitoefenen blijkt groter als de overheden gericht inzetten op bepaalde condities, zoals de keuze waar te handelen (i.e. welke toegangsrouten je neemt), wanneer te handelen (i.e. timing) en hoe te handelen (i.e. welke bronnen en mogelijkheden tot samenwerking er ter beschikking zijn). Ze volgen daarbij geen uniform patroon, maar stellen hun strategie af op de specifieke context. John (1994) analyseerde een aantal concrete lobbycases van Britse lokale besturen. Hij concludeerde dat die lokale besturen er in bepaalde gevallen wel degelijk in slaagden om Europese beslissingen te beïnvloeden, maar dat betrof dan vaak minder belangrijke beleidsbeslissingen of gevallen waar de lokaalpolitieke claims grotendeels overeenkwamen met de voorkeuren van de Europese beleidsmakers (i.e. “pushing an open door”, 1994, 915). Volgens Greenwood (2011) is lobbysucces van territoriale belangengroepen vooral afhankelijk van de afwezigheid van sterke tegenstanders, terwijl Schultze (2003) aangeeft dat de lobbyinvloed van lokale besturen waarschijnlijker is in een vertrouwde beleidscontext zoals het regionaal beleid en cohesiebeleid (waar de betrokkenheid van lokale besturen sowieso groter is).

Voor Schultze (2003) bestaat de lakmoesproef voor de lobbyinvloed van lokale besturen in de EU daarom uit voorbeelden die buiten de ‘comfortabele’ context van het Europees regionaal beleid vallen. Negatieve beleidsvraagstukken, zoals bijvoorbeeld liberalisering en de eenheidsmarkt, zijn daar volgens hem geschikte voorbeelden van. Een voorbeeld van een dergelijke lobbycase vinden we terug in een studie van Verhelst (2018). Hij onderzocht de mechanismen achter de lobbyinvloed van lokale besturen op de uitzonderingen voor publiek-publieke samenwerking in de Europese richtlijnen voor overheidsopdrachten (2014). Lokale besturen slaagden er met name in om, dwars tegen de lobbyactiviteit van de private sector in, belangrijke uitzonderingen te bekomen op de overheidsopdrachtenwetgeving voor vormen van publiek-publieke samenwerking die ze frequent hanteren (bijvoorbeeld in het kader van intergemeentelijke samenwerking of ad hoc samen-

werking tussen overheden). Die uitzonderingen gingen verder dan wat in het oorspronkelijke wetgevingsvoorstel van de Commissie was opgenomen. Ze werden ook vaak laat in het wetgevingsproces goedgekeurd tijdens de onderhandelingen tussen de Europese instellingen. Op bepaalde vlakken gaan de uitzonderingen bovendien verder dan de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (EHvJ), zodat sommige waarnemers zelfs gewag maken van een potentiële verstoring van de interne markt en het principe van eerlijke concurrentie ten nadele van de private sector. De case toont aan hoe de lokaalpolitieke lobby in de EU aan slagkracht heeft gewonnen, en hoe publieke lobbygroepen een competitief voordeel kunnen hebben in sterk beladen politieke dossiers die veel maatschappelijke deining veroorzaken. Het causaal mechanisme dat daar volgens Verhelst in deze case toe leidde bestond uit drie grote, op elkaar inwerkende componenten: een strategische lobbycampagne (bijvoorbeeld scherpe focus, gediversifieerde argumentatie, sterke coalitie), de externe opportuniteitsstructuur (bijvoorbeeld rechtspraak van het EHvJ, nationale verkiezingen) en de specifieke samenstelling van de Europese besluitvormingsarena (bijvoorbeeld rapporteurs en Europarlementsleden, nationale delegaties in de Raad). Dit mechanisme werd bovendien in werking gezet door een sterke protagonist (namelijk de Duitse lokale overheden). Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen of dit model ook in andere cases en contexten toepasbaar is.

5. Conclusie

Zijn lokale besturen een informele territoriale belangengroep, of toch veeleer een formele bestuurslaag, wanneer ze trachten Europese besluitvorming te beïnvloeden? En welke weg biedt het meest kans op succes? In deze paper onderzochten we de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance (MLG) systeem aan de hand van een literatuurstudie die beide perspectieven theoretisch, praktisch en empirisch tegenover elkaar plaatste. De oefening leverde drie grote conclusies op. Ten eerste is het opmerkelijk hoezeer het formele paradigma vervlochten is doorheen het Europese discours en beleid. De EU zet met name sterk in op de systematische en structurele interactie tussen de vier bestuurslagen (lokaal, regionaal, nationaal, Europees) bij haar beleidsvoering (MLG type-1). Lokale besturen vormen dan een legitiem bestuursniveau dat zo veel mogelijk input moet kunnen leveren aan de Europese besluitvorming. Dat leidt niet alleen tot beter onderbouwd beleid, maar helpt ook remediëren aan het vermeende democratisch deficit van het Europese besluitvormingsproces. Die gedachte werd sinds de jaren 1990 op diverse manieren geïnstitutionaliseerd. Het Europa van vier bestuursniveaus, de waarde van lokaal zelfbestuur en het subsidiariteitsprincipe werden formeel ingeschreven in de Europese Verdragen. Daarnaast publiceerden Europese instellingen

regelmatig rapporten die de verdere inclusie van lokale besturen in de EU bepleiten. Met het Comité van de Regio's beschikken lokale besturen bovendien over een eigen formeel participatiekanaal, terwijl het officiële Europese consultatieregime uiteraard ook voor lokale besturen toegankelijk is. Het MLG-principe lag tot slot aan de basis van het partnerschapsprincipe dat de uitvoering van het Europese structuurfondsen schraagt en de basis vormt van de Stedelijke Agenda voor de EU.

Nu lokale besturen en hun verenigingen op het punt staan te worden vrijgesteld van de plicht tot ondertekening van het nieuwe transparantieregister als 'lobbyist', komt het beeld van een Europa van vier bestuursniveaus weer wat dichterbij. Toch is een dergelijke conclusie voorbarig. Het extensieve lobbywerk dat aan de voorlopige uitzondering voorafging, wijst er namelijk op dat lobbywerk een minstens even effectieve strategie kan zijn om de stem van lokale besturen echt te laten gelden in de EU. De vermeende tekortkomingen van MLG type-I liepen namelijk als een tweede rode draad doorheen de analyse. Verschillende auteurs merken op dat de implementatie van diverse MLG-principes en -praktijken nog vaak hapert. Nieuwe initiatieven zoals de resolutie van het Europees Parlement en vooral het Pact van Amsterdam suggereren dat er inderdaad nog ruis zit op de formele rol van lokale besturen in de EU – en willen daar gelijk aan remediëren.

Het lijkt er ten derde op dat de informele inspanningen van lokale besturen als territoriale belangengroep in meer specifieke, ad hoc beleidsnetwerken (MLG type-II) voorlopig meer effect sorteren – en dat vaak ook zelfs in het tot stand brengen van de formele multilevel arrangementen. De erkenning van de rol van lokale besturen in het Verdrag van Lissabon kwam er bijvoorbeeld na een sterke lobbycampagne, en de positie van het CvdR wordt mee gevormd door haar informele contacten met de andere Europese instellingen. Systematische deelname aan formele participatiemechanismen in het Europese besluitvormingsproces kadert daarnaast vaak in een bredere lobbystrategie. Hoewel die lobbystrategie vroeger niet zo succesvol werd geacht, suggereren recente voorbeelden het tegendeel. Vooral in dossiers van groot maatschappelijk belang, of bij thema's die de core business van het lokale beleid uitmaken, kunnen lokale besturen Europese beslissingen wel degelijk beïnvloeden. Zo'n strategie start best tijdig, maakt optimaal gebruik van de opportuniteiten die zich aandienen en wordt functioneel afgestemd op de specifieke instelling en actor die wordt benaderd. Lokale besturen vergroten hun legitimiteit en slagkracht bovendien door collectief te handelen. Specifieke troeven die eveneens aan de basis liggen van de formele positie in het besluitvormingsproces kunnen dan het verschil maken (bijvoorbeeld democratische legitimiteit, grote achterban, expertise uit de praktijk en kennis van de implementatie van het beleid).

De slotsom is daarom wellicht dat effectieve regelgevende mobilisatie van lokale besturen in de EU uit een combinatie van formele en informele elementen bestaat. In afwachting van bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van de Europese Stedelijke Agenda en de bijhorende beleidspartnerschappen, doen lokale besturen er dus

goed aan om hun strategie te blijven diversifiëren. Het lobbywerk als territoriale belangengroep heeft ontegensprekelijk een plaats in die strategie. Deze vaststelling is brandend actueel in de context van de onderhandelingen over het nieuwe Europees Meerjarig Financieel Kader, dat zich als een bijzonder interessante nieuwe testcase aandient. Uit het ontwerpvoorstel van de Commissie kunnen we immers opmaken dat er onder meer een grote besparing op het cohesie- en landbouwbeleid op stapel staat. De financiële implicaties voor lokale besturen zijn potentieel enorm. De sterk afwijzende reacties van lokale besturen doen vermoeden dat de lippendienst van de EU aan de MLG-gedachte de lobbyactiviteit van lokale besturen voorlopig allerminst overbodig heeft gemaakt.

Noten

1. In het transparantieregister van 2011 gold de uitzondering niet voor de verenigingen van lokale besturen, in de versie van 2015 werd de uitzondering voor lokale besturen zelfs integraal opgeheven. Het dossier van het transparantieregister zorgde dan ook voor veel commotie bij lokale besturen (Greenwood, 2011; Quittkat & Kotzian, 2011).
2. In een specifiek stedelijke context hanteren wetenschappers ook de term stedelijke Europeanisering ('urban Europeanisation', González Medina & Fedeli, 2015).
3. Er wordt bijvoorbeeld vaak gesteld dat 70-75% van de Europese regelgeving uiteindelijk door lokale en regionale besturen wordt uitgevoerd (Van Bever et al., 2011).
4. Hoewel de asymmetrische bepalingen in het transparantieregister daar voorheen dus een uitzondering op vormden.
5. Volgens Zimmermann en Münch (beiden aangehaald in Guderjan, 2012) waren die bepalingen trouwens het resultaat van onder meer de succesvolle lobbyactiviteiten van de Duitse en Oostenrijkse koepel van lokale besturen in samenwerking met hun Europese vereniging CEMR.
6. Het CvdR publiceerde in 2005 ook een rapport over de formele betrokkenheid van lokale besturen bij de nationale standpuntbepaling bij Europese besluitvorming. De variatie in die betrokkenheid blijkt grotendeels het gevolg van de interne bevoegdheidsverdelingen tussen de bestuursniveaus in de lidstaten.
7. Dit is de capaciteit om nieuwe, bruikbare en precieze ideeën voor te stellen als oplossing voor een probleem bij beleidsadvisering (Panke, Hönnige & Gollub, 2015, 51).

8. Ook andere relevante actoren en de Europese Investeringsbank kunnen deelnemen aan de partnerschappen.
9. Andere begrippen die auteurs hanteren zijn '(verenigingen van) publieke instituties' (Berkhout & Lowery, 2008) en 'publieke belangengroepen' of de 'interbestuurlijke lobby' (Baroni et al., 2014).
10. Voor Greenwood (2011) lag deze ambiguïteit wellicht mee aan de basis van de beslissing van de Europese instellingen om lokale besturen voorheen geen algemene uitzondering toe te kennen op het transparantieregister.
11. Ook formele instellingen zoals het Comité van de Regio's en het Congres van Lokale en Regionale Overheden kunnen we hierbij plaatsen.
12. Dit zijn vormen van 'paradiplomatie', de diplomatie van subnationale overheden parallel aan de diplomatie van hun lidstaat (Tatham, 2010).
13. John (1994) vermeldt daarnaast de zwakke link tussen het Verenigd Koninkrijk en de Commissie en de structuur van het lokaal bestuur als beperkende factor. Met dat laatste element doelt hij op de afwezigheid van sterke regio's in het Verenigd Koninkrijk anno 1994. In de Belgische context wordt de ondernemende positie van sterke regio's evenwel als een rem op de mobilisatie van de lokale besturen beschouwd (De Rynck, 1997).

Bibliografie

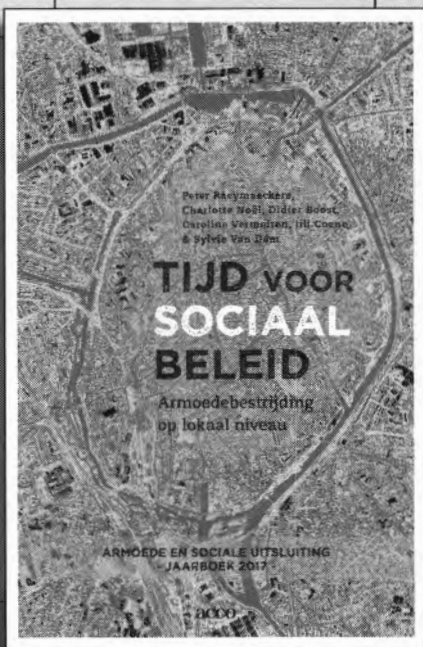
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baroni, L., Carroll, B.J., Chalmers, A.W., Munoz Marquez, L.M., & Rasmussen, A. (2014). Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 141-159.
- Berkhout, J., & Lowery, D. (2008). Counting organized interests in the European Union: A comparison of data sources. *Journal of European Public Policy*, 15(4), 489-513.
- Beyers, J. (2002). Gaining and seeking access: The European adaptation of domestic interests associations. *European Journal of Political Research*, 41, 585-612.
- Beyers, J. (2004). Voice and access: Political practices of European interest associations. *European Union Politics*, 5(2), 211-240.
- Beyers, J., & Kerremans, B. (2012). Domestic embeddedness and the dynamics of multilevel venue shopping in four EU member states. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 25(2), 263-290.
- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2010). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? In: J. Beyers, R. Eising & W.

- Maloney (Eds.), *Interest Group Politics in Europe. Lessons from EU Studies and Comparative Politics* (pp. 1-16). Oxon: Routledge.
- Bomberg, E., & Peterson, J. (1998). European Union decision making: The role of sub-national authorities. *Political Studies*, XLVI, 219-235.
- Bouwen, P. (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43, 337-369.
- Bouwen, P., & McCown, M. (2007). Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 14(3), 422-443.
- Bulmer, S. (2007). Britain and European Integration. In: B. Jones, D. Kavanagh, M. Moran & P. Norton (Eds.), *Politics UK* (6th ed.) (pp. 787-817). Harlow: Longman.
- Bux, U. (2018). Het Comité van de Regio's, geraadpleegd via http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/nl/displayFtu.html?ftuld=FTU_1.3.14.html.
- Callanan, M. (2012). Subnational collective action: The varied patterns of mobilisation of local government associations. *Local Government Studies*, 38(6), 753-775.
- Callanan, M., & Tatham, M. (2014). Territorial interest representation in the European Union: Actors, objectives and strategies. *Journal of European Public Policy*, 21(2), 188-210.
- CdR (2009). Mission statement. 56/2009 fin fr/VDO/cg.
- Commission of the European Communities (2003). Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union Policy. COM(2003) 811final.
- Committee of the Regions (2005). Procedures for local and regional authority participation in European policy making in the member states. European Communities: CoR Studies.
- Committee of the Regions (2010). Resolution on the stronger involvement of local and regional authorities in the Europe 2020 Strategy. 199/2010 fin EN/o.
- CvdR (2018). CvdR in het kort. <http://cor.europa.eu/nl/about>.
- Denters, B., & Rose, L. (2005). Local governance in the third millennium: A brave new world? In: B. Denters & L. Rose (Eds.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments* (pp. 1-11). Houndmills: Palgrave.
- De Rooij, R. (2002). The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 447-467.
- De Rynck, S. (1997). Belgian local government: Far away from Brussels. In: M. Goldsmith & K.K. Klausen (Eds.), *European integration and local government* (pp. 121-145). Cheltenham: Edward Elgar.
- Dür, A. (2008) Measuring interest group influence in the EU. A note on methodology. *European Union Politics*, 9, 559-576.
- Establishing the Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam, 30 May 2016.
- EUKN (2017). One year Pact of Amsterdam. EUKN Report.

- European Commission (2016). Proposal for a interinstitutional agreement on a mandatory transparency register. COM(2016) 627final.
- European Parliament (2010). Good governance and EU regional policy. 2009/2231(INI).
- European Parliament (2018). Draft report on the role of cities in the institutional framework of the Union. 2017/2037(INI)
- Europees Parlement (2003). Resolutie van het Europees Parlement over de rol van de regionale en lokale overheden bij de Europese opbouw. 2002/2141(INI).
- Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). The European Union and the autonomy of sub-national authorities: Towards an analysis of constraints and opportunities in sub-national decision-making. *Regional and Federal Studies*, 16(1), 83-98.
- Goldsmith, M. (2005). A new intergovernmentalism? In: B. Denters & L. Rose (Eds.), *Comparing local governance: Trends and developments* (pp. 228-245). Houndmills: Palgrave.
- Goldsmith, M. (2011). Twenty years on: The Europeanization of local government. In: E. Van Bever, H. Reynaert, & K. Steyvers (Eds.), *The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?* (pp. 31-48). Brugge: Vanden Broele.
- Goldsmith, M., & Klausen, K.K. (1997). European integration and local government: Some initial thoughts. In: M. Goldsmith & K.K. Klausen (Eds.), *European integration and local government* (pp.1-15). Cheltenham: Edward Elgar.
- González Medina M., & Fedeli, V. (2015), Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14. Geraadpleegd via <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281543007002>.
- Greenwood, J. (2011). *Interest representation in the European Union*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Guderjan, M. (2012). Local Government and European integration – beyond Europeanization? *Political Perspectives*, 6(1), 105-128.
- Hamedinger, A., & Wolffhardt, A. (2010). Introduction. Understanding the interplay between Europe and the cities: Frameworks and perspectives. In: A. Hamedinger & A. Wolffhardt (Eds.), *The Europeanization of Cities. Policies, urban change & urban networks* (pp.9-39). Amsterdam: Techne Press.
- Hauser, H. (2011). European Union lobbying post-Lisbon: An economic analysis. *Berkeley Journal of International Law*, 29(2), 680-790.
- Heinelt, H., & Niederhafner, S. (2008). Cities and organized interest intermediation in the EU multi-level system. *European Urban and Regional Studies*, 15, 173-187.
- Hessel, B. (2003). De rol van de Nederlandse decentrale overheden in het Europese wetgevingsproces. *RegelMaat*, 2, 46-68.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*. Vienna: Institute for Advances Studies.
- John, P. (1994). Local government and the European Union lobbying. *Contemporary Political Studies*, 2, 906-921.

- John, P. (2000). The Europeanisation of sub-national governance. *Urban Studies*, 37(5-6), 877-894.
- John, P. (2001). *Local governance in Western Europe*. London: Sage.
- Kern, K. (2009). Cities in a European setting. Paper submitted for presentation at the conference 'Innovation for good local and regional governance: A European challenge', University of Twente (Enschede), April 2-3.
- Kiers, M. (2014). *Er zijn meerdere wegen die naar Brussel leiden. Strategie en doelbereiking van Nederlandse provincies in Europa*. Enschede: Ipskamp Drukkers BV.
- Klüver, H. (2011). The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union. *European Union Politics*, 12, 483-506.
- Klüver, H. (2013). *Lobbying in the European Union. Interest groups, lobbying coalitions and policy change*. Oxford: Oxford University Press.
- Knodt, M. (2011). Strategies of territorial and functional interests: Towards a model of European interest intermediation? *European Integration*, 33(4), 419-435.
- Marks, G., Haesly, R., & Mbaye, H.A.D. (2002). What do subnational offices think they are doing in Brussels? *Regional and Federal Studies*, 12(3), 1-23.
- Marshall, A.J. (2005). Europeanisation at the urban level: Local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction. *Journal of European Public Policy*, August, 668-686.
- Michalowitz, I. (2007). What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 132-151.
- Moore, C. (2008). A Europe of the regions vs. the regions in Europe: Reflections on regional engagement in Brussels. *Regional and Federal Studies*, 18(5), 517-535.
- Neshkova, M.I. (2010). The impact of subnational interests on supranational regulation. *Journal of European Public Policy*, 17(8), 1193-1211.
- Olsen, J. (2002). The many faces of Europeanization, geraadpleegd via http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_2.htm.
- Panara, C. (2013). Conclusion. In: C. Panara & M. Varney (Eds.), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multi-layered system of governance* (pp. 369-413). London: Routledge.
- Panara, C., & Varney, M. (2013). Introduction. In: C. Panara & M. Varney (Eds.), *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance* (xvii-xxii). London: Routledge.
- Panke, D., Hönnige, C., & Gollub, J. (2015). Consultative committees in the European Union. No vote – no influence? Colchester: ECPR Press.
- Pedler, R. (2002). Changes in the arena: Lessons from lobby cases. In: R. Pedler (Ed.), *European Union lobbying. Changes in the arena* (pp. 310-324). Houndmills: Palgrave.
- Quittkat, C., & Kotzian, P. (2011). Lobbying via Consultation – Territorial and functional interests in the Commission's consultation regime. *European Integration*, 33(4), 401-418.

- Raad voor het openbaar bestuur (2013). Met Europa verbonden. Een verkenning van de betekenis van Europa voor gemeenten en provincies. Den Haag.
- Schultze, C.J. (2003). Cities and EU Governance: Policy-takers or policy-makers? *Regional and Federal Studies*, 13(1), 121-147.
- Tatham, M. (2010). With or without you? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation. *Journal of European Public Policy*, 17(1), 76-99.
- Van Bever, E., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2011). The road to Europe: Main street or backward alley for local governments in Europe? In: E. Van Bever, H. Reynaert & K. Steyvers (Eds.), *The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?* (pp. 271-287). Brugge: Vanden Broele.
- Van Bever, E., Reynaert, H., Steyvers, K., & Vos H. (2009). Lokale besturen: verleid of geleid door Europa? In: H. Reynaert, K. Steyvers & E. Van Bever (Eds.), *Van dorpsstraat tot Straatsburg. Europeanisering van lokale besturen* (pp. 5-34). Brugge: Vanden Broele.
- Vass, A. (2008). Lobbying opportunities, confusions and misrepresentations in the European Union. *Romanian Journal of European Affairs*, 8(2), 71-81.
- Verhelst, T. (2018). Inside the municipal lobby: Explaining local government influence on the new EU public procurement directives. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 1(1), 193-214.
- Woll, C. (2007). Lobbying in the European Union: From sui generis to a comparative perspective. *Journal of European Public Policy*, 13(3), 456-469.



Peter Raeymaeckers, Charlotte Noël,
Caroline Vermeiren, Didier Boost,
Jill Coene, Sylvie Van Dam

Tijd voor sociaal beleid

*Armoedebestrijding op het lokaal
niveau*

ISBN 9789463442237
224 blz.
€ 19,50 (excl. verzendings-
kosten)

ARMOEDE EN SOCIALE
UITSLUITING
JAARBOEK 2017

'Ik hunker regelmatig naar een andere stad, levend in de vele kamers van dit stenen hart.' Met deze woorden opent Maarten Ingels, de huidige stadsdichter van Antwerpen, zijn eerste stadsgedicht *Proloog*. Deze dichtregels weerspiegelen waar het in dit boek, de 26^{ste} editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting, over gaat. Ze raken het idee van de utopie, het maakbare van de samen-

leving en de verbondenheid met het lokale.

Het Jaarboek bundelt een bonte verzameling van bijdragen over lokaal sociaal beleid. De auteurs beantwoorden vragen zoals: wat verwachten mensen in armoede van het lokale sociaal beleid? Welke stemmen moeten in de ontwikkeling van het beleid meegenomen worden? Welke veranderingen brengt het nieuwe decreet Lokaal Sociaal Beleid met zich mee? Wat is het potentieel van lokale netwerken in de bestrijding van complexe sociale problemen en welke rol kunnen lokale besturen daarin spelen? Hoe beoordelen gebruikers de hulpverlening die voortvloeit uit lokale netwerken? Wat zijn de succesfactoren voor

een meer interdisciplinaire samenwerking in de uitvoering van lokaal sociaal beleid? Welke impact hebben fenomenen als individualisering, vermarkting, privatisering en commercialisering op de ontwikkeling en de effectiviteit van lokaal sociaal beleid?

Tijd voor sociaal beleid verkent bezorgdheden en opportuniteiten, duidt recente veranderingen en geeft aanbevelingen voor de toekomst. De bestuurskracht van lokale besturen, samenwerking in netwerken, vermarkting en participatie van mensen in armoede staan daarbij centraal.

Alle auteurs van dit boek zijn verbonden aan het Centrum OASeS, dat Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad bestudeert.

De draaideur: van impasse naar uitweg

Toon Kerkhoff en Arco Timmermans

ABSTRACT: The revolving door: From deadlock to a way out

The revolving door is an ambiguous concept evoking strong opinions, and often is seen to lead to a decline in trust and legitimacy of the policy-making system of the Netherlands. But the different moral objections against the revolving door between functions and jobs in public and private organizations are barely matched with systematic empirical evidence of negative effects on the policy-making system. In this article, a definition of the concept is presented in order to help focusing the discussion on moral objections and practical implications of the revolving door. Two fundamental contradictions emerge from the panoply of arguments and assertions about this phenomenon. With our definition as a basis, we consider the different forms of the revolving door and discuss conditions under which it may be contained without solutions that are disproportionate to the problem. The way out is to develop clearer norms and integrity-enhancing mechanisms with which negative effects may be avoided and positive effects strengthened.

KEYWORDS: revolving door, lobbying, integrity, public values, polder democracy, regulatory solutions

1. Stenen des aanstoots

Toen in augustus 2017 bekend werd dat Kamerlid Pieter Duisenberg (VVD) de politiek verliet om voorzitter van de Vereniging van Samenwerkende Universiteiten (VSNU) te worden, ontstak een storm van protest. Duisenberg, die als Kamerlid de portefeuille hoger onderwijs en wetenschap had, werd door de academische wereld met argwaan bekeken vanwege controversiële denkbekenden en plannen (Erasmus Magazine 2017). Zo wilde hij verkregen geld uit het leenstelsel voor studenten vooral reserveren om problemen op technische universiteiten op te lossen en de overheid moest een grotere rol krijgen in onderzoeksbudgetten toewijzen (De Voogd, 2017). Zijn uitspraak dat er een gebrek aan 'politieke diversiteit' in

de sociale wetenschappen was op de Nederlandse Universiteiten (er zouden te veel politiek linkse sociale wetenschappers zijn), werd ontvangen als opzichtig napraten van de Amerikaanse president Trump (Ad Valvas, 2017). Ook om andere redenen werd zijn geschiktheid voor de nieuwe baan openlijk betwijfeld. Had zijn achtergrond in het bedrijfsleven (Shell, McKinsey & Company, Eneco) niet een te grote invloed op zijn uitgesproken bedrijfsmatige visie op onderwijs en onderzoek (NOS, 2017b)? Kon iemand die als Kamerlid expliciete en voor velen controversiële ideeën had geuit wel de neutrale verbinder zijn die het hoger onderwijs nodig had? En was hij nu aangenomen vanwege zijn netwerk of zijn inhoudelijke kennis? De VSNU had nu weliswaar een goede netwerker met connecties binnengehaald die vertrouwd was met het politieke proces, maar had hij genoeg kennis van de interne werking en organisatie van universiteiten?

In de kritiek op het aantreden van Duisenberg gingen principiële bezwaren tegen zijn ideeën hand in hand met discussies over de zogenaamde 'draaideur' (De Volkskrant 23 augustus 2017). Duisenberg was een voorbeeld van het fenomeen dat ambtenaren, Kamerleden en politieke medewerkers en bewindspersonen na vertrek uit hun publieke, politieke functie, vaak al voortijdig, op een plek komen te zitten bij een organisatie op het terrein van hun voormalige portefeuille of woordvoerderschap. Met een andere pet op betreden voormalig publieke of ambtelijke functionarissen zo weer de politieke en bestuurlijke arena op hetzelfde beleidsterrein, maar nu als lobbyist voor een private of maatschappelijke organisatie. Daar komt de metafoer van de draaideur vandaan. Zoals in het geval van Duisenberg ontstaat er regelmatig ophef over personen die van die draaideur gebruik maken.

Maar er is bij alle aandacht voor die zaken voortdurend spraakverwarring. Het blijkt lastig te zeggen wanneer je nu echt kunt spreken van de draaideur. Is er sprake van de draaideur als een nieuwe functie *niet* op het terrein ligt van de voormalige portefeuille of het woordvoerderschap? Of als een nieuwe functie na gedane publieke diensten wel op hetzelfde beleidsterrein ligt, maar geen uitgesproken, betaalde lobbyfunctie is maar een andere functie in de leiding van een organisatie? Als er sprake is van een draaideur, waarom wordt dat dan in de media en de publieke discussie vrijwel meteen als probleem gezien? Welke eisen en grenzen zijn er te stellen aan het carrièrevervolg van personen die de politiek of de ambtelijke dienst verlaten? Emoties, ideologie en partijpolitiek lijken een grote rol te spelen in de beeldvorming rond de draaideur. Soms schiet de discussie erover door naar 'integritisme', als gedrag al heel snel als integriteitsschending wordt gezien en zo de betekenis van integriteit ver wordt opgerekt, met alle gevolgen van dien (Huberts, 2015). De vaak snelle veroordeling van draaideurgangers staat bovendien op gespannen voet met het nog zeer beperkte empirische bewijs over zowel de omvang van het fenomeen als over de werkelijke gevolgen voor het openbaar bestuur en de democratie in Nederland. En daar komt nog bij dat de wachtgeldregeling voor vertrekkende politici uit Den Haag ook geen grote populariteit geniet. Wat is dan het alternatief?

Het is dus zaak om meer duidelijkheid te scheppen. In dit artikel doen wij roe een poging. In § 2 beginnen we met een begripsbepaling. De draaideur is – soms met opzet – een vaag begrip met vaak dezelfde negatieve connotaties die worden gegeven aan de term ‘lobbyist’ (Timmermans, 2014, 5-6). We bakenen het begrip van de draaideur af: welke vormen zijn er en wat zijn de belangrijkste verschillen ertussen? Vervolgens gaan we in § 3 in op het nog eveneens vertroebelde beeld van het verschijnsel in de praktijk, mede te wijten aan een gebrek aan empirisch onderzoek hiernaar in Nederland. We scheppen wat orde in dat beeld en staan vervolgens in § 4 stil bij de normatieve argumenten over de wenselijkheid of onwenselijkheid van de draaideur. We bespreken daarbij de draaideur als voorgesteld probleem van integriteit, publieke waarden en het publieke belang. Vervolgens gaan we in § 5 in op een aantal tegenargumenten afkomstig uit de praktijk. We bekijken hier de (mogelijke) praktische effecten van de draaideur als onderdeel van de Nederlandse polderdemocratie, waar belangenbehartiging deel van uitmaakt. Op basis van die argumenten voor en tegen komen we tot twee fundamentele tegenstrijdigheden in de discussie die de impasse in het denken en beslissen over de toekomst van de draaideur verklaren. Principiële bezwaren – terecht of niet – kunnen leiden tot in de praktijk tegenstrijdige en onuitvoerbare remedies en argumenten vanuit de praktijk kunnen normatief problematisch zijn. In § 7 geven we een aanzet tot een uitweg uit de impasse, waarbij we ingaan op de meer en minder wenselijke vormen van de draaideur. We noemen daarbij vier randvoorwaarden voor toekomstig beleid ten aanzien van de draaideur in Nederland. Zulk beleid zou in de juiste verhouding tot het probleem moeten staan en een weg tussen de extremen (de draaideur helemaal open of dicht) moeten volgen.

2. Begripsbepaling: stapelen of stappen in de carrière

Om peil te kunnen trekken op alle normatieve en praktische kanten van het verschijnsel van de draaideur is het nodig om eerst een begripsbepaling te geven. Om te beginnen maken we onderscheid tussen wat we *functiestapelen* en *carrièrestapelen* noemen, waarbij we alleen het laatste als draaideur beschouwen. Functiestapelen is tegelijkertijd diverse functies vervullen, vaak nevenfuncties naast een hoofdfunctie in politiek en openbaar bestuur. Zulke gecumuleerde functies kunnen inhoudelijk in elkaars verlengde liggen en wederzijds versterkend uitwerken. Maar ze kunnen ook (de schijn en het risico van) belangenverstrengeling opleveren, bijvoorbeeld tussen het eigen financiële gewin of het private belang verbonden aan de nevenfunctie en de maatschappelijke belangen die in de hoofdfunctie voorop zouden moeten staan. Een structureel voorbeeld van functiestapelen is het lidmaatschap van de Eerste Kamer in Nederland. Daar geldt immers de redenering

dat senatoren naast hun parlementaire deeltijdwerk met hun andere been stevig in de maatschappij staan door een functie buiten de politiek te hebben. Bij functiestapelen is er zodoende sprake van constante beweging in allerlei richtingen binnen en buiten de politieke en ambtelijke arena's bij het gelijktijdig vervullen van verschillende functies. Die functies kunnen uiteenlopen van advieswerk en financieel aandeel en zeggenschap (commissariaten) tot belangenbehartiging.

Hoewel bij functiestapelen tegelijkertijd sprake kan zijn van belangenverstrenge-
 geling en de discussie ook daarover gaat (zie bijvoorbeeld Duyvendak et al., 2005),
 beschouwen we die vorm van spanning tussen functies in het vervolg van dit arti-
 kel niet als draaideur. In plaats daarvan beperken we ons hier tot een begripsom-
 schrijving van de draaideur als *carrièrestappen* maken, dus volgtijdelijke functies.
 Wij verstaan onder de draaideur *alle gevallen waarin vanuit het openbaar bestuur*
(politici en ambtenaren, maar ook woordvoerders, politieke assistenten en 'spindoc-
tors') *de loopbaan daarbuiten wordt voortgezet en bij de uitoefening van de nieuwe*
functie veelvuldig contacten met het openbaar bestuur worden onderhouden waar-
bij belangen worden behartigd. De nieuwe functie kan in de profit- of de non-pro-
 fitsector liggen en de overstap kan op hetzelfde beleidsterrein liggen of daarbuiten.
 Belangrijke kenmerken van de draaideur zijn 1) dat er een rechtstreekse overstap
 zonder tussenperiode wordt gemaakt en 2) dat de voorafgaand opgebouwde ken-
 nis, ervaring en contacten in het openbaar bestuur centraal staan in de uitoefening
 van de nieuwe functie, waarbij veelvuldig toegang tot het openbaar bestuur wordt
 gezocht. Bij een gang door de draaideur naar buiten wordt dus vaak of in elk geval
 frequent voor de nieuwe werkgever de weg terug naar binnen gemaakt. Daarbij
 kan het gaan om een professionele en betaalde functie in de public affairs, als
 lobbyist, maar ook om een min of meer prominente, leidinggevende positie in een
 organisatie waarbij de voorafgaande functie naar verwachting voordelen oplevert.
 Dat we ook een directe overstap naar vertegenwoordiging (op hoog niveau) van
 een organisatie buiten het specifieke beleidsterrein als draaideurconstructie opvat-
 ten, is omdat het bij de opgebouwde kennis en ervaring om meer gaat dan alleen
 inhoudelijke deskundigheid over dossiers. Het gaat ook om de kennis en ervaring
 over het proces – die vormen vaak zelfs de belangrijkste redenen voor een orga-
 nisatie om een vertrekkende politicus vanaf de andere kant van de draaideur van
 harte welkom te heten.

Onze begripsomschrijving vraagt nog wat verdere toelichting. Ten eerste be-
 schouwen we in dit artikel alleen de gang vanuit het openbaar bestuur naar buiten
 als draaideurconstructie. We volgen hierbij de (nog heel bescheiden) internationale
 literatuur over het onderwerp (LaPira & Thomas, 2017), ook omdat juist carrières-
 stappen in die richting tot veel reacties, potentiële normatieve problemen en lastige
 praktische vragen leiden. Een tweede punt gaat over het onderscheid tussen zij
 die formeel in de belangenbehartiging gaan werken en zij die een meer algemene
 bestuurlijke functie gaan vervullen buiten de politiek of ambtenarij. Hierboven ga-

ven we al aan dat we beide carrièrestappen tot de draaideur rekenen, omdat in de praktijk soms moeilijk verschil is te zien tussen degenen die in functienaam (public affairs adviseur enzovoort) belangen behartigen en daar de kost mee verdienen en bestuurders van allerlei typen organisaties buiten het openbaar bestuur die vanwege hun verantwoordelijkheden en toegangen ook regelmatig en met succes belangen behartigen. De vraag wie in de praktijk als lobbyist te werk gaat, is niet zo gemakkelijk eenduidig te beantwoorden.¹ Dat staat wel los van de mate waarin de draaideur zoals hier omschreven geproblematiseerd kan of moet worden. Daarop gaan we later in dit artikel in.

Een laatste opmerking bij de begripsomschrijving gaat over de timing van de carrièrestap. Formeel gezien zou de redenering kunnen zijn dat het er niet toe doet of de carrièrestap wel of niet direct volgt op de oude functie. Maar voor de discussie over de draaideur maakt timing van de stap wel degelijk uit, zowel principieel als praktisch. Om die reden horen we ook steeds vaker spreken over een bepaalde afkoelperiode tussen de oude functie en de nieuwe. We zien daarover ook regels ontstaan.

3. Vertroebeld zicht op de draaideur

In Nederland en elders ontstaat regelmatig ophef over de draaideur. Hoewel een heldere definitie zoals gezegd vaak ontbreekt, is er sprake van normatief geladen discussies over de effectiviteit, legitimiteit en integriteit van de overlegdemocratie en de Nederlandse bestuurscultuur waarvan de draaideur onderdeel uitmaakt. Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw wordt er in politieke kringen onbehagen geuit over, zoals Hans van Mierlo dat ooit benoemde tijdens het oprichtingscongres van D66, “het vastgeroeste partijbestel” en “de frustrerende dictatuur van het politieke establishment” (<https://d66.nl/partij/geschiedenis/>). En ook vanuit de wetenschap kwam en komt kritiek. De politicologen Katz en Mair (1995) spraken – ruim twintig jaar voor Thierry Baudet van Forum voor Democratie – over de *kartelpartij*; hoe grote (midden)partijen leeglopen maar wel in leven moeten blijven en dat mede doen door functies aan de eigen leden toe te schuiven. Kritiek op het Nederlandse politiek-bestuurlijke landschap en kritiek op de draaideur gaan dus vaak hand in hand, zodra men het heeft over ‘old boys network’ en ‘schaduwmacht’ (Duyvendak et al., 2005), ‘Haagse fluisteraars’ (Van Weezel, 2011) of ‘regentenmentaliteit’ (Te Velde, 2010). De draaideur speelt in die kritiek een rol omdat het zo’n vehikel is om de gesloten praktijk van informeel overleg en belangenbehartiging in de polderdemocratie overeind te houden. Zo worden posities en privileges immers ‘gereserveerd’ en behouden en blijft het vertrouwde netwerk in stand.

Ook tegenwoordig is er volop belangstelling voor het fenomeen. Dat blijkt onder andere uit recente media-aandacht in *Vrij Nederland* en *Nieuwsuur* in 2017 over een vermeende Nederlandse ‘banencarrousel’ op basis van onderzoek van politicoloog Joost Berkhout (Broer, 2017). Nieuwe politieke partijen en hun kiezers – al dan niet populistische uitdagers van de gevestigde partijorde – hebben het nog steeds over ‘de karteldemocratie’ en een systeem dat ten onder zou gaan aan elitevorming, deels door elkaar baantjes toe te spelen en de cirkel gesloten te houden voor nieuwkomers (Adriaanse, 2018). Nieuws uit het buitenland wakkert meer dan eens deze discussie aan en voedt de onvrede, bijvoorbeeld toen in 2016 het nieuws kwam dat de voormalige voorzitter van de Europese Commissie Manuel Barroso meteen na het einde van zijn termijn vertrok naar de Amerikaanse zakenbank Goldman Sachs. Barroso had enkele jaren daarvoor in zijn publieke ambtsuitoefening ervaren welke rol Goldman Sachs speelde bij het uitbreken van de kredietcrisis.

Kiezers kwalificeren de draaideur ook wel als onderdeel van een gecorrumpeerd politiek bestel. Uit onderzoek door I&O Research (2017) bleek dat de helft van de Nederlandse kiezers denkt dat de oude (midden)partijen de banen verdelen in Nederland en dat nieuwe partijen daarbij worden uitgesloten. In datzelfde onderzoek is ook gevraagd naar acceptatie van de draaideur. 57% van de respondenten was van mening dat politieke partijen hun eigen mensen de mooiste banen toeschuiven (I&O Research, 2017, 4). De draaideur wordt tegelijkertijd in individuele gevallen wel verschillend beoordeeld. Zo werd de overstap van Martijn van Dam (PvdA) naar de Nederlandse Publieke Omroep veel meer geaccepteerd dan die van Bart de Liefde (VVD) naar UBER of de geplande – maar uiteindelijk niet gemaakte – overstap van Melanie Schultz van Hagen (VVD) naar Schiphol. Bovendien hadden ‘linkse kiezers’ meer begrip voor de overstap van linkse politici en ‘rechtse kiezers’ meer begrip voor rechtse politici. De onderzoekers stelden dan ook: “Het lijkt er dus op dat beeldvorming en politieke kleur van invloed zijn op hoe kiezers het overstappen van politiek naar bedrijfsleven beoordelen” (I&O Research, 2017, 14).

Het is evenwel moeilijk om een volledig en scherp beeld te krijgen van de omvang van de draaideur in Nederland. Er is amper systematisch empirisch onderzoek gedaan naar de feitelijke omvang van het fenomeen. Voor zover we de literatuur overzien, is er alleen wetenschappelijk onderzoek gedaan in de Verenigde Staten. Daaruit komt naar voren dat er een sterke toename is van het verschijnsel, waarbij ervaren professionals uit het openbaar bestuur vaker als externe lobbyconsultant aan de slag gaan en minder ervaren publieke functionarissen doorgaans als vaste lobbyadviseur binnen organisaties terechtkomen (de zogenaamde ‘in house lobbyists’) (LaPira & Thomas, 2017, 8, 43-47). Met meestal anekdotische informatie over Nederland kan het beeld niet anders dan vertroebeld zijn. Een andere oorzaak voor dat onscherpe beeld is dat vooral de carrièrestappen van voormalige Kamerleden en politieke bewindspersonen de aandacht trekken. De aantallen en aard van

bewegingen door de draaideur van medewerkers van Kamerfracties en assistenten van bewindspersonen krijgen veel minder aandacht; waarschijnlijk omdat het hier minder bekende Nederlanders uit het 'Haagse circuit' betreft.

Sinds het begin van deze eeuw zijn er zodoende vooral voorbeelden van Kamerleden en bewindspersonen die de gang door de draaideur maken en waarover 'gedoe' ontstond. Marjet van Zuijlen (PvdA)² verliet in 2000 bijvoorbeeld vrijwillig de politiek om achtereenvolgens voor Deloitte, Lips Capital Group en Holland Casino te gaan werken. In 2006 verliet Bert Bakker (D66)³ de Kamer om voor Meines & Partners te gaan werken. Chantal Gill'ard (PvdA)⁴ verliet in 2010 de Tweede Kamer en richtte bureau Sarika voor 'public affairs & strategic communications' op. Kamerlid Luuk Blom (PvdA)⁵ werd na vertrek uit de Kamer in 2011 zelfstandig lobbyist voor KddB Public Lobby. René Leege (VVD)⁶ begon in 2015 – na ophef over een niet-geregistreerde nevenfunctie die raakte aan zijn portefeuille – zijn eigen adviesbureau Publieke Zaken⁷. Een ander voorbeeld is Bart de Liefde (VVD)⁸ die in 2016 ophef veroorzaakte met een overstap vanuit de Tweede Kamer naar UBER. Als Kamerlid twitterde hij eerder: "Met #Uber van Kamer naar huis. Goeie service, nette chauffeur en wagen. Tot en met zondag gratis in Den Haag. Ik zeg: doen;-)".

Ook onder voormalig bewindspersonen zijn voorbeelden van de draaideur te geven. Zo zwaaide Annemarie Jorritsma (VVD) in 2004 af als minister van Economische Zaken om onder andere commissaris te worden bij Dutch Space. Dat bedrijf achter de Joint Strike Fighter had ten tijde van haar ministerschap nog een contract van haar gekregen. Staatssecretaris van Defensie Jack de Vries (CDA) ging na zijn vertrek uit de politiek in 2011 voor lobbybureau Hill + Knowlton werken. Pikant was de relatie tussen dat bureau en vermeend lobbywerk voor – wederom – de Joint Strike Fighter. Het was een dossier waar De Vries als staatssecretaris verantwoordelijk voor was. Een andere bekende politicus in de draaideur was Camiel Eurlings (CDA), die na zijn ministerschap van Verkeer en Waterstaat in 2011 een topositie bij KLM kreeg. In 2015 veroorzaakte voormalig minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot (CDA) ophef omdat hij voor Meines Holla & Partners zou lobbyen voor de Libische vermogensbeheerder Ismael A. en zich verslikte in het verschil tussen stille diplomatie en de publieke verantwoording over kapitale belangenbehartiging (Chin-A-Fo & Dohmen 2015). Neelie Kroes (VVD, Europees commissaris Mededinging) ging in 2016 net als haar partijgenoot Bart de Liefde naar UBER. Staatssecretaris van Volksgezondheid Martin van Rijn (PvdA) werd in 2017 bestuursvoorzitter van het Haagse fusieziekenhuis Reinier Haga Groep.

Bovenstaande voorbeelden zijn vrijwel allemaal gevallen waar media-aandacht voor was en waar vaak ook ophef over ontstond. Pogingen om boven dit niveau van anekdotische kennis uit te stijgen komen in de eerste plaats vanuit de media. Onderzoek door de Volkskrant in 2016 liet bijvoorbeeld zien dat de rolwisseling van politicus naar lobbyist veel wijdverbreider was dan destijds gedacht. Van alle landelijke oud-politici kwam sinds 1990 minstens 25% te werken in de top van een

brancheorganisatie, een belangenvereniging of bij een public affairs bureau (een bureau dat wordt ingehuurd om de politieke lobby te helpen organiseren) (Kooistra et al., 2016). Of dat nu veel of weinig is, hangt evenwel af van waarmee we die 25% vergelijken. Wetenschappelijk onderzoek is er mondjesmaat. Berkhout laat bijvoorbeeld zien dat een behoorlijk deel van de oud-politici een hoge bestuurlijke functie krijgt buiten de politiek na het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Dat is vooral het geval voor degenen afkomstig van regeringspartijen. Van oud-PvdA-Kamerleden is het 47%. Bij het CDA is dat ruim 59%. De VVD-politicus heeft de beste kansen met 67% (NOS, 2017a).

Zo lijkt sinds de conclusies van Katz en Mair (1995) over de kartelpartijen in de jaren negentig van de vorige eeuw de praktijk zich te hebben voortgezet. De traditionele bestuurlijke partijen (PvdA, VVD en CDA) blijven dominant in het grote maatschappelijk middenveld door verreweg de meeste oud-politici aan te leveren. Een deel daarvan maakt als belangenbehartiger of lobbyist gebruik van politieke ervaring en het opgebouwde Haagse netwerk (idem). Tegelijkertijd blijkt ook wel dat Kamerleden en zelfs oud-bewindspersonen ook niet altijd zo gemakkelijk aan de slag komen: de 'carrousel' lijkt eigenlijk alleen te werken voor de goed ingevoerden met bestuurlijke ervaring. *Vrij Nederland* tekent bijvoorbeeld uit de mond van oud-CDA-Kamerlid Rendert Algra op dat oud-politici vaak moeilijk aan een baan komen. Juist om die reden worden adviesfuncties zo veel mogelijk gestapeld of blijven mensen na vertrek aangewezen op een wachtgeldregeling (Broer, 2017).

4. Principiële argumenten tegen de draaideur

Ondanks het gebrek aan kwantitatieve en eenduidige onderzoeksgegevens over de omvang van de draaideur in Nederland wordt het verschijnsel sterk geproblematiseerd in de publieke discussie. Er worden principiële en normatieve vragen gesteld over de wenselijkheid van het fenomeen en er worden stevige conclusies getrokken over de *onwenselijkheid* ervan. De problematiek van de draaideur lijkt in de eerste plaats dan ook moreel van aard. In feite betreft het hier een discussie over integriteit en (het niet of niet goed) behartigen van bepaalde publieke waarden en het publieke belang in het geval van draaideurgangers. Bij dat alles speelt een lastig te bepalen maar wel cruciale grens tussen publiek en privaat bovendien een grote rol. Hoe meer de draaideur leidt tot vermenging van de publieke en de private sfeer in de carrièregang van gewezen politici en bestuurders, hoe nadrukkelijker problemen zichtbaar worden. Integriteitsvragen komen naar voren omdat de situatie kan ontstaan dat de voormalige politicus of ambtenaar kennis en contacten opgedaan in een publieke functie in het verleden inzet in een private functie in het heden. Dat levert de vraag op hoe iemand als bestuurder, volksvertegenwoordiger of amb-

tenaar bepaalde publieke belangen (bijvoorbeeld voldoen aan milieueisen) kan behartigen om die vervolgens als belangenbehartiger of lobbyist misschien te vervangen voor andere, private belangen (bijvoorbeeld efficiëntie verhogen en winst maken) en daarbij qua kennis over inhoud en proces ook nog een voorsprong heeft op anderen. Zeker als er ten tijde van de publieke functie al sterke banden bestonden met partijen waar de carrière wordt voortgezet, dan neemt de druk op integriteit toe. Het signaleren van een stijgend risico van volgtijdelijke belangenverstrengeling en oneigenlijke privileges van kennis en toegang bij de draaideur hoeft niet elk geval, elke persoon in kwestie automatisch in diskrediet te brengen. Het gaat hier om de principiële vraag welke praktijken verenigbaar zijn met een open en transparant bestuur en een eerlijk speelveld in de belangenbehartiging.

Twee andere aspecten van integriteit zijn de timing en de reden van het verlaten van de publieke functie. We gaven hierboven al aan dat het uitmaakt hoeveel tijd er zit tussen de functie in het openbaar bestuur en de nieuwe functie. 'Timing' heeft betrekking op het moment van vertrek. Dat kan na afloop van een formele zittingstermijn zijn, maar ook al voortijdig. Voortijdig (of zelfs hele vroeg) vertrek van volksvertegenwoordigers na verkiezingen roept vaak het bezwaar op van minachting van de kiezer en 'kieslijstvervuiling'. Het zegt misschien ook iets over de waarde die de persoon in kwestie hecht aan het ambt van volksvertegenwoordiger en het dienen van het publieke belang in die rol. Timing heeft bij de draaideurproblematiek verder vooral betrekking op al dan niet een afkoelperiode instellen voordat een voormalig politicus belangenbehartiger wordt. Zo'n afkoelperiode maak het minder aannemelijk dat kennis en contacten in plaats van merites zijn gebruikt om de nieuwe functie te krijgen en die functie vervolgens strategisch voordeel te geven richting openbaar bestuur. Het zorgt ook voor enige (maar waarschijnlijk nooit totale) ontkoppeling van voormalige beleidsdossiers en nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Verder maakt de reden voor vroegtijdig vertrek voor het verlaten van de publieke functie verschil. Bij een gedwongen vertrek vanwege disfunctioneren of gebleken gebrek aan vertrouwen in de publieke functie is een gang door de draaideur zoals we hier omschreven hebben een moeilijk te verantwoorden kwestie.

Principiële bezwaren tegen de draaideur worden verbonden aan de vloeibare grens tussen publiek en privaat. Het gaat over de vraag of publieke kernwaarden en het publieke belang geschaad worden door draaideurconstructies omdat private waarden en belangen ermee worden gemengd, of omdat afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit en diversiteit van informatie in de richting van het openbaar bestuur. Als er sprake is van een gesloten circuit van min of meer oude bekenden en *usual suspects*, dan is er minder ruimte voor vernieuwing in opvattingen en voorstellen voor beleid. Politieke partijen in Nederland zijn al druk bezig met "touwtrekken om meer bestuurlijke functies binnen te halen" (Broer & Ostendorf, 2017). Dominantie van bepaalde politieke overtuigingen en vaste visies in daaraan gekop-

pelde delen van het maatschappelijk middenveld kunnen zo de flexibiliteit van het openbaar bestuur verminderen en dat minder responsief maken voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Voor principiële bezwaren tegen de draaideur is het daarnaast van belang om – hoe lastig dat ook is – de grens te bepalen tussen legitieme belangenbehartiging en lobbywerk enerzijds en ontoelaatbare belangenverstrengeling anderzijds. In het verschijnsel van de *policy capture* dienen publieke besluiten te veelvuldig niet het publieke en algemene maar het private en specifieke belang (OECD, 2017). Dat leidt tot ondermijning van democratische waarden, vertrouwen in de overheid en soms zelfs tot ondermijning van innovatie en economische groei (idem). Een ongecontroleerde draaideur bewijst het imago van de belangenbehartiging en bestuurscultuur geen goede dienst. Het versterkt connotaties die worden gemaakt met ‘ongrijpbaar’, ‘verborgen’ of ‘ondoorzichtig’, wat haaks staat op positieve publieke waarden als ‘verantwoording’, ‘openbaarheid’ en ‘transparantie’. In die visie is het principiële uitgangspunt dus dat boven alle twijfel moet zijn verheven of de gang door de draaideur tot de belangenbehartiging te danken is aan iemands deskundigheid, of alleen aan de connecties met de bestuurlijke binnenwereld, die voor het publiek vaak ondoorzichtig is. Als die twijfel wel bestaat, dan is dat een mogelijke verklaring waarom in 2017 34% van de kiezers die ondervraagd zijn door I&O Research het eens was met de stelling dat de meest geschikte personen (met de meeste kennis en ervaring) als bestuurder worden benoemd. 30% van de respondenten zei neutraal te zijn en 27% was het daar (helemaal) mee oneens (I&O Research, 2017, 3).

Een belangrijke morele vraag is zodoende of de draaideur zoals die in dit artikel is omschreven een symptoom is van de vermeende ‘achterkamertjespolitiek’, ‘elite-polderen’, een ‘old boys network’, of misschien zelfs neerkomt op corruptie. Gekeken naar verschillende typen integriteitschendingen (Lasthuizen et al. 2011), lijkt de draaideur in de meest vergaande vorm wel op omkoping of het gebruik van steekpenningen. In ruil voor bewezen diensten tijdens de politieke of ambtelijke loopbaan krijgt de publieke functionaris een goedbetaalde nieuwe baan zonder enige drempel naar het openbaar bestuur bij de uitoefening van die nieuwe functie. De draaideur kan ook wijzen op ‘zachte corruptie’. Transparency International Nederland typeert de draaideur zo in een studie naar de stand van zaken in Nederland (Scheltema Beduin, 2015). Gebrek aan openheid over de aanstelling van personen leidt tot de vraag of het systeem van carrières in en uit het openbaar bestuur wel deugt. Een informeel netwerk levert vanwege de niet begrensde nabijheid nu eenmaal een grotere kans op privileges in stappen in de loopbaan die sommigen wel hebben en anderen niet – ‘insiders’ versus buitenstaanders in het openbaar bestuur. Slingerland (2012, 2018) concludeert op basis van haar onderzoek naar corruptie dat het om die reden goed zou zijn om niet alleen naar individuele personen te kijken en meer naar grotere sociale netwerken. Zij wijst op het bestaan van elitenetwerken en de stelselmatige uitsluiting van personen en groepen.

5. Pragmatische argumenten rond de draaideur

Alle principiële en morele bezwaren ten spijt, doordat gedegen empirisch onderzoek naar de draaideur in Nederland ontbreekt, is het moeilijk om de bezwaren een op een te verbinden met de werkelijke effecten van de draaideur in Nederland. Als we alleen afgaan op de gevallen van opspraak, dan kan dat negatieve selectie betekenen en worden daarmee ook conclusies en mogelijke remedies de negatieve kant opgetrokken. En er zijn ook argumenten voor de draaideur, voor een deel pragmatisch en voor een wat kleiner deel gebaseerd op het empirische materiaal en (internationale) inzicht dat er wèl is.

In hun boek *Revolving Door Lobbying* – het enige (internationale) wetenschappelijke werk dat helemaal op dit verschijnsel is gericht – constateren LaPira en Thomas (2017) bijvoorbeeld dat draaideurlobbyisten in de Verenigde Staten vooral worden ingezet om bedrijven en andere organisaties te helpen navigeren in de steeds onvoorspelbaarder wordende Amerikaanse politiek. Hun diensten lijken meer op verzekeringspolissen afsluiten tegen politieke risico's dan op een of andere onnavolgbare beïnvloeding en de vermenging van private en publieke belangen waarvan in de publieke beeldvorming zo vaak sprake is. Ander onderzoek dat niet specifiek over de lobbydraaideur gaat maar over procureurs in New York heeft aangetoond dat de draaideur helemaal geen verkeerd effect hoeft te hebben en zelfs faciliterend werkt voor een goed openbaar bestuur (Zahring, 2013). Zo kan het zijn dat de draaideur juist goede professionals met aanvankelijk relatief weinig *public service motivation* (een inherent verlangen om voor de publieke sector te werken) kan overhalen om voor de overheid te werken omdat dat een goede opstap is voor een latere, beter betaalde baan (Stephanson, 2014a; Zahring, 2013). Beter baankansen hebben na een publieke functie vergroot zo dus de instroom van gekwalificeerde functionarissen in de publieke sector. Beperkte mogelijkheden om van de draaideur van publieke dienst naar belangenbehartiging gebruik te maken kan personen er immers van weerhouden om überhaupt een publieke functie te vervullen. Dieter Zinnbauer van Transparency International heeft dat het *talent attraction effect* van de draaideur genoemd (Stephanson, 2014a). Het bovenstaande ontkracht voor een deel de bewering dat de draaideur tot een meer gesloten en zelfs in zichzelf gekeerd bestuur zou leiden. De draaideur zorgt zo bekeken juist voor *meer* betrokkenheid van burgers bij het openbaar bestuur omdat meedoen aantrekkelijker wordt.

Het vooruitzicht om op termijn in de private sector terecht te komen, hoeft bovendien niet per definitie te leiden tot een al te welgevallige opstelling ten opzichte van private organisaties tijdens de publieke functie. Bestuursjuristen, politici en andere beleidsmakers kunnen in hun publieke functie juist assertief zijn ten opzichte van de private sector, omdat hun diensten en expertise daar later tot meer behoefte en vraag zullen leiden (Stephanson, 2014b). De econoom Che (1995)

wijst op het *signaling competence effect*: stevig optreden in een publieke functie geeft private bedrijven juist het idee dat dit een persoon is die straks hun belangen op eenzelfde manier goed zal kunnen behartigen. Desgevraagd had Ton Heerts, oud-PvdA-parlementariër en vakbondsbestuurder, het over hetzelfde nadat hij benoemd was tot voorzitter van de MBO-Raad in 2016. Heerts zei in een interview met Vrij Nederland dat zijn politieke affiliatie geen rol had gespeeld, maar “wat wel heeft geholpen, is mijn Haagse ervaring als Kamerlid, de contacten met werkgevers en werknemers die ik als FNV-voorzitter heb opgedaan, en dat ik heb laten zien scherp aan de wind te kunnen opereren” (Broer & Ostendorf, 2017).

Zo bekeken, sorteert de draaideur in de praktijk dus niet per definitie alleen negatieve effecten, ook niet als we behalve de ervaringen van de personen in kwestie (zoals Ton Heerts uit het citaat hierboven) de werking op het systeem van belangenbehartiging en beleidsvorming in ogenschouw nemen. Als gekwalificeerde personen door open en mogelijke carrièrestappen betrokken blijven, als er door regelmatige contacten vertrouwen is opgebouwd en inhoudelijke kennis en politieke routes en processen bekend zijn, blijft er meer expertise aanwezig en behouden in de polderdemocratie. Er zijn meer pragmatische argumenten over positieve effecten die hier tegenover de principiële bezwaren staan. In die optiek levert de draaideur voor partijen in uiteenlopende rollen voordelen op en kunnen er zelfs meer bestuurlijke en maatschappelijke resultaten geboekt worden. Belangenbehartiging is een wezenlijk onderdeel van het politieke en bestuurlijke proces en is gebaat bij opgebouwd vertrouwen en contacten die gestabiliseerd zijn, niet alleen voor de lobbyende kant maar ook voor het openbaar bestuur in de ontvangende rol (Beyers & Braun, 2014). Carrièrestappen die als draaideur worden getypeerd, brengen zo vraag en aanbod van informatie, leveranciers en ontvangers van belangengerichte boodschappen in het beleidsproces dicht bij elkaar. Eerste Kamerlid Annemarie Jorritsma (VVD), die in haar carrière een aantal malen vanaf beide kanten door de draaideur is gegaan, is een groot voorstander van de bestuurlijke selectie die met de draaideur gepaard gaat: “politieke partijen zijn goed in het scouten van talent” (Sachtlevan, 2017).

6. Tegenstrijdigheden en impasse

Wat is het gevolg van de conceptuele onduidelijkheid, politiek-ideologische stellingen, het gebrek aan empirisch onderzoek en de discussie die beweegt tussen principiële bezwaren en pragmatische argumenten voor de draaideur in Nederland? Het mag duidelijk zijn: de discussie is in een impasse beland. Er zijn twee grote tegenstrijdigheden in deze discussie. De eerste gaat over de gevolgen als de draaideur drastisch gesloten zou worden voor de Nederlandse cultuur van polderen en het

beleidsproces dat zich tussen verschillende bestuurslagen afspeelt. De polderdemocratie wordt bepaald door de schakels die de verschillende werelden met elkaar verbinden. Hoe meer barrières er worden opgeworpen, hoe minder pragmatisch en soepel het openbaar bestuur zal kunnen opereren. Meer restricties op de doorgang zouden tot transparantere behartiging van belangen en een betere waarborging van publieke waarden en integriteit kunnen leiden, maar mogelijk ook tot minder effectief openbaar bestuur, minder olie in de machine van beleid- en besluitvorming, die toch al onder druk staat. En de positieve effecten zijn, helaas, ook niet vooraf aantoonbaar uit onderzoek (binnenlands of buitenlands). Daarmee verbonden is het probleem van de grens die bij draaideurbeperving moet worden getrokken tussen professioneel lobbywerk en informele belangenbehartiging. De draaideur naar de formele lobbyfunctie kan gesloten worden, maar daarmee is belangenbehartiging door personen die niet als lobbyist te boek staan en dat informeel doen vanuit een leidende rol in hun organisatie niet ingeperkt. Dat lobbyen onder een andere noemer zou mogelijk zelfs toenemen, zoals is gebleken in de Verenigde Staten toen na het aannemen van de aangescherpte Honest Leadership and Open Government Act in 2007 het aantal geregistreerde lobbyisten in de jaren erna met een kwart afnam en de *schaduwlobbyist* sterk in opkomst was (Thomas & LaPira, 2017). Wie niet vanuit het openbaar als lobbyist uit de draaideur mag komen, of niet terug door die draaideur in het openbaar bestuur welkom is, die kan de gang nog steeds maken met een andere pet op. Een keuze voor zo'n beperking van de draaideur levert dus een ongelijk speelveld op voor professionele belangenbehartigers met een recente achtergrond in het openbaar bestuur.

De tweede tegenstrijdigheid betreft de verhouding tussen de draaideurcarrière en de wachtregelregeling. Er is grote maatschappelijke druk om de wachtgeldregeling voor vertrekkende politici te versoberen. Maar mocht daarvan sprake zijn, dan zal de carrière route van politieke functies rechtstreeks naar de belangenbehartiging afsluiten de positie van vertrekkende politici verzwakken en zo ook het perspectief om een politiek ambt te vervullen minder aantrekkelijk maken. We spraken hierboven al over het *talent attraction effect* van een open draaideurbeleid en ook over de moeite die het afzwaaiende Kamerleden soms kost om snel weer aan de slag te komen. De roep om de wachtgeldregeling te beperken staat dus op gespannen voet met de draaideur geheel of gedeeltelijk sluiten. En het lijkt niet erg waarschijnlijk dat er snel draagvlak zal ontstaan voor *strengere* draaideurregels samen met *ruimere* wachtgeldregels.

Er zijn tot op heden in Nederland eigenlijk geen duidelijke en consistente visies en keuzes over de draaideur te vinden. De tegenstrijdigheden maken het ook een kwestie van zeilen tussen Scylla en Charybdis, beide geen erg aantrekkelijke ontmoetingen. De twee uitersten voeren afwisselend de boventoon – naar voren gebracht uit twee tegenovergestelde posities in het politieke en maatschappelijke spectrum. We zien hier de enkele initiatieven die de afgelopen tijd in de politieke

arena zijn gedaan wat schuchter tussen manoeuvreren. In 2015 hebben de toenmalige PvdA-Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug in een nota voorstellen gedaan om meer zicht op de 'ongrijpbare Haagse lobby' te krijgen. Dat heeft geleid tot enkele bescheiden resultaten in de regulering van belangenbehartiging in het algemeen, maar nog amper ten aanzien van de draaideur. Bovendien zijn gestelde regels en te volgen procedures allesbehalve waterdicht en ook niet consistent. Er is een lobbyparagraaf bij wetsontwerpen en grote beleidsvoorstellen ingevoerd, waarin staat vermeld wie toegang heeft gehad tot het verantwoordelijke ministerie tijdens de voorbereiding van het desbetreffende wetsontwerp. De toegang tot de Tweede of Eerste Kamer is daarin evenwel niet meegenomen. Ook de rechten van de lobbypas die toegang geeft tot het gebouw van de Tweede Kamer zijn wat ingeperkt: de ruim 100 personen⁹ die in het 'lobbyistenregister' van de Tweede Kamer staan vermeld, mogen sinds 6 maart 2018 met die pas alleen in de semi-open ruimten komen en alleen op afspraak op persoonlijk bezoek bij een Kamerlid. Wie het 'lidmaatschap' van dat register kan krijgen is onduidelijk en in de nieuwe regels mogen vertrokken Kamerleden levenslang hun toegangspas behouden, wat in voorkomende gevallen dus een elektronisch gefaciliteerde draaideur naar de volksvertegenwoordiging betekent.

Verder is ten aanzien van het draaideurvraagstuk besloten dat met ingang van oktober 2017 (bij het ontslag van het Kabinet-Rutte II) ministers en staatssecretarissen gedurende twee jaar na het einde van hun ambtstermijn niet op hun oude ministerie op het terrein van hun portefeuille mogen lobbyen namens een bedrijf, een semipublieke organisatie of een lobbyorganisatie. Onder lobbyen worden in de betreffende officiële circulaire alle zakelijke contacten verstaan die kunnen wijzen op belangenbehartiging. Er wordt ook expliciet vermeld dat het *niet* om een afkoelperiode gaat – er is dus geen sprake van een verbod op de draaideur als carrières-tap op zich. Ook zijn er uitzonderingen: gewezen bewindspersonen mogen in elke nieuwe functie die ze vervullen mee op handelsmissies en zijn ook zonder meer welkom op hun oude ministerie als ze hun carrière voortzetten in het openbaar bestuur in plaats van daarbuiten. Voor ambtenaren geldt dat het niet is toegestaan om tot twee jaar na hun vertrek als externe partij door hun oude ministerie te worden ingehuurd of om betrokken te zijn bij aanbestedingen die het ministerie uitvoert. Het ministerie van Defensie kende die regeling al eerder, vanwege de gevoeligheid van de zaken op dat terrein. Ook daar is geen sprake van een ban op een lobbyfunctie op zich en gaat het om de toegang tot het ministerie (ministerie van Defensie, 2016). Het ministerie van Financiën kent een eigen gedragslijn voor de contacten die ambtenaren hebben met externen, maar daarin is de draaideurconstructie niet een apart element. Voor Kamerleden is er na hun vertrek uit het parlement niets in wet- of regelgeving vastgelegd over de draaideur, behalve dan dat ze hun toegangspasje behouden om ermee het parlement binnen te komen. Politieke partijen hebben ver uiteenlopende standpunten over de draaideurcarrière.

7. Laveren tussen twee uitersten: de weg vooruit

Het bovenstaande roept twee cruciale vragen op. Ten eerste, moeten de genoemde principiële bezwaren, die meer door theoretische verdenkingen en anekdotische voorbeelden dan door systematisch bewijs zijn onderbouwd, wel leiden tot grote ingrepen in het systeem? Zonder empirisch bewijs over negatieve effecten zouden veranderingen immers niet noodzakelijkerwijs bijdragen aan een effectievere en legitiemere manier van belangenbehartiging. Ten tweede, eveneens bij gebrek aan empirisch onderzoek, is het wel verantwoord om de situatie zoals die nu bestaat voort te laten duren, de regels die er zijn te houden en de rest ongemoeid te laten? Het zou meer moeten zijn dan alleen een kwestie van gemoedsrust, want dan is alle beleid louter symbolisch. Tot op heden is er vanuit de wetenschap of praktijk geen antwoord gegeven op die vragen over het al dan niet aanpakken van de draaideur. Wij doen hier een eerste poging.

Ten eerste stellen we dat de principiële bezwaren en morele bedenkingen tegen de draaideur serieus moeten worden genomen, ook bij gebrekkig empirisch bewijs voor negatieve of perverse effecten van de draaideur op het feitelijke functioneren van de polderdemocratie in Nederland. Opinieonderzoek dat laat zien dat het verschijnsel van de draaideur afbreuk doet op het vertrouwen in het openbaar bestuur is in wezen ook een vorm van empirisch bewijs, al is het van een andere orde en indirect. Het aanzien van politiek en bestuur, van belangenbehartigers en de legitimiteit van de overlegdemocratie staan immers ter discussie. Maar tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor onderscheid en nuance om tot werkbare oplossingen te komen. Wij kiezen dus een positie tussen de twee uitersten: de deur niet helemaal dicht maar ook niet helemaal open.

Het begin van ons antwoord ligt in de begripsomschrijving van de draaideur. Die geeft ruimte voor onderscheid naar vorm en gradatie, waarbij de draaideur niet per definitie problematisch is. De ene vorm is volgens ons problematischer dan de andere. Het gaat hier om de voorwaarden. Voorop staat dat schijn en risico van directe belangenverstrengeling in de carrière stappen minimaal moeten zijn en dat publieke waarden moeten worden bewaakt wanneer de gang door de draaideur wordt gemaakt. Regels en procedures over de draaideur moeten gebaseerd zijn op openheid en rechtmatigheid. Alleen op die manier kan tegemoet worden gekomen aan de kritiek dat de draaideur een met privileges gezegende toegangsroute is tot een voor anderen gesloten elitair systeem waarin een 'old boys (and some girls) network' de touwtjes in handen heeft. Bij de bespreking van vormen en voorwaarden is het nuttig om de elementen van de draaideur in een matrix te plaatsen, zoals tabel 1 laat zien. Met behulp van die tabel gaan we in op de draaideurvarianten die wij wel en niet vinden passen in een werkbare oplossing uit de impasse. We merken daarbij op dat, zoals in de begripsomschrijving opgenomen, in alle gevallen sprake is van een nieuwe functie waarin veelvuldig contacten met het open-

baar bestuur worden onderhouden om de belangen van de nieuwe werkgever te behartigen.

TABEL 1. Draaideurvarianten.

	Direct doorstromen	Na afkoeling doorstromen
Op hetzelfde beleidsterrein	I	III
Op een ander beleidsterrein	II	IV

De meest problematische variant van de draaideur is die in *kwadrant I*. Dat is de meest vergaande vorm van de draaideur, waarbij een voormalig publieke functionaris direct naar een organisatie buiten de overheid vertrekt op het beleidsterrein dat hetzelfde is als dat in de voormalige portefeuille. Die carrièrestap schept het grootste en meest directe risico van belangenvermenging en is het minst te verantwoorden vanuit het perspectief van publieke waarden. In *kwadrant II* is iets anders aan de hand. Hier is ook sprake van een directe overgang, maar naar een ander beleidsterrein. Dat betreft volgens ons een minder problematische vorm van de draaideur. Alleen generieke expertise en contacten worden hier meegenomen naar de nieuwe functie. Dat hoeft geen probleem te zijn, zolang de procedure naar de nieuwe functie maar transparant is en de persoon in kwestie zich kan verantwoorden over dossiers en zakelijke relaties waarbij de schijn van belangenverstrengeling zou kunnen ontstaan. Deze carrièrestap achten wij dus geoorloofd als element in de overlegdemocratie en het systeem van belangenbehartiging, mits die open en verantwoord gebeurt. In *kwadrant III* is er sprake van afkoeling, maar gaat iemand wel opnieuw op hetzelfde beleidsterrein aan de slag. Dat is volgens ons een lastiger scenario dan dat in het vorige kwadrant. Een afkoelperiode geeft immers in theorie duidelijkheid en kan de schijn van belangenverstrengeling zodoende voor een deel wegnemen. Maar daarbij is de vraag hoe lang de afkoelperiode dan moet zijn. In *kwadrant IV* is er verhoudingsgewijs het minst aan de hand. Daar zien wij het tegenovergestelde van kwadrant I: er is sprake van zowel afkoeling als van een ander beleidsterrein, waardoor er relatief gezien het kleinste risico is op belangenverstrengeling en druk op publieke waarden.

Gelet op de meer (kwadrant I en III) en minder (kwadrant II en IV) problematische vormen van de draaideur, zijn er randvoorwaarden denkbaar om de draaideur als belangrijk element van de poldereconomie te behouden en carrièrestappen naar functies met belangenbehartiging mogelijk te laten blijven *zonder* dat dat grote principiële bezwaren of onaanvaardbare risico's hoeft op te leveren. Zo is een proportionele uitweg mogelijk. Een eerste randvoorwaarde is om de morele risico's beter in beeld krijgen door meer aandacht te aan transparantie van procedures en benoemingen en een veel systematischere oriëntatie op lessen uit de praktijk trekken. Hoe meer er te zien is, hoe minder alleen de schijn van belangenver-

strengeling al zal leiden tot protest en ophef en afbreuk van vertrouwen. Op die manier is het mogelijk om de relatie tussen het openbaar bestuur – de politiek in het bijzonder – en belangenbehartigers verder omhoog te trekken uit de sfeer van schimmigheid. Daarbij hoort ook een duidelijkere uitleg en verantwoording van waarom mensen op basis van *merite* op een bepaalde plek komen te zitten en hoe de procedure tot de nieuwe functie is verlopen. We nemen daarbij het verschil in ogeschouw tussen de twee typen carrièrestappen: naar die van professionele en betaalde adviseur in public affairs of lobby en naar een functie als bestuurder van een private of semi-private organisatie. Het tweede type carrièrestap trekt doorgaans meer aandacht als die wordt gemaakt en het eerste type vaker wanneer er op enig moment bij de uitoefening van de nieuwe functie gedoe ontstaat rond vermeende of geconstateerde belangenverstrengeling. Dan heeft de professionele belangenbehartiger gedragsnormen geschonden waarover ophef ontstaat in de media en vervolgens binnen de gemeenschap van beoefenaren, zoals in het geval van voormalig minister van Buitenlandse Zaken Bot in juni 2015.

Een tweede randvoorwaarde betreft de spelregels zelf. Er is meer en genuanceerder maatwerk nodig in het denken en beslissen over wat werkbaar is. De beperking van de toegang voor twee jaar zoals in de ministeriële circulaire van 2017 is afgekondigd, blijft nog wat twijfelen op de drempel van het draaideurvraagstuk. Een afkoelperiode is een onmisbaar element in beleid ten aanzien van de draaideur, maar het kan wel beter. De bestaande regels voor afkoeling zouden breder moeten worden ingezet en dus niet alleen beperkt blijven tot politieke bewindspersonen of ambtenaren van enkele ministeries. Bovendien is een termijn van twee jaar wel een *minimum*. Beleidsdossiers hebben immers in de regel een veel langere doorlooptijd. Een langere afkoelperiode is om die reden gerechtvaardigd voor personen die echt een doorgang willen maken naar hun oude beleidsterrein. Het zou goed zijn om dus per functie en per sector te bekijken of een verdere inperking wenselijk en werkbaar is. Op die manier kunnen integriteitsrisico's worden beperkt, zonder door te schieten in 'integritisme'. Personen die wel in het verlengde van hun eigen portefeuille willen blijven opereren, zouden eerder te maken moeten krijgen met een afkoelperiode dan mensen voor wie dat niet geldt. Voor een carrièrestap naar de professionele belangenbehartiging achten wij een afkoelperiode van minimaal twee jaar echt noodzakelijk als het werk op hetzelfde beleidsterrein gaat plaatsvinden. Voor degenen die als in te huren consultants gaan werken bij een bureau voor public affairs zou dan moeten gelden: de afkoelperiode betreft niet de baan op zich, maar nadrukkelijk wel het werk op hetzelfde terrein als daarvoor – een beperkte lobbyportefeuille voor deze groep dus die stevig moet worden bewaakt en verantwoord. Uiteraard geldt dat laatste dan ook voor de stap als professionele lobbyist in huis binnen een organisatie. Voor de stap in de loopbaan naar een bestuursfunctie op hetzelfde terrein vinden wij eenzelfde afkoelperiode wenselijk vanwege het effect op het vertrouwen in het openbaar bestuur, zodat categori-

sche principiële bezwaren tegen de draaideur in de toekomst meer nuance kunnen krijgen. We pleiten evenwel niet voor formeel *verbod* op de draaideur. Behalve de controledruk die daarbij ontstaat, is vooral de ingrijpende beperking van vrijheid op de arbeidsmarkt een argument om af te zien van een dergelijk verbod (dat dan een soort beroepsverbod zou zijn). Werkbaarder zijn beperkingen en controle van de toegang door de ontvangende kant. Een consistenter beleid ten aanzien van de eerdergenoemde lobbyas hoort daarbij.

Een derde randvoorwaarde betreft sterker integriteitsbeleid. Er moet een betere balans komen tussen vertrouwen op persoonlijke integriteit (een 'zachte' aanpak, *integrity based*) en dwang en controle toepassen door middel van regels en procedures (een 'harde' aanpak, *compliance based*). Om uit de impasse weg te komen, is persoonlijke integriteit opbouwen en waarborgen de eerste stap en ook een weg die minder weerstand en politieke of zakelijke kosten oplevert, te koppelen aan uitgewerkte, duidelijke regels voor een afkoelperiode. Met dergelijke regulering en beheersing van het risico van belangenvermenging kan voortuitgang worden geboekt zonder dat de mobiliteit tussen sectoren en functies disproportioneel wordt beperkt (Transparency International, 2010). Het gebruik van 'zachte' gedragscodes die inzetten op persoonlijke integriteit is daar aanvullend aan. Verschillende landen passen zulke zachte gedragscodes toe (OECD, 2010). 'Zachte' codes kunnen wetgeving complementeren door standaarden voor gewenst gedrag te articuleren. Training kan ook helpen bij morele competenties verankeren (Van Montfort et al., 2013) en langs die weg het ongewenste gebruik van de draaideurvarianten uit kwadranten I en III beteugelen. Een ander 'zacht' instrument dat als randvoorwaarde kan dienen in beter draaideurbeleid is een gedragscode waarbij functionarissen zich expliciet committeren aan integriteit (Sobis & De Vries, 2011; Thaler & Helmig, 2016). Dat is vergelijkbaar met de functie van ambtseed afleggen, waarbij personen in professionele situaties feitelijk gedwongen worden om hun innerlijke overwegingen te verbinden met hun werkelijke, zichtbare handelen (Rutgers, 2010).

Een vierde en laatste randvoorwaarde gaat specifiek over de nieuwe functie in de belangenbehartiging en de verantwoording daarbij. Regulering van overheidswege, zoals hierboven al genoemd, is naast contractuele afspraken die op de markt voor belangenbehartiging zelf worden gemaakt een mechanisme om het belangenverkeer in banen te leiden en de morele risico's in de praktijk in te perken (Lowery & Marchetti, 2012). Die soorten mechanismen kunnen het best worden aangevuld door een derde mechanisme: de sociale controle en mores onder bestuurders, maar vooral ook onder de professionele beroepsgroep zelf. Praktisch gezien betekent dat volgens ons dat het wenselijk is dat professionele belangenbehartigers deel uitmaken van een beroepsvereniging die daarvoor is opgericht. In Nederland heeft de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) en in België de Belgian Public Affairs Community (BEPACT) een gedragscode, waarmee die

verenigingen ook een professioneel forum voor verantwoording zijn. Zelfregulering binnen de gemeenschap van beoefenaren is een mechanisme dat op ontwikkelde professionele terreinen in de loop van de tijd ook formeel door de overheid wordt gemandateerd (Freidson, 2001). Daarvan is bij de belangenbehartiging in de meeste landen nog geen sprake, maar om een link te leggen tussen bestaande en mogelijke toekomstige overheidsregulering en sociale controle binnen de beroepsgroep zelf, zou het lidmaatschap van een beroepsvereniging minder vrijblijvend moeten worden. Het is opvallend dat van de gevallen van de draaideur die in opspraak zijn geraakt meestal geen sprake was van lidmaatschap van de beroepsvereniging. Daarmee hebben degenen in kwestie zich niet alleen buiten het eigen verantwoordingsforum geplaatst, maar hebben zij bovendien bijgedragen aan de reputatieschade onder lobbyisten. Een overheid die met dat verschijnsel wordt geconfronteerd, zou hier het initiatief kunnen nemen door wat meer op de lijn van compliance te gaan zitten: voor toegang tot het openbaar bestuur is het nodig om als lid van een beroepsvereniging voor public affairs of lobbyen de gedragscode te hebben onderschreven en daar ook aan gehouden te zijn. Er kan eigenlijk geen sprake zijn van uitzonderingen waarbij gewezen politici zich als belangenbehartiger buiten die orde plaatsen.

Binnen de afbakening van het begrip die wij maakten en de signalering van morele risico's rond de draaideur, is het mogelijk om met deze randvoorwaarden en remedies de balans te houden tussen uitersten. Met maatwerk, een aangescherpte afkoelperiode en beter integriteitsbeleid lijkt ons dat er geen sprake is van disproportionele ingrepen. Zo wordt voorkomen dat de verantwoording voor lobbycarrières en het gedrag dat daarbij in de praktijk zichtbaar is wordt uitgehold en dat integritisme in de discussie over de draaideur het zicht op de werkelijkheid in de polderdemocratie verblindt. Werken aan openheid en duidelijkheid over hoe de belangenbehartiging op het openbaar bestuur in Nederland in elkaar steekt, zou daaraan ook in sterkere mate kunnen bijdragen. Het genoemde onderzoek van Berkhout (NOS, 2017a) is daarvan een voorbeeld. Dat verdient navolging in toekomstig onderzoek. Als formele of informele spelregels, hoe bescheiden ook, in de praktijk worden gebracht, dan kan onderzoek het zicht op de werking ervan vergroten en een basis vormen voor verbetering van de praktijk, zodat die meer *evidence-based* kan worden. Dit onderzoek past dan in de lijn zoals ingezet in de Verenigde Staten en dichterbij huis de Europese Unie, waar registers en transparantie over procedures en hun handhaving zicht geven op toegang en gemaakte carrière stappen (Holman & Luneburg, 2012). Systematisch onderzoek is een betere basis voor de praktijk dan de gevallen van opspraak die in de media komen. Empirisch bewijs helpt verder om principiële en morele argumenten goed op hun implicaties te doordenken en beleid te verbeteren.

Noten

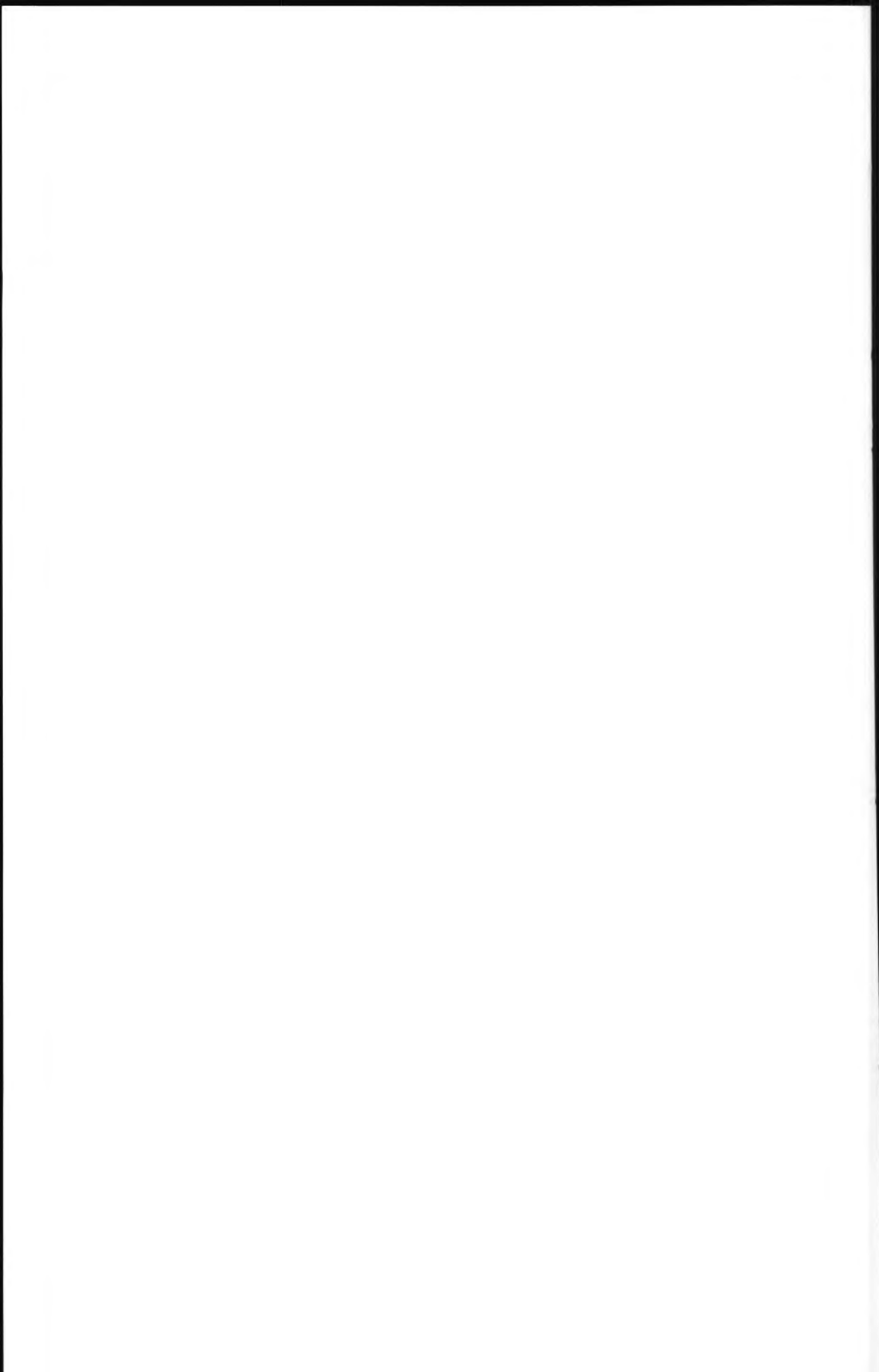
1. Zo kent het lidmaatschap van de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) enkele criteria, zoals het voor het grootste deel van de tijd beroepsmatig bezig zijn met public affairs (waarvan lobbyen een onderdeel is). Maar daar kleven wel problemen aan. Zo is lang niet elke lobbyist lid van de BVPA en een deel van de beoefenaren noemt zich anders, maar doet wel min of meer hetzelfde werk. Public affairs heeft geen heldere, afgebakende jurisdictie in Nederland, evenmin als in de meeste andere landen. Zo bespreken Thomas en LaPira (2017) de trend van de schaduwlobbyisten in de Verenigde Staten.
2. Portefeuille: telecommunicatie en post, midden en kleinbedrijf/ondernemerschap, indirecte belastingen, mediabeleid, maatschappelijk verantwoord ondernemen, elektronische snelweg, marktwerking, deregulering en wetgevingkwaliteit.
3. Portefeuille: financieel woordvoerder; financiën, economische zaken, sociale zaken (sociale zekerheid), defensie, buitenlandse zaken, media en volksgezondheid (financieel).
4. Portefeuille: ontwikkelingssamenwerking en medisch-ethische vraagstukken.
5. Portefeuille: tussen 2003-2006: woordvoerder industriebeleid, defensie en recreatie en toerisme, grensarbeid. Tussen 2006-2010: woordvoerder Europese zaken.
6. Fractiewoordvoerder energie, milieu en internationale handel.
7. Dit is overigens letterlijk de vertaling van een ander al bestaand public affairs adviesbureau in Den Haag, *Public Matters*.
8. Woordvoederschap mededinging.
9. Met 6 juni 2018 als peildatum staan er 104 personen in het openbare register (Tweede Kamer, 2018). De Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) in Nederland heeft alleen al ongeveer 550 leden en lang niet alle belangenbehartigers zijn daar lid van. Van de 104 namen op de lijst waren er 58 lid van de BVPA, dat is 56%. In het register staan niet alleen betaalde belangenbehartigers maar bijvoorbeeld ook de voorzitter van het Landelijk AKtie Komitee Scholieren. Overigens is de term 'lobbyistenregister' die door de Tweede Kamer zelf wordt gebruikt een verkeerde benaming. Het gaat om een lijst met personen die een toegangspasje hebben.

Bibliografie

- Ad Valvas (2017, 26 januari). VVD wil politieke voorkeur wetenschappers registreren. Geraadpleegd via <https://www.advalvas.vu.nl/nieuws/vvd-wil-politieke-voorkeur-wetenschappers-registreren>.
- Adriaanse, M.L. (2018, 4 juni). Het deftige rechtse geluid van Baudet. Geraadpleegd via <https://medium.com/@MarkLA94/het-deftige-rechtse-geluid-van-baudet-20d92ee-ada64>.
- Beyers, J., & C. Braun (2014). Ties that count. Explaining interest group access to policymakers. *Journal of Public Policy*, 34(1), 93-121.
- Broer, T. (2017, 23 november), Spelen politici elkaar baantjes toe? Op zoek naar de Hollandse banendraaimolen. Geraadpleegd via <https://www.vn.nl/de-haagse-banencarrousel/>.
- Broer, T., & Ostendorf, C. (2017, 22 december). De macht van de Haagse lobbyclubs. Geraadpleegd via <https://www.vn.nl/lobbyclubs-schaduwmacht/>.
- Che, Y-K. (1995). Revolving doors and the optimal tolerance for agency collusion. *RAND Journal of Economics*, 26(3), 378-397.
- Chin-A-Fo, H., & Dohmen, J. (2015, 24 december). Lobbybrieven van Ben Bot voor cliënt uit Gaddafi-clan openbaar gemaakt. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/12/24/lobbybrieven-van-ben-bot-voor-client-uit-gaddafi-c-1570502-a601177>.
- Duyvendak, W., De Jong, P., Pauw, B., & Van Schendelen, R. (Red.) (2005). *Schaduw-macht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Erasmus Magazine (2017, 5 september). Meer dan duizend handtekeningen onder petitie tegen Duisenberg. Geraadpleegd via <https://www.erasmusmagazine.nl/2017/09/05/meer-dan-duizend-handtekeningen-onder-petitie-tegen-duisenberg/>.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The third logic*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Holman, C., & Luneburg, B. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 75-104.
- Huberts, L. (2015). Integriteit anno 2015: Pijnpunten op de agenda. In: J. Talsma & E. Karssing (Red.). *Jaarboek integriteit 2015* (pp.12-21). Den Haag: BIOS/CAOP.
- I&O Research (2017, 22 november), Kiezers: stel bestuursfuncties open voor nieuwe partijen, p. 5. Geraadpleegd via https://ioresearch.nl/Portals/0/Rapport%20Banencarrousel%20IenO%20Research%2022112017_1.pdf.
- Katz, R., & Mair, M. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- Kerkhoff, A.D.N., & Overeem, P. (2018). *In opspraak: Leren van integriteitkwesties*. Den Haag: CAOP.

- Klas, A. (2017, 14 februari), Benoeming Fred Teeven bij de Raad van State uitgesteld. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/14/benoeming-fred-teeven-bij-raad-van-state-uitgesteld-6695959-a1546023>.
- Kooistra, S., Korteweg, A., & Huisman, E. (2016, 30 januari), Kwart oud-politici wordt lobbyist. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kwart-oud-politici-wordt-lobbyist~b713561c/>.
- LaPira, T., & Thomas, H. (2017). *Revolving door lobbying. Public service, private influence, and the unequal representation of interests*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Lasthuizen, K. Huberts, L., & Heres, L. (2011). How to Measure Integrity Violations. *Public Management Review*, 13(3), 383-408.
- Lowery, D.K., & Marchetti, K. (2012). You don't know Jack. Principals, agents, and lobbying. *Interest Groups & Advocacy*, 1(2), 139-170.
- Ministerie van Defensie (2016). Brochure integriteit en zakendoen met defensie. Den Haag.
- NOS (2017a, 22 november). Schaduwmacht: bestaat die Haagse banencarrousel nou echt? Geraadpleegd via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2204068-schaduwmacht-bestaat-die-haagse-banencarrousel-nou-echt.html>.
- NOS (2017b, 8 september). Duisenberg voorzitter VSNU? 'Hij ziet universiteiten als geldfabriekjes'. Geraadpleegd via <https://nos.nl/op3/artikel/2191881-duisenberg-voorzitter-vsnu-hij-ziet-universiteiten-als-geldfabriekjes.html>.
- Organisation For Economic Cooperation Development (2010, 23 augustus). Post-public employment: Good practices for preventing conflict of interest. Geraadpleegd via <http://www.oecd.org/gov/post-public-employment-9789264056701-en.htm>.
- Organisation For Economic Cooperation Development (2017, 30 maart). *Preventing policy capture: Integrity in public decision making*. Geraadpleegd via <http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.
- Plasterk, R. (2017, 18 Mei). Lobbyverbod bewindspersonen [Kamerbrief]. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/05/18/kamerbrief-lobbyverbod-bewindspersonen>.
- Rutgers, M.R. (2010). The oath of office as public value guardian. *American Review of Public Administration*, 40(4), 428-444.
- Sachtleven, A. (2017, 20 december). Schaduwmacht: wie zijn die machtige lobbyisten in Den Haag? Geraadpleegd via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2208571-schaduwmacht-wie-zijn-die-machtige-lobbyisten-in-den-haag.html>.
- Scheltema Beduin, A. (2015, 8 april). Rapport TI-NL over lobbyen in Nederland, Transparency International Nederland. Geraadpleegd via <https://www.transparency.nl/nieuws/2015/04/lobbyen-in-nederland/>.
- Slingerland, W. (2012, 17 november). Ons gepolder werkt corruptie in de hand. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/11/17/ons-gepolder-werkt-corruptie-in-de-hand-12579101-a1268134>.

- Slingerland, W. (2018). *Network corruption: when social capital becomes corrupted. Its meaning and significance in corruption and network theory and the consequences for (EU) policy and law*. Dissertatie, VU Amsterdam.
- Sobis, I., & De Vries, M.S. (2011). The social psychology perspective on values and virtues. In: M.S. De Vries and P.S. Kim (Eds.). *Value and Virtue in Public Administration* (pp. 98-114). London: Palgrave Macmillan.
- Stephanson, M. (2014a, 28 oktober). Corruption and the revolving door: Recent discussions and further reflections. Geraadpleegd via <https://globalanticorruptionblog.com/2014/10/28/corruption-and-the-revolving-door-recent-discussions-and-further-reflections/>.
- Stephanson, M. (2014b, 8 april). Revolving doors and corruption. Geraadpleegd via <https://globalanticorruptionblog.com/2014/04/08/revolving-doors-and-corruption/>.
- Te Velde, H. (2010). *Van regentmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Thaler, J., & Helmig, B. (2016). Do codes of conduct and ethical leadership influence public employees' attitudes and behaviours? An experimental analysis. *Public Management Review*, 18(9), 1365-1399.
- Thomas, H., & Lapira, T. (2017). How many lobbyists are in Washington? Shadow lobbying and the grey market for policy advocacy. *Interest Groups & Advocacy*, 6(3), 199-214.
- Timmermans, A. (2014). *On speaking terms: public affairs en de dialoog tussen wetenschap en praktijk*. Leiden, oratie Universiteit Leiden.
- Transparency International (juni 2010). Working paper. Regulating the revolving door. Geraadpleegd via file:///Users/toonkerkhoff/Downloads/2010_WP_Revolving-Door_EN.pdf.
- Tweede Kamer, lobbyistenregister, geraadpleegd op 6 juni 2018, https://www.tweede-kamer.nl/sites/default/files/atoms/files/lobbyistenregister_6_juni_2018.pdf.
- Van Montfort, A., Beck, L., & Twijnstra, A. (2013). Can integrity be taught in public organizations? *Public integrity*, 15(2), 117-132.
- De Volkskrant (2018, 23 augustus). Duisenberg (VVD) verlaat Kamer: de stap naar een lobbyclub blijkt opnieuw klein. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/duisenberg-vvd-verlaat-kamer-de-stap-naar-een-lobbyclub-blijkt-opnieuw-klein~b2b4429b/>.
- Voogd, S. de (2017, 16 juli). VVD: meer geld naar technische studies. Geraadpleegd via <https://www.bnr.nl/nieuws/politiek/10324797/vvd-meer-geld-naar-technische-studies>.
- Weezel, M. van (2011). *Haagse fluisteraars*. Amsterdam: Balans.
- Zaring, D. (2013). Against being against the revolving door. *University of Illinois Law Review* 2, 507-549.

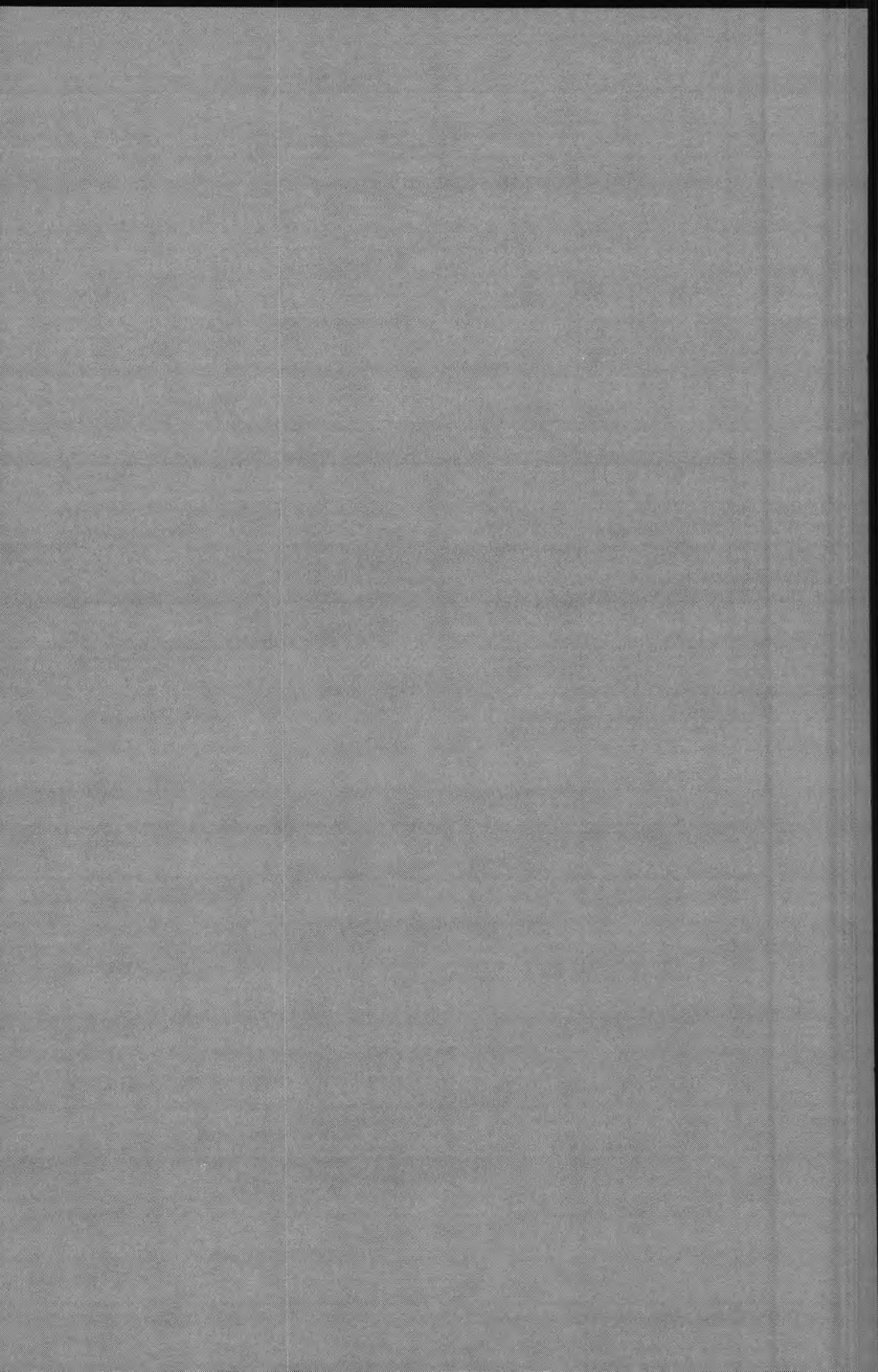


DEEL 2

RUBRIEKEN

INHOUD

- ESSAY:
- Gezocht: transparantie **261**
Dominique Soenens
- Lobbyblindheid, en hoe die
te bestrijden **266**
Ariejan Korteweg
- SYMPOSIUM:
- Is regulering van lobbyen nodig,
nuttig of symboliek? **275**
Rinus van Schendelen
- Een register en een deontologische
code voor lobbyisten in België:
concordia of discordia? **282**
Karel Joos
- Lobbyregulering: houd de deur open! **286**
Hein Greven
- ONDERZOEK UITGELICHT:
- Hoe mediaberichtgeving de
aandacht trekt van politici **291**
Julie Sevenans
- Moeten we de daklozen helpen,
zelfs als ze dat niet willen? **294**
Bart van Leeuwen en Michael Merry
- AUTEURSINFO **297**



Gezocht: transparantie

Dominique Soenens

Lobbyen heeft geen al te beste reputatie. Achterkamerpolitiek, geritsel, schimmige overeenkomsten: dat is het beeld dat bij veel mensen leeft. Toch hoort lobbyen bij onze democratie, als peper bij zout. Maar waar zit dan precies het probleem? En wat kunnen we eraan doen?

Een blauwe maandag in Brussel. In de Europese wijk troepen actievoerders samen voor een gebouw waar mannen en vrouwen in (mantel)pak naar binnen lopen. Ze laten spandoeken zien, sommigen hebben nepbloed aan hun handen. Ze zijn hier voor de jaarlijkse conferentie van de European Defence Agency, een bijeenkomst waar politici en vertegenwoordigers van de industrie elkaar ontmoeten. Pottenkijkers zijn niet toegelaten op de conferentie, journalisten ook niet. Om dat gebrek aan transparantie aan te kaarten, en ook om te waarschuwen voor de al te nauwe banden tussen politiek en industrie, staan de actievoerders voor de ingang van het gebouw. De mannen en vrouwen die het gebouw binnenstappen, zien ze amper of niet staan. Of ze doen aof ze hen niet zien. Het nepbloed aan de handen van de actievoerders draagt een duidelijk boodschap: de wapenindustrie heeft bloed aan haar handen, net als de politici die met haar samenwerken.

De scène is interessant omdat ze in een oogopslag weergeeft waar het bij lobbyen om draait. En vooral waarom het

zo bedreigend kan zijn voor onze democratie: bepaalde groepen hebben makkelijker toegang tot politici en beschikken ook over meer middelen om hen te beïnvloeden. Maar laat het duidelijk zijn: iedere aanwezig in Brussel – van vertegenwoordigers van de industrie tot activisten die voor het gebouw postgevat hebben – houdt zich bezig met lobbyen. Tenminste, in de definitie die ik hanteer in mijn boek *Lobbyen in de Wetstraat* (2017). Die definitie luidt: “lobbyen is het proberen beïnvloeden van het politieke beslissingsproces in functie van een bepaalde belangengroep”. Een ruime definitie, toegegeven, maar ook een sluitende. Lobbyen is iets wat iedereen doet: ngo’s, vakbonden, bedrijven, drukkingsgroepen. Iedereen die denkt een belang te hebben bij een politieke beslissing en het belangrijk vindt zijn stem te laten horen. Het behoort tot een democratie. Het is zelfs belangrijk voor een democratie: politici kunnen niet overal van op de hoogte zijn en kunnen zo in contact blijven met wat er leeft in een samenleving. Op die manier kan je lobbyen zelfs het smeermiddel van de democratie noemen: het zorgt ervoor dat alles draait. Zoals een lobbyist in mijn boek zegt: “We zorgen ervoor dat politici niet in een ivoren toren leven. We bezorgen hen informatie, zodat ze een goeie beslissing kunnen nemen.”

Het belang van lobbyen is de jongste jaren gegroeid. Onze maatschappij is staatskundig ingewikkelder geworden en de beleidsuitdagingen groter. Het gevolg: elke grote onderneming heeft een afdeling public affairs die contacten heeft met kabinetten en kabinetschefs. Dat toegenomen belang heeft in België een bijkomende reden: de complexiteit van de wetgeving en de politiek in België. Er is een federaal, gewestelijk en lokaal niveau, en vaak moet je op verschillende niveaus mensen aanspreken. Daarbij komt dat Europa steeds meer beslissingsmacht heeft, waardoor lobbyen ook daar nodig is. Het vergt heel veel kennis van de verschillende beslissingsniveaus, maar ook van hoe je beleidsmakers het best benadert. Niet alleen ondernemingen, ook andere organisaties weten hoe belangrijk het is om een aparte lobbyafdeling te hebben. Beïnvloeding is ook voor vakbonden en ngo's een noodzaak.

Politici zijn niet immuun voor die invloed. Meer zelfs: vaak zijn ze er een actieve speler in. Een voorbeeld zijn de kabinetsmedewerkers die ze kiezen om het beleid mee uit te tekenen en hen te adviseren. Het is bekend dat de Boerenbond een stevige vinger in de pap heeft bij CD&V of dat werkgeversorganisatie Voka een nauwe band heeft met N-VA. In beide gevallen zijn er voormalige werknemers van de desbetreffende organisaties die de kabinetten van ministers bevolken. Ander voorbeeld: leden van de luchtmacht die cruciale posten van het kabinet van minister van Defensie Steven Vandeput bevolken, op een moment waarop er beslist moet worden over de opvolging van de F-16's. Nog een voorbeeld: voormalige ka-

derleden van Electrabel die op het kabinet van minister van Energie Marie-Christine Marghem (MR) de lakens uitdelen op het moment dat er voor een verlengde levensduur voor de kerncentrales gekozen wordt.

Een andere gedaante van lobbyen waarbij politici en bedrijven elkaar opzoeken, zijn de raden van bestuur waarin (ex-)politici zetelen. Jean-Luc Dehaene (CD&V) kreeg jarenlang kritiek voor de vergoedingen die hij kreeg bij onder meer AB InBev en Lotus Bakeries. Voormalig Europees commissaris Karel De Gucht (Open Vld) zetelt vandaag onder meer in de raad van bestuur van ArcelorMittal en Europarlementslid Guy Verhofstadt (ALDE) zit in de raad van bestuur van Sona, de holding van de familie Boël, waarvoor hij per vergadering bruto 34 500 euro opstrijkt. Bij Telenet zetelen verschillende politici voor zo'n 20 000 euro per jaar in een adviesraad. In die adviesraad zaten politici van drie verschillende meerderheidspartijen: Yves Leterme (CD&V), Patrick Dewael (Open Vld) en Siegfried Bracke (N-VA).

Waarom geven bedrijven dat geld aan die politici, terwijl ze bezwaarlijk experts in metallurgie, de biermarkt, koekjes, kabeltechnologie of telecommunicatie genoemd kunnen worden? En waarom zijn ze zelf niet zo open over wat ze daar doen? Het antwoord is: lobbyen. Politici die hun invloed en netwerk aanspreken: velen vinden het geen probleem dat ze zetelen in advies- en andere raden van bedrijven. "Bedrijfswereld en politiek kunnen veel van elkaar leren", zegt Eurocommissaris Marianne Thyssen (CD&V) daarover in Het Nieuwsblad in januari 2010, naar aanleiding van een discussie

over de zin en onzin van politici in de raden van bestuur van bedrijven. “Een politicus heeft een uitgebreid netwerk waar het bedrijf in kwestie nuttig gebruik van kan maken. Een bedrijf heeft ook een maatschappelijke functie – werkgelegenheid om er maar eentje te noemen – waar de politicus zijn stempel op kan drukken.”

Een argument dat op zich steek houdt, maar toch schuilt net daarin ook het probleem van lobbyen. En dat probleem is het volgende: niet iedereen heeft een gelijke toegang tot politici, kabinetsmedewerkers en andere beslissingsnemers. Daar bestaan een heleboel redenen voor. Een van de belangrijkste ligt voor de hand: geld, het smeermiddel van onze economie. Wie meer middelen heeft om zijn invloed te laten gelden, heeft meer dan een stevige streep voor op anderen. Je kan communicatiespecialisten en/of juristen inhuren die alles van naaldje tot draadje uitpluizen: welke argumenten zijn belangrijk, welke politici zijn pro of contra een bepaald dossier, welke stappen kunnen er ondernomen worden om de zaken te laten opschieten of net te laten vertragen? Welke belangen zijn er in het spel, welke zwakke en sterke punten hebben de tegenstanders, welke drukingsmiddelen zijn er? Kortom, je hebt meer middelen om in te schatten hoe en waar je invloed kan uitoefenen. Een niet te overschatten voordeel. Lobbyist Olivier Charon (medewerker van lobbykantoor DC Consultancy) zegt daarover in mijn boek *Lobbyen in de Wetstraat*: “Lobbyen kost tijd en geld. Wie daar meer van heeft, heeft een voor-sprong, we moeten daar niet flauw over doen. Je kunt meer en betere expertise opbouwen.”

Er is dus een onevenwicht tussen verschillende partijen. Een onevenwicht dat een duidelijke impact heeft op de manier waarop beslissingen tot stand komen. In mijn boek schets ik in drie concrete dossiers hoe dat vergaande onevenwicht eruit ziet en welke mechanismen er spelen bij de beïnvloeding van politici, kabinetsmedewerkers en administraties. Het eerste dossier is de farmaceutische sector, meer bepaald de terugbetaling van cholesterolremmers. Het tweede betreft de nucleaire sector en de rol die Electrabel speelt op politiek vlak, via aanwezigheid op het kabinet van minister Marghem, maar ook via aanwezigheid in overheidsorganisaties en aan universiteiten. Zo sponsort Electrabel verschillende leerstoelen aan universiteiten en vroeg het in één geval dat een professor niet langer voor de Universiteit Antwerpen zou werken.

Het derde dossier staat de jongste tijd nogal fel in de aandacht: het dossier van de opvolging van de F-16 gevechtsvliegtuigen. Daarin blijkt dat de luchtmacht een duidelijke voorkeur heeft voor de F-35 van Lockheed Martin, het toestel dat ook Nederland aangekocht heeft. Minister van Defensie Steven Vandeput (N-VA) liet al weten dat een samenwerking met Nederland duidelijke voordelen zou bieden. Ook de Belgische industrie, die heel wat voordeel hoopt te halen uit het aankoopdossier, heeft een voorkeur voor de F-35. De marktverkenning die Defensie uitschreef, wees in dezelfde richting, en uit het lobbyregister dat het leger bijhoudt in het kader van de opvolging van de F-16's blijkt dat Defensie het meest samen zit met fabrikanten en partijen die betrokken zijn bij de Joint Strike Fighter, zoals de

F-35 heet. Ook vanuit de Verenigde Staten is er heel wat druk om de F-35 te kopen. Enig nadeel: het vliegtuig is peperduur en vertoont heel wat mankementen. Vredesorganisaties en ngo's die de aankoop in vraag stellen, krijgen – in tegenstelling tot fabrikanten, Belgische industrie en luchtmacht – amper of geen toegang tot Defensie en het kabinet van minister van Defensie Vandeput.

Conclusie: er is onevenwicht tussen de verschillende tenoren die deelnemen aan het democratische beslissingsproces. Dat zegt ook politicoloog Carl Devos (UGent) in zoveel woorden, in een gesprek dat ik met hem had naar aanleiding van mijn boek: “De manier waarop bedrijven en andere, vooral economische actoren wegen op de politiek is scheefgegroeid. Ik denk dat daar geen twijfel kan over bestaan. En dat is een gevaar voor de democratie. Het rijmt niet met de transparantie en het evenwicht dat we verwachten van ons politiek systeem.” Een uitspraak die de vinger heel duidelijk op de wonde legt. Maar de vraag is dan: wat valt er aan die vaststelling te doen? Is het mogelijk om het onevenwicht te herstellen? Is het om te beginnen mogelijk om lobbyen in kaart te brengen?

In de uitspraak van Carl Devos ligt tegelijk de sleutel tot het antwoord: transparantie. Als lobbyen een onlosmakelijk deel uitmaakt van onze democratie, dan zijn transparantie en openheid dat evenzeer. Meer zelfs: het zijn twee belangrijke pijlers van een democratie. Er is niets verkeerd met politici of kabinetsmedewerkers die overleggen met partijen die bepaalde belangen verdedigen. Wat wel verkeerd is, is dat niet iedereen zicht heeft

op wie er contact heeft met iedereen. Maar hoe pak je dat aan? En wat kan je eraan doen dat veel contacten achter de schermen gebeuren?

Een lobbyregister is een concreet voorbeeld van hoe transparantie eruit kan zien. Zo'n lobbyregister bestaat – weliswaar op louter vrijwillige basis – op Europees niveau. Het is een nobel initiatief, al toont de praktijk ook dat het allesbehalve makkelijk is. Vooreerst wordt er momenteel op Europees niveau gelobbyd over de betekenis van het woord 'lobbyen'. Lobbykantoren willen een zo eng mogelijke interpretatie van het begrip, zodat ze zoveel mogelijk uit de regeling vallen en onopgemerkt kunnen blijven. Niet in het belang van de samenleving, die maximale transparantie nodig heeft.

Er zijn nog andere bezwaren, geeft een lobbyist aan: “Moet je dan elk mogelijk contact [dat] je met iemand hebt vastleggen, ook als je die tegen het lijf loopt in de metro bijvoorbeeld?” Een moeilijke vraag, al is het met een duidelijk criterium op te lossen: elk contact dat relevant is om een beslissing te nemen in een specifiek dossier moet in een register opgenomen worden. Ook als dat contact in de metro of op de achterbank van een wagen gebeurt. Nog een ander argument tegen een lobbyregister: soms is het in het belang van een dossier en van bepaalde partijen om discreet te onderhandelen. Als het te vroeg in de openbaarheid komt, kan het de onderhandelingen in gevaar brengen. In dat geval kan transparantie eerder contra-productief zijn. Een terechte opmerking, maar ook dat kan opgevangen worden door achteraf openheid en transparantie te creëren. Bovendien verandert het niets

aan het gegeven dat meer transparantie een gewettigde eis is en het onevenwicht dat ontstaat door de krachtsverhoudingen in het maatschappelijke speelveld voor een deel kan counteren. Meer transparantie dus. Meer openheid. Misschien niet in het belang van sommige partijen, maar wel in het belang van onze democratie.

Bibliografie

Soenens, D. (2017). *Lobbyen in de Wetstraat*. Berchem: EPO.

Bovenstaand stuk is gebaseerd op onderzoek voor het boek Lobbyen in de Wetstraat, 2017 verschenen bij uitgeverij EPO (19,90 euro).

Lobbyblindheid, en hoe die te bestrijden

Ariejan Korteweg

Paleontoloog Jelle Reumer beoefent een aparte tak van zijn wetenschap. Hij zoekt naar fossiele resten op plaatsen waar je ze niet verwacht. Kijk daar: een zee-egel van 40 miljoen jaar oud in de stoep van Hoog Catharijne in Utrecht. Inktvisschelpen van 460 miljoen jaar in een vloer in Castricum, een orthoceras van 450 miljoen jaar in de hal van het voormalige hoofdkantoor aan de Coolsingel in Rotterdam, een koraal in de stoep van de Pijpstraat in Middelburg, een brachiopode in de stoep van de Nieuwe Rijn in Leiden. Ammonieten, sponzen, inktvisschelpen, ze zijn overal. Als je er maar oog voor hebt. Maar doorgaans loop je erlangs zonder er oog voor te hebben.

Precies zo is het met lobbyisten. Ze zijn overal, net als die fossielen uit de prehistorie. Alleen bij duidelijk zichtbare excessen laait de belangstelling kortstondig op. Voor het overige kun je ze gemakkelijk straal negeren. En dat is wat de meeste mensen rond het Binnenhof doen. Van verschillende politici hoorde ik dezelfde verbazingwekkende tekst: ik heb nog nooit een lobbyist gesproken. Zodoende is er vanuit de politiek weinig aandacht voor lobby. Vanuit de journalistiek al evenmin. Het boek *Lobbyland* (uitgeverij De Geus), dat ik samen met Eline Huisman schreef en dat eind 2016

verscheen, is het eerste journalistieke boek over dit onderwerp. Ook vanuit de wetenschap is de aandacht zeer beperkt. Het onderzoek naar lobby staat in de kinderschoenen, vertelde Joost Berkhout, onderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam. We weten weinig van lobby, het veld is nog amper in kaart gebracht, zei Arco Timmermans, bijzonder hoogleraar public affairs aan de Leidse Universiteit. Rinus van Schendelen, hoogleraar politicologie aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam en de man die veruit het meeste onderzoek naar lobby in Nederland deed, gaat een stapje verder. Public affairs als beroep is een leugen, vindt hij. Het zijn amateurs, net als beroepspolitici of tweedehandsautoverkopers. Hij verdeelt de lobbyisten in dom en slecht.

Lobbyisten kennen de kwalijke roep die om hun vak hangt. Daarom omzeilen ze de term. Dit is wat we tegenkwamen op de visitekaartjes bij onze rondgang door lobbyland: *public affairs manager*, adviseur public affairs, *advocacy officer*, *corporate communication*, *strategic communication advisor*, *government affairs manager* of *liaison officer*. Iets Engels dus, waarin 'lobby' niet voorkomt.

Dat alleen al maakt het moeilijk te zeggen hoeveel lobbyisten er zijn. In het lobbyregister van de Tweede Kamer staan er

96 ingeschreven. Beroepsvereniging BVPA telt ruim 600 leden. Voor ons boek scanden we profielen op LinkedIn, Twitter en Facebook en kwamen zo op ruim 1 300 professionele lobbyisten. Volgens lobbywaakhond *Transparency International* zijn het er rond de 25 000. En echte lobbyisten heb ik horen zeggen dat Nederland er 17 miljoen telt. Iedereen lobbyist, waarmee de activiteit op slag onschadelijk is gemaakt.

Lobby omschrijf ik gemakshalve als eenzijdige informatievoorziening om beleid te beïnvloeden. Die praktijk wordt in alle richtingen beoefend. Er wordt gelobbyd richting bedrijfsleven, richting lokale overheden ook. Lokale overheden op hun beurt belobbyen de landelijke overheid. Het is een oude, diep ingesleten cultuur. Rond het parlement en vooral aan het plein pal voor het parlamentsgebouw is een ring van gebouwen die al van oudsher worden gebruikt om vanuit steden en provincies de overheid te beïnvloeden. Vroeger al hadden de zeven provinciën en de grote steden hun Haagse ambassades. Nu zijn dat VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en IPO (Interprovinciaal Overleg). Veel steden, inclusief Almere en Eindhoven, hebben hun eigen lobbykantoor in Den Haag.

Lobby is een aan alle kanten slecht afgebakende bezigheid, die vele gedaanten kan aannemen. Die veelvormigheid maakt de activiteit moeilijk te herkennen. Gevolg is dat veel politici aan lobbyblindheid lijden. Hoe die werkt, wil ik aan de hand van praktijkvoorbeelden laten zien. Aan het slot draag ik een aantal remedies ervoor aan.

Tweehonderd dagen formatie

Er is één periode in de parlementaire cyclus waarin al die lobbyinspanningen aan de orde komen: de kabinetsformatie. En er is één moment waarop de resultaten van al die lobby-inspanningen zichtbaar worden: het regeerakkoord, in oktober 2017 gesloten na tweehonderd dagen onderhandelen. Dat regeerakkoord is omvangrijk en gedetailleerd. Het staat vol zinnetjes die voor velerlei uitleg vatbaar zijn. Virtueel is het eigenlijk nog veel dikker dan de fysieke omvang, het beslaat meerdere parallelle werkelijkheden. Dat is nodig omdat elk van de vier partijen – VVD, CDA, D66 en Christen-Unie – er hun eigen uitleg aan moet kunnen geven.

Aan de hand van dat regeerakkoord zijn veel van de gedaanten die lobby kan aannemen zichtbaar te maken. Er is de lobby van partijprominenten zoals voormalig bankdirecteur en CDA-lid Herman Wijffels, die met veel kabaal het klimaat op de agenda probeerde te zetten. Hij gebruikte daarvoor een klassieke methode: een interview in een grote krant, het AD.

We zagen hoe SCP-directeur Kim Putters steeds weer hamerde op de kloof. Ook hij gebruikte daarvoor de media, in zijn geval een column in het Financieel Dagblad. Maar hij had een nog elegantere podium dan een wekelijkse column: hij zat aan tafel. De formerende partijen vroegen hem zijn kennis aan de formatietafel met hen te delen. Ook werkgevers (VNO-NCW) en vakbonden deden even van zich spreken met een poging tot pensioenakkoord.

Maar al met al was de zichtbare lobby bij deze formatie nog kleiner dan anders. De boel was dicht als een pot, de partijen waren als de dood het kwetsbare proces te fnuiken en daarvan de schuld te krijgen. Dit mocht niet misgaan. Met een regeerakkoord als een puzzel van duizend stukjes als resultaat. Het enige echte lekje was een half geslaagde poging het debat over de medisch-ethische paragraaf op scherp te zetten. Verder hielden de onderhandelaars de rangen gesloten.

Nu hebben we al een paar vormen en actoren zien passeren: de lobby van bekende mensen (Wijffels), van semioverheidsinstanties (SCP), van koepelorganisaties (VNO). De burgerlobby had zijn werk al eerder gedaan in de gedaante van journalist Hugo Borst en onderzoeker Carin Gaemers, die met hun initiatief voor meer geld voor verpleeghuizen Kamerbrede steun hadden verworven.

Er was nog een andere, heel authentieke vorm van lobby, die in Nederland niet vaak wordt ingezet: de actie. Onderwijzers staakten en dreigden met verdere manifestaties. Dat was de meest succesvolle lobby rond de formatie. Nog voor het regeerakkoord er lag, kwamen er toezeggingen voor betere salariering. Het is meteen een belangrijke les: de doorbraken in zorg en onderwijs kwamen niet van de vakbonden, maar waren het gevolg van burgerlobby.

Dividendbelasting

Toen dan eindelijk het resultaat werd gepresenteerd, vond de oppositie – en dat

was knap werk – in het Kamerdebat al snel de kier waarin de koevoet kon worden gezet: de dividendbelasting voor de grote bedrijven afschaffen, waarmee de schatkist 1,4 miljard euro misloopt. Groot was de nieuwsgierigheid naar de invloeden waaraan premier Mark Rutte had blootgestaan om tot dit besluit te komen. Met wie had hij gesproken, en op welk moment? De antwoorden bleven schimmig. Als ik dat vrijgeef, dan verstoort ik de vertrouwensrelatie en het proces, zei de premier. Letterlijk: “Het maakt ons functioneren onmogelijk als je over ieder contact dat je hebt [...] openlijk bevraagd kunt worden.”

Andere onderhandelaars zeiden iets vergelijkbaars. ChristenUnieleider Gert-Jan Segers was op 9 oktober, bij de presentatie van het regeerakkoord, iets mededeelzamer. “Dat blijft in de beslotenheid van de onderhandelingen. Ik kan niet ontkennen dat het is opgebracht, maar door wie ga ik niet zeggen.” Alexander Pechtold van D66: “Dat is gezamenlijk een idee geworden.” Wie het heeft opgebracht? “Geen idee.” Welke lobbyist er mee is gekomen? “Geen enkele.” Er werd geschermd met economen die dit een onzalig plan vonden. En met de zeldzame dissidenten die het juist wel als een heel stimulerend idee zagen.

Al snel werd duidelijk dat Shell en Unilever maar ook AKZO Nobel en Philips met de premier hadden gesproken. Met name Unilever, waar Rutte in het verleden werkte, zou hebben gezinspeeld op de plaats van vestiging van de hoofdkantoren, en dat het belastingklimaat daarbij een factor kon zijn. De keuze zou gaan tussen Londen en Rotterdam.

De oppositie en de media waren daarmee niet tevreden: we willen verslagen van alle gesprekken, we willen de onderliggende stukken zien, was het dringende verzoek. Twee PvdA-Kamerleden wilden weten waarom ambtelijke memo's over de gevolgen van de afschaffing van dividendbelasting buiten het formatiearchief werden gehouden.

Ik heb het gevoel dat we in deze kwestie nog steeds niet het naadje van de kous weten. Ook niet na het vervolgdebat van 25 april 2018, waarbij de memo's die ten grondslag lagen aan het besluit ter discussie kwamen. Er was van de kant van de regering grote terughoudendheid om kennis te delen, het collectieve geheugen van de onderhandelaars liet zeer te wensen over. Eén ding is zeker: Unilever houdt zijn hoofdkantoor in Nederland, en ontkent in alle toonaarden dat de dividendbelasting daarbij een rol zou hebben gespeeld.

Stel je nu even voor dat ondanks het wegvallen van die dividendbelasting Unilever had besloten naar Londen te gaan. Denk aan het gezichtsverlies dat dat zou opleveren voor de regering. Dan kun je vermoeden dat de lobby hier in twee richtingen is geweest; van bedrijfsleven naar overheid, maar ook van overheid naar bedrijfsleven.

Lobbybrieven

Intussen had Rutte wel toegezegd dat alle post rond de formatie openbaar zou worden. Dus nam ik een paar dagen na dat debat contact op met het documentatiecentrum van de Kamer, dat over alle brie-

ven zou beschikken, en dat me geschokt doorverwees naar Algemene Zaken (AZ), want dit mocht niet via hen de deur uit. Ik was er intussen heilig van overtuigd de zoveelste journalist met hetzelfde verzoek te zijn. Dat bleek niet waar. Ik was de eerste. En AZ was niet op zo'n vraag voorbereid.

Uiteindelijk mocht ik een lijst van 1 500 poststukken inzien met vaak cryptische omschrijvingen. Er was veel bijvangst: post van de Kerngroep Ring Utrecht, De Fryske beweging, Women Dutch genderform en de Nederlandse Bridge Bond, vanwege de noodzaak om ouderensport te stimuleren. De aardigste vondst was een gezamenlijke brief van werkgeversorganisatie VNO-NCW en Greenpeace die een aantal malen bleken te hebben overlegd over verdere verduurzaming van de energievoorziening. Dat gebeurde op initiatief van voormalig PvdA-leider Diederik Samsom, die ook de leiding had over die besprekingen. Lobbyisme en oud-politici zijn met stalen klemmen verklonken, dat bleek maar weer.

Beide organisaties stuurden 21 juli een gezamenlijke brief aan informateur Gerrit Zalm. Ze schreven mogelijkheden te zien om samen een "concrete energieagenda te maken, rustend op een aantal grote projecten". Ze bieden informateur Zalm aan "de komende tijd met u die agenda te bepalen" (zie ook de Volkskrant, 12 november 2017). Van die uitnodiging is volgens Samsom geen gebruik gemaakt. Wel vermoeden zowel Samsom als Greenpeace dat hun gezamenlijke actie de formerende partijen een duw in de goede richting gaf. Dit was een lobby die zeer effectief bleek te zijn. Er gaat gewerkt worden aan een

klimaatakkoord, waarbij aan verschillende tafels wordt onderhandeld. Een van die tafels wordt geleid door Diederik Samsom. VNO-NCW heeft de meeste lobbybrieven op zijn naam. Op 29 maart werd de inmiddels bekende brief gestuurd waarin werd gevraagd om “substantiële verlaging (en uiteindelijk afschaffing) van dividendbelasting” – de enige vermelding van dividendbelasting in de hele papierwinkel rond de formatie.

Spoorlijntje

Het regeerakkoord van Rutte III is wonderlijk gedetailleerd. Zo stuitte ik op pagina 40 op een wel heel vreemde passage: “In aansluiting op de Belgische investering op de lijn Antwerpen-Hamont wordt het aansluitende traject Hamont – Weert, met co-financiering van regionale overheden, gereactiveerd voor persontreinen.” Een zin als een vertraagde boemel.

Toen ik dat las, was mijn eerste gedachte: als ze in de formatie ook de dienstregeling van stoptreinen behandelen, is het geen wonder dat het allemaal zo lang heeft geduurd. De tweede: wie was er handig genoeg om dit op tafel in de Stadhouderskamer te krijgen?

Volg het spoor terug. Ik ben afgereisd naar het Peelgebied om de lobby in de ogen te kijken. Daar ligt een knap lijntje dat het Belgische Hamont verbindt met Weert. Negen kilometer enkel spoor, door natuurgebied de Weerterbergen, langs een vakantiepark, een militair oefenterrein en Budel-Schoot. ProRail slijpt de rails, wiedt het onkruid, plaatst borden in het kader

van zelfmoordpreventie. Alleen, al zestig jaar rijdt er geen trein over.

Dat lijntje was een verloren lijntje. Vanwege burenruzie om de IJzeren Rijn, de spoorlijn die Antwerpen zou verbinden met het Roergebied en zo Rotterdam concurrentie zou aandoen, wil Nederland hier geen treinen. Dat levert een vreemde situatie op: Wie nu vanuit Hamont naar Weert wil met het openbaar vervoer wandelt langs het spoor naar de grens, neemt daar een bospaadje en slaat bij een bankje de Pastoor Lemmensstraat in, waar de halte is met bussen richting Weert. Zo is het op de grens van Nederlands en Belgisch Limburg met de Europese eenwording gesteld.

Langs dat traject kwam ik de lobbyisten tegen. Er was eerst in Budel-Schoot de 83-jarige Jacques Vreijisen van de Werkgroep Treinreizigers Neerpelt Weert. Hij heeft twintig jaar geijverd voor deze treinverbinding en organiseerde een petitie met 11 000 handtekeningen, verzameld met hulp van, zoals Vreijisen dat noemt, “onze Belgische vrienden”. Ze hebben ingesproken bij de Europese Unie in Brussel, bij het Vlaams Parlement en de provincie, hielden contact met Camiel Eurlings en andere Limburgse politici.

Bij station Weert trof ik later Tom Brouwers, afkomstig uit een NS-familie en geïnteresseerd in grensoverschrijdend treinverkeer: lijntjes tussen Nederland en buurlanden die verweesd achterbleven toen er in de vorige eeuw minder getreind werd. Brouwers zorgde dat de regionale krachten werden gebundeld. Een andere voorname schakel was Theo Schuurmans, de burgemeester van Hamont, die zorgde dat zijn gemeente in 2014 weer een trein-

verbinding met Antwerpen kreeg. Die trein – een bescheiden dieseltje – staat nu na aankomst in Hamont drie kwartier te puffen, loze rails voor de wielen. Het zou in die tijd makkelijk heen en weer naar Weert kunnen. Dat vergrootte de druk: alleen de negen Nederlandse kilometers ontbraken nog. De gemeente Weert haakte in met een reservering van 2 miljoen euro, de provincie Limburg legde 4 miljoen bij.

Komt er een rijksbijdrage van 6 miljoen, dan kan ook Europese subsidie voor elektrificatie worden binnengehaald. Kamerleden Barbara Visser (VVD), Martijn van Helvert (CDA en Limburger) en Rob Jetten (D66, werkte bij ProRail en heeft schoonouders in Budel) kwamen op werkbezoek en werden het eens: dit was een fijn – en goedkoop – dossier om te tonen dat het menens is met regionale mobiliteit.

Daarmee dacht ik de lobby in beeld te hebben. Ik schreef over dat alles in de Volkskrant van 19 oktober 2017. Er kwam nog een nastoot van een Limburgse kennis, die zei dat ik nog een schakel miste: Thijs Hendrickx, een grote agrarische ondernemer, die ook horeca heeft in Weert en de stad wil opstoten in de vaart der volkeren. Een van de etablissementen die hij heeft, is een oude kerk: Onze Lieve Vrouwe van Fatima. Op een werkbezoek nodigde hij in die Fatimakerk gedeputeerde Ger Koopmans uit en Kamerlid Raymond Knops. Koopmans is de spil van CDA-Limburg, Knops, inmiddels staatssecretaris, was een belangrijke schakel in het formatieteam van het CDA. Dat was de beslissende zet voor de spoorlijn.

Een kleine symbolische tegenpresentie zou daarbij wel gewenst zijn. Zo

werd vlak voor kerst een Mariabeeld op het Plein uit een bestelbusje gedragen, afkomstig uit de Onze Lieve Vrouwe van Fatima in Weert. Dat beeld werd in de gebedsruimte van de Tweede Kamerfractie van het CDA geplaatst. Het werd gewijd door de hulpbisschop van Roermond, in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het Schuttersgilde van Weert. Koopmans is voorzitter van een gilde en Knops al vele jaren lid. Zo blijkt er een direct lobbyverband te zijn tussen een Mariabeeld en het spoorlijntje van Hamont naar Weert.

Lobbyblind

De invloed van lobbyisten in Den Haag is groot en direct, zo ondervonden we tijdens onze zoektocht door lobbyland. Lobbyisten schrijven mee als ambtenaren op ministeries aan wetsvoorstellen, voorzien Kamerleden van kant-en-klare amendementen en sturen hen tijdens Kamerdebatten bij met Whatsappberichten. Het democratische proces verbeteren, noemen ze dat zelf: aan de ene kant voorzien lobbyisten ministers van ‘oplossingen’, om aan de andere kant Kamerleden te ‘helpen bij hun controlerende taak’. De timing is daarbij van levensbelang: wie pas tijdens de formatie gaat lobbyen, is veel te laat. De echte lobby zit ver daarvoor, als de verkiezingsprogramma’s worden geschreven en de gedachten binnen partijen maximaal vloeibaar zijn. En wat later, als de kandidatenlijsten worden vastgesteld en een voorzichtige portefeuilleverdeling zich aftekent.

Ik durf de stelling wel aan dat de meeste Kamerleden lobbyblind zijn. Ze herkennen een lobby pas wanneer die afwijkt van de partijstandpunten. Iemand van Milieudefensie is voor GroenLinks geen lobbyist, maar een informatiebrenger die de eigen opvattingen ondersteunt. Hetzelfde zal gelden voor VNO-NCW-verbante lobbyisten die bij de VVD aankloppen, of voor Schreeuw om Leven lobbyisten bij de SGP. Terwijl ze in alle gevallen informatie komen brengen die maar een deel van het verhaal vertelt: dat deel dat in de eigen kraam van pas komt, en dus aanvulling behoeft vanuit een ander perspectief.

Door het debat rond de dividendbelasting werd wel weer nadrukkelijk aandacht gevestigd op het gedrag van lobbyisten, en op de noodzaak van regelgeving. Daarbij zijn sterke krachten in het spel. Dat blijkt uit het lot van de Wet Open Overheid (WOO), een initiatief van D66 en GroenLinks. Wordt de WOO van kracht, dan is het moeilijker openbaarmaking van informatie te weigeren, niet alleen voor ministeries, maar ook voor de Tweede Kamer en semipublieke overheden. De initiatiefwet werd al in 2016 in de Tweede Kamer aangenomen, maar wacht nog steeds op behandeling in de Eerste Kamer. Dat komt mede door hardnekkig verzet van topambtenaren. Over transparantie in het precare proces van de kabinetsformatie doet dat wetsvoorstel overigens geen uitspraken.

Dat er de laatste twee jaar wat meer over lobby wordt gesproken rond het Binnenhof is mede te danken aan een initiatiefwet van eind 2016, gemaakt door twee PvdA-Kamerleden: Lea Bouwmeester en Astrid Oosenbrug: *Lobby bij daglicht*. Een

aantal van de voorstellen uit die wet is de afgelopen tijd betrekkelijk stilzwijgend ingevoerd. Ze vormen wat mij betreft nuttig gereedschap om de openheid over lobby te bevorderen, het lobbybewustzijn te vergroten en de toegang tot beslissers gelijkwaardiger te maken.

Zo is er meer aandacht voor *internetconsultatie*, als een van de middelen waarmee de overheid de transparantie over het proces van wetgeving wil vergroten. Sinds 2009 zijn bijna duizend wetsvoorstellen en algemene maatregelen van bestuur beschikbaar gesteld voor consultatie. Particulieren en organisaties krijgen dan doorgaans twee tot vier weken de tijd om te reageren op het wetsvoorstel. Tot voor kort was het ook mogelijk een anonieme reactie te sturen. Op dit moment zijn er 23 wetten en maatregelen beschikbaar voor consultatie. Van die internetconsultatie wordt overigens maar spaarzaam gebruik gemaakt.

De internetconsultatie maakt deel uit van een inmiddels tamelijk omvangrijk pakket maatregelen om de beïnvloeding van overheidsbeleid zichtbaar te maken. Zo moet elk wetsvoorstel tegenwoordig voorzien zijn van een *'lobbyparagraaf'*. Daar staat met wie en wanneer het ministerie contact heeft gehad bij de voorbereiding van de wet.

Sinds vorig jaar zijn bewindspersonen verplicht hun *agenda openbaar* te maken. Ook dat is bedoeld om meer inzicht te geven in waar kabinetsleden hun informatie vandaan halen. Hoe nauwgezet die agenda wordt bijgehouden, is niet duidelijk. Zo noteert minister van Financiën Wopke Hoekstra bij 11 en 12 april: 'diverse gesprekken'. Staatsecretaris Paul Blokhuis

heeft deze hele week maar twee afspraken in de agenda. Staatssecretaris Mona Keijzer heeft over dezelfde periode acht evenementen.

Een andere maatregel om beïnvloeding te beperken is het verbod voor ministers om tot twee jaar na diens aftreden contact te onderhouden met voormalige bewindspersonen. Met dat *lobbyverbod* wordt voorkomen dat die hun contacten en kennis inzetten voor derden. Hoe effectief dat is, is nog niet te beoordelen. Uit onderzoek voor het boek *Lobbyland* bleek dat de verstrengeling groot is. Een kwart van de oud-Kamerleden sinds 1990 werd daarna lobbyist.

Bovenstaande maatregelen zijn de afgelopen tijd ingevoerd en worden met meer of minder enthousiasme in praktijk gebracht. Ik wil er nog enkele aan toevoegen, die gevoeliger liggen in het parlement, vanwege de angst als politici voor zakkenvullers en uitvreter te worden versleten.

Het Binnenhof is een gesloten systeem dat draait op polderlobby, waarbij iedereen elkaar kent, dezelfde codes hanteert en functioneert in een omgeving die slecht toegankelijk is voor de buitenwacht. Wil je dat systeem toegankelijker maken, dan begint dat bij de ontvangers. Beperk de verleidingen waaraan ze blootstaan. Het *wachtgeld* dat ex-Kamerleden krijgen als overbrugging naar een nieuwe betrekking staat vaak ter discussie. Ik zou ervoor willen pleiten die regeling zodanig goed te houden dat de verleiding om de draaideur naar een lobbyfunctie te nemen wordt beperkt. Onafhankelijkheid is het grootste goed voor een parlementariër.

De ondersteuning van Kamerleden is klein, ze leunen gemiddeld op één medewerker en een stagiair. Het Nederlandse Parlement is een van de zuinigste van Europa. Dat maakt de Kamerleden extra ontvankelijk voor de inbreng van lobbyisten, die de informatie aandragen die ze nodig hebben bij hun besluitvorming. *Versterk de ondersteuning* van Kamerleden, om hen zo in staat te stellen zelfstandig onderzoek te doen en niet op lobbyisten te leunen.

Laatste en voornaamste punt: neem de *lobbyblindheid* weg door Kamerleden de lobby beter te leren herkennen. Niet alleen de mensen van de zorgverzekeraar zijn lobbyisten, maar ook die sympathieke vertegenwoordigers van rolstoelgebruikers behartigen een belang. Een helderder zicht daarop stelt parlementariërs in staat informatie van verschillende kanten te krijgen en te wegen, en zo hun werk beter te doen.

Bibliografie

- Korteweg, A., & Huisman, E. (2016). *Lobbyland. De Geheime Krachten in Den Haag*. Breda: De Geus.
- Bovenstaand stuk is gebaseerd op onderzoek voor het boek Lobbyland, november 2016 verschenen bij uitgeverij De Geus (19,90 euro) en geschreven met Eline Huisman, en op diverse artikelen geschreven voor de Volkskrant.*

Jo Van Steenbergem

Een nieuwe geschiedenis van de islamitische wereld

Rijks- en identiteitsvorming
in Islamitisch West-Azië.
7de-18de eeuw

acco

ISBN 9789463442374
360 blz.
€ 40,00 (excl. verzendings-
kosten)

De wereld die zich uitstrekt tussen de Middellandse Zee en de Centraal-Aziatische steppes, kent van oudsher een rijke en bepalende geschiedenis. Dit was niet anders toen Arabieren in de zevende eeuw, Turken in de elfde eeuw en Mongolen in de dertiende eeuw hier eigen wereldrijken uitbouwden. Diverse dynamieken van rijks- en identiteitsvorming gingen telkens opnieuw in interactie met de almaar diepere islamitische kleurschakeringen van deze rijke geschiedenis van volkeren en gemeenschappen, en van stedelingen, boeren en nomaden.

Jo Van Steenbergem

Een nieuwe geschiedenis van de islamitische wereld

*Rijks- en identiteitsvorming in
islamitisch West-Azië
(7de – 18de eeuw)*

Een nieuwe geschiedenis van de islamitische wereld beschrijft twee grote historische golfbewegingen: een eerste van het zevende-eeuwse Arabië tot het tiende-eeuwse Irak, en een tweede van de elfde-eeuwse steppes in het noordoosten tot de achttiende-eeuwse mediterrane kusten. Telkens wordt er ruim aandacht besteed aan specifieke socio-culturele en politieke veranderingen, altijd met oog voor historische en globale verbanden en continuïteiten. Op basis van de recentste inzichten in het historisch onderzoek werd zo een geheel nieuwe geschiedenis van deze wereld neergeschreven. Traditionele narratieven die vertellen over uitzonderlijkheid, verstarring en verval, ruimen hier plaats voor meer complexe, omvattende en verbindende con-

texten. Dit boek is daarom aanbevolen lectuur voor al wie de historische gelaagtheid van de huidige wereld beter – en anders – wenst te begrijpen.

Jo Van Steenbergem is hoogleraar aan de Universiteit Gent. Hij geeft les over premoderne islamitische geschiedenis, is gespecialiseerd in de geschiedenis van laatmiddeleeuws Egypte en Syrië, en leidt internationaal gewaardeerd onderzoek van staats- en identiteitsvorming in islamitisch West-Azië en het Midden-Oosten. Hij behaalde zijn doctoraat aan de KU Leuven (2003), was docent middeleeuwse geschiedenis aan de Universiteit van St Andrews (2004-7) en was werkzaam te Cairo, Londen, Parijs en Bonn.

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') reden 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 lobbyschandalen, 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; AAEP, 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. Rosciter (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.

Een register en een deontologische code voor lobbyisten in België: *concordia* of *discordia*?

Karel Joos

Het is een klassiek spanningsveld in elke democratie: de vraag of we politici moeten zien als afgevaardigden die verplicht zijn om de wil van hun achterban te volgen of eerder als vertegenwoordigers die gekozen zijn om in steeds veranderende omstandigheden op hun eigen oordeel af te gaan. Die kwestie werd al in 133 v.C. op scherp gezet toen de oorlogsheld Tiberius Sempronius Gracchus als volkstribuun ijverde voor de herverdeling van Romeinse staatsgronden ten voordele van de gewone man. Aangezet door het patriciaat en rijke Italiërs gebruikte medetribuun Marcus Octavius evenwel zijn vetorecht in de volksraad, waarop Gracchus hem liet wegstemmen. Hij vond immers dat Octavius de wil van het volk weigerde uit te voeren. Aangejaagd door bijkomend vuil spel raakten de verschillende belangen danig in conflict tot de aloude *concordia* tussen de stakeholders van de Romeinse maatschappij helemaal uit elkaar spatte. Na gestook binnen de Senaat werd Gracchus, uitgerekend tijdens zijn herverkiezing op de Capitolijs, door een knokploeg doodgeslagen met een stoelpoot. De Republiek zou nooit meer herstellen van de

breuk tussen het volk en de bevoorrechte klasse die hen moest leiden.

In de westerse democratieën van vandaag zijn het bedrijven, vakbonden en een ecosysteem van maatschappelijke organisaties, brancheverenigingen en koepels die hun politieke wensen op tafel leggen. Maar aan de noodzaak van een stabiel evenwicht tussen ieders belang is de afgelopen eeuwen niets veranderd. Onderweg naar een oplossing raakt het politieke canvas al eens verkreukeld en net als in Gracchus' tijd vallen daarbij woorden als cliëntelisme en het afkopen van clementie. Ook al reiken de zoeklichten van de media vandaag verder dan ooit, in de publieke opinie gaan dan telkens stemmen op om lobbyisten te reguleren. Het welslagen van dat verlangen hangt evenwel in grote mate af van de manier waarop drie kernproblemen daaromtrent aangepakt worden.

Ten eerste moet het toepassingsgebied afgelijnd worden voordat er sprake kan zijn van regulering, en daarvoor is een eenduidige definitie van lobbyen en lobbyisten nodig. Gelet op de vrolijke chaos die al decennialang heerst onder acade-

mici die het onderwerp bestuderen, lijkt dat allesbehalve voor de hand te liggen. Valt een evenement organiseren of een mediacampagne opzetten rond energiebezuiniging onder lobbyen? Zijn activisten, vakbonden of advocaten lobbyisten? Of burgemeesters?

Het tweede kernprobleem gaat over de componenten van een regulering. Daarbij moeten beslissingen genomen worden over de reikwijdte (enkel parlementsleden of ook kabinetsmedewerkers en ambtenaren van een bepaald beleidsniveau?) en de mate waarin informatie over lobbydoelen, opdrachtgevers, gecontacteerde beleidsmakers en financiering wordt verzameld en beschikbaar gemaakt. Bovendien moeten gedragsregels worden omschreven en een systeem voor handhaving uitgedacht. Ook hier is beginnen gemakkelijker dan slagen.

Initiatief is het derde en meest interessante onderwerp. Zowel de overheid als de lobbyisten zelf kunnen immers besluiten om reguleringstaken op zich te nemen. Hoe dan ook moet het resultaat daarvan fair zijn en zowel transparantie verhogen als integriteit stimuleren. De situatie in het buitenland toont aan dat men vaak uitkomt bij een vrijwillig of verplicht register dat door de overheid al dan niet online wordt beheerd, in combinatie met gedragscodes waaraan de sector zich onderwerpt. Zo is in Nederland de uitstekende Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) al sinds 2002 actief terwijl het lobbydebat in de Tweede Kamer voortduurt. In dat verband sprak NRC Handelsblad op 8 mei 2015 nog van “een tot mislukken gedoemde poging het onregelbare te regelen”. Frankrijk telt met de Association

Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques (AFCL) en de Association professionnelle des responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics (ARPP) zelfs twee verenigingen, maar de Loi Sapin II raakte moeilijk rond. Die wetgeving draait om transparantie, de strijd tegen corruptie en “de modernisering van het economisch leven”. Sinds kort is er een relatief vergaand register van kracht. In Duitsland haalt de invoering van een lobbyistenregister, ook onder de nieuwe regering, nog steeds geen meerderheid in de Bundestag. De Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (de’ge’pol) heeft wel haar kwaliteitsbewaking in detail geregeld en een puike gedragscode opgesteld. Andere Europese democratieën zoals Noorwegen, Zweden, Portugal of Spanje worstelen nog met de manier waarop ze met regulering van public affairs moeten omgaan. Elders in Europa voerden Litouwen (2001), Polen (2006), Slovenië (2010), Nederland (2012), Oostenrijk (2013), Ierland (2015) en het Verenigd Koninkrijk (2015) al een register in, weliswaar met uiteenlopende modaliteiten, al dan niet met inbegrip van een fysiek pasje.

In België bleven lobbyactiviteiten tot voor kort ongeregeerd. De lobbyistenvereniging Belgian Public Affairs Community (BEPACT), opgericht begin 2016, ging evenwel meteen van start met de opstelling van een deontologisch charter, dat nog in hetzelfde jaar werd afgewerkt. Geïnspireerd door gelijkaardige codes in Duitsland, Frankrijk en Nederland steunt het document op drie basiswaarden: transparantie, integriteit en respect. Het charter, dat uit tien principes bestaat, wil een duidelijk deontologisch kader aflijnen

waarbinnen de leden van BEPACT hun professionele activiteiten kunnen uitoefenen. Zij engageren zich dan ook om dat loyaal na te leven. De twee principes over transparantie handelen over de identiteit van de klant bekendmaken en belangenconflicten actief vermijden. De vijf principes over integriteit gaan in op legitieme beïnvloeding en een in alle opzichten correcte omgang met gesprekspartners. De drie overige principes handelen over respect voor confidentialiteit, wetgeving en het charter zelf.

Ook vanwege de federale overheid kwam een en ander recent in beweging. Het onevenwichtige wetsvoorstel van de oppositiepartijen Groen (Nederlandstalig) en Ecolo (Franstalig) over een transparantieregister voor defensiecontracten, dat sinds maart 2015 circuleerde, werd na een hoorzitting eind 2016 opgepikt door de werkgroep Politieke Vernieuwing, begin maart 2017 opgericht in de schoot van de Kamercommissie Binnenlandse Zaken, naar aanleiding van een maatschappelijk debat rond de cumulatie van mandaten door parlementsleden en de daarbij horende vergoedingen. De werkgroep besloot zich toe te spitsen op zeven thematische clusters, waaronder transparantie enerzijds en deontologie, ethiek en integriteit anderzijds. Uit het verslag van die werkgroep, dat in juli werd uitgebracht, bleek consensus te bestaan over een openbaar lobbyregister instellen, te publiceren op een specifieke website en te beheren via een daartoe aangestelde dienst. Het register moest naast de persoonlijke identificatiegegevens van de lobbyist ook de gegevens van de onderneming, instelling of organisatie bevatten. Met wie lobbyisten

contacten hebben in het parlement zou evenwel niet opgetekend worden. De wens werd geuit om dezelfde zes categorieën te gebruiken als in het EU-transparantieregister. Ten slotte zou er ook een gedragscode voor lobbyisten komen. De ondertekening van het lobbyregister zou dan automatisch de erkenning van de gedragscode inhouden. Eind november volgde dan het overeenkomstige voorstel om in het Reglement van de Kamer een artikel betreffende het lobbyregister in te voegen. Dat voorstel verbijzondert het verslag van de werkgroep, onder andere in termen van – merkwaardig genoeg – een aantal vrijgestelden in de juridische sfeer en een korte, zeer algemeen omschreven gedragscode die om transparantie, integriteit en respect draait. Het voorstel, medeondertekend door zowel de partijen van de regeringscoalitie als de reguliere oppositie, werd net voor het zomerreces van 2018 door de plenaire vergadering goedgekeurd. Naar verwachting moet het volgende federale parlement, dat na de verkiezingen van 26 mei 2019 gevormd zal worden, van start gaan met de implementatie ervan.

Met zowel een charter als een gepland register, allebei werkbare instrumenten, lijkt België op weg naar meer ethiek en transparantie in public affairs. Het valt evenwel te betwijfelen of er ten gronde veel veranderen zal, want twee belangrijke blinde vlekken tekenen zich af. Vooreerst vallen de ministeriële kabinetten, die in België van oudsher een dominante rol spelen in de beleidsvorming, niet alleen op federaal niveau maar ook op gewest- en gemeenschapsniveau buiten het register. Hetzelfde geldt voor het provinciale en het lokale beleidsniveau, zowel wat

de wetgevende als de uitvoerende machten betreft. Die laatstgenoemde worden trouwens, waar het belangenbehartiging betreft, algemeen beschouwd als zeer delicaat terrein. Ten tweede is BEPACT een jonge organisatie waardoor haar ledenbestand voorlopig relatief beperkt is. Dat alles betekent dat het organische geheel van belangenbehartiging in België, zowel wat betreft de actoren als het werkkerrein, grotendeels onafgedekt blijft met betrekking tot overheidsregulering. De vraag stelt zich ten andere of de complexe dynamiek van de consensusdemocratie die België steeds gekenmerkt heeft – een bestel waarin beleidsmakers en ondernemingen samen met het fijnmazige maatschappelijk middenveld van activisten, vakbonden en niet-gouvernementele organisaties evenwichtige beleidsoplossingen vinden

– wel helemaal dichtgereguleerd kan worden, al was het maar vanwege de vele praktische bezwaren. Langs de andere kant is dit relatief succesvolle model, gebaseerd op een werkvorm gelijkend aan de Romeinse *concordia*, van lieverlede onder steeds grotere druk van de publieke opinie komen te staan. De afgelopen jaren lijkt het immers alsof de politieke en sociaaleconomische mechanismen die België aandrijven steeds vaker en steeds heftiger tot *discordia* leiden. Het wantrouwen van de burger ten aanzien van de driehoek gevormd door politiek, media en ondernemingen stijgt bovendien beangstigend snel. De huidige twee initiatieven willen daar een antwoord op zijn. De toekomst zal evenwel moeten uitwijzen of dit antwoord afdoende is – en of de stoelpoten achterwege zullen blijven.

Lobbyregulering: houd de deur open!

Hein Greven

Het doel van regulering van de lobby moet erop gericht zijn om de kwaliteit van publieke besluitvorming te vergroten. Het is daarbij belangrijk vanuit welk gezichtspunt dat gebeurt: de professionele lobbyist, de ambtenaar, de politicus, de burger, het bedrijfsleven of de ngo's. Men kan stellen dat, omwille van het algemene belang, het noodzakelijk is dat alle belangen naar voren kunnen worden gebracht (toegankelijkheid) volgens heldere normen, zodat de afweging van de verschillende belangen optimaal is. Regelgeving die erop gericht is dat te bevorderen kan nuttig zijn. Meest logisch lijkt daarbij dat politici, ambtenaren en lobbyisten laten zien met wie ze hebben gesproken en welke gesprekken zijn geweigerd. Dat bevordert de transparantie, de diversiteit en de reputatie van politieke besluitvorming.

Public affairs is het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming en op veranderingen in de maatschappij en publieke opinie die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie. Aldus de definitie gehanteerd in het Handvest van de BVPA. Lobby vormt daar een onderdeel van, namelijk het onderdeel van bovengenoemd proces dat direct gericht is op de politiek en ambtelijke stakeholders in dat proces. De rol van de professionele lobbyist daarin is die

van makelaar in informatie en belangen. Kern van het proces is om het belang van de eigen organisatie (of cliënt) te verbinden aan het algemeen belang zoals dat gedefinieerd of gepercipieerd wordt door de besluitvormers. Een lobby voor Greenpeace om kolencentrales te sluiten wordt vertaald naar het algemene belang om luchtkwaliteit te borgen, de energietransitie te stimuleren en de doelen van het klimaatakkoord te bereiken. De lobby van de exploitanten van kolencentrales om ze open te houden zal gericht zijn op behoud van werkgelegenheid, betrouwbaarheid van het investeringsklimaat en de energievoorziening betaalbaar houden. De politicus moet die belangen tegen elkaar afwegen en – met behulp van ambtelijke ondersteuning – tot een financieel of wettelijk besluit komen dat het meest overeenkomt met het algemeen belang (in de perceptie van de kiezer).

Zoals bovenstaand voorbeeld aantoont, zullen stakeholders vanuit hun eigen positie in het lobbyproces een standpunt vormen over wenselijkheid, nut en werking van lobby in de praktijk. Miles' wet – "where you stand depends on where you sit" – is hier direct van toepassing. De eenvoudige vraag of lobby reguleren nuttig is, en zo ja, hoe streng die regelgeving dan moet zijn, moet tegen het licht van

die positie worden gesteld. Het maakt dus verschil of je deze vraag beschouwt vanuit het oogpunt van de burger, de professionele lobbyist, de politicus, de ambtenaar, het bedrijfsleven of ngo's. Laten we een rondje maken langs die posities en daarna de conclusie trekken.

Voor de burger zijn de belangrijkste zaken de kwaliteit van de besluitvorming en de toegankelijkheid van de besluitvormers. Een goede kwaliteit van besluitvorming zou in mijn ogen moeten leiden tot verhoging van brede welvaart en welzijn. Dat zou betekenen dat de politicus een zo goed mogelijke afweging moet maken en dus de diverse belangen en consequenties van besluiten scherp moet kunnen overzien. De professionele lobbyist vervult hier een essentiële rol omdat die het woud van informatie terugbrengt tot de relevante essentie voor de besluitvormer en daarbij het eigen belang helder vermeldt. De – gelijke – toegankelijkheid van politici en ambtenaren is dan belangrijk om te zorgen dat een brede diversiteit van belangen doordringt tot het besluitvormingsproces. En bovendien om de burger zelf door te laten dringen tot dit proces wanneer het belang ervan op de agenda staat. Lobbyregulering moet vanuit die optiek gericht zijn op toegankelijkheid borgen en de legitimiteit van professionele lobbyisten garanderen.

Voor de professionele lobbyist is het van belang dat er een gelijk speelveld is om het belang van de eigen organisatie in te brengen. Kwaliteit, legitimiteit en creativiteit van de public affairs professional worden dan het best in gelegenheid gesteld om het verschil te maken tussen gelijk hebben en gelijk krijgen. Corruptie, vriendjespolitiek, valse informatie en ver-

stopte toegangen staan in de weg voor een optimale uitoefening van het op een na oudste beroep ter wereld. Die zaken komen in de beeldvorming bovendien op het algemene conto van 'de lobby', waardoor het beroep een ongunstige reputatie verwerft. Dat maakt het transparant werken weer lastiger. De professionele lobbyist is dus gebaat bij regulering waarbij het nut van zijn beroep erkend wordt en er een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen met ambtenaren en politici voor de reputatie en kwaliteit van het politieke besluitvormingsproces. Het Handvest van de Beroepsvereniging voor Public Affairs – dat in 2018 gereviseerd wordt – biedt daar een prima basis voor. De Tweede Kamer is daar nog weinig ontvankelijk voor gebleken; beeldvorming en framing winnen kracht ten koste van inhoudelijkheid en het politieke risico om de professionele lobby als een constructieve factor neer te zetten. Sommige politici willen 'de lobby aanpakken', anderen bestaan het zelfs om 'niet met lobbyisten te praten'. Men bedoelt dan meestal dat men niet wil spreken met bedrijven of organisaties die een belang verdedigen dat in de publieke perceptie niet strookt met de eigen partijkleur. Dit is feitelijk een publiek brevet van onwil afgeven om een brede belangenafweging te maken. Wetgeving zou er daarom op gericht moeten zijn om de toegankelijkheid – via de voordeur van Kamer of Ministerie en bij daglicht – te garanderen. Er zou door beide kanten een register bijgehouden moeten worden van gemaakte én geweigerde afspraken met professionele lobbyisten, met opgave van redenen voor beide.

De ambtenaar is gebaat bij de verwerking van heldere informatie om maatschappelijke en economische consequenties van besluiten – liefst in de praktijk – in kaart te brengen. Dat helpt om wetgeving voor te bereiden die zo efficiënt en effectief mogelijk welzijn en welvaart verhoogt langs de leidende politieke beleidslijnen. De ambtenaar moet in dat proces zelf bewaken dat hij gelijk toegankelijk is voor alle belangen. De beste manier om dat te doen is zelf het initiatief te nemen en naar buiten te treden om die belangen te verzamelen en daarbij professionele lobbyisten als nuttig instrument te gebruiken. Veel ambtenaren zijn evenwel risicomijdend en zorgen voor gelijkheid door voor iedereen in gelijke mate ontoegankelijk te zijn. Regulering kan helpen om dat tegen te gaan. De ambtenaar moet dan met een paper trail van afspraken aantonen kennis genomen te hebben van de belangen die in zijn dossier spelen, zowel kwantitatief, kwalitatief als in de breedte van het spectrum van voor- en tegenstanders. Datzelfde geldt voor de politicus, die vanzelfsprekend niet alleen het inhoudelijke effect van zijn besluiten in ogenschouw moet nemen, maar ook het electorale. De professionele lobbyist neemt dat als integraal onderdeel van zijn beroepsuitoefening mee. Het kan daarbij geen kwaad om de inhoud een duwtje in de rug te geven ten koste van de beeldvorming. Een impuls geven aan politici om kennis te nemen van een breed spectrum van meningen en belangen is vanuit dat oogpunt nuttig. Hetzelfde register als de politicus kan daarbij helpen en tegenwicht bieden aan de aandring om – vanuit electorale

wenselijkheid – alleen naar de lobby van gelijkgestemde organisaties te luisteren.

Ten slotte bedrijven en ngo's. Dat zijn de partijen die hun belang naar voren willen brengen in de publieke arena en dat met behulp van professionele lobbyisten (ingehuurd of in huis) zullen moeten vertalen naar algemeen belang. Het bedrijfsleven beschikt daarbij vaak over meer financiële middelen, ngo's hebben een dieper reservoir van legitimiteit en publieke sympathie. Dat betekent dat er een redelijke balans bestaat in de toegankelijkheid. Bovendien trekken bedrijven en ngo's vaak samen op bij gezamenlijke belangen. Beide hebben bovendien nog de vorm van de koepel of brancheorganisatie om krachten te bundelen. Er bestaat dus geen wezenlijk onderscheid tussen de lobbykracht of toegankelijkheid van deze stakeholders. Interessant punt hier is nog de 'reverse lobby'. Doordat organisaties bij hun belangenbehartiging in aanraking komen met de publieke besluitvorming kan het ook noodzakelijk blijken dat het effectiever is om het gedrag van de eigen organisatie aan te passen (in plaats van het eigen belang door te duwen). Ook hier kan wetgeving of regulering een gezonde steun zijn voor publieke besluitvormers om kennis te nemen van een zo breed mogelijk palet van maatschappelijke en economische belangen.

Samengevat biedt het gereviseerde handvest van de BVPA een uitstekende basis voor een dialoog tussen politicus, ambtenaar en lobbyist over kwaliteit borgen en de reputatie van de publieke besluitvorming. Erkenning van het nut van de professionele lobbyisten is daar onderdeel van. Tegenover het feit dat lob-

byisten vrijwillig en publiek voldoen aan dit handvest zouden dan erkenning van nut en noodzaak van het vak (ja, het is een vak) kunnen staan en een soepele toegang tot Ministerie en Kamers (waarbij die toegang dan weer geregistreerd staat, in combinatie met het belang dat men vertegenwoordigt). Dat verbetert én verheldert de publieke besluitvorming, wat in het belang is van alle stakeholders

en daarmee het algemene belang. Laten we samen optrekken om met eenvoudige regulering een duwtje in de rug te geven van helderheid, toegankelijkheid en gelijk speelveld. De beroepsgroep heeft de basis al klaar en bespreekt graag met de andere stakeholders – ambtenaren, politici, juristen, journalisten – hoe we daarmee kwaliteit en reputatie van de besluitvorming kunnen verbeteren.



DIALOGEN TUSSEN RECHT EN SAMENLEVING

Het rechtssociologisch onderzoek in Vlaanderen

B. Hubeau, S. Gibens, S. Parmentier,
K. Van Aeken, J. Van Houtte (red.)

accod

ISBN 9789033487941
864 blz
€ 58,30 (excl. verzendings-
kosten)

Anders dan bij juristen, die zich toeleggen op het bestuderen, interpreteren en toepassen van geldende regels, gaat de aandacht van rechts-sociologen uit naar het functioneren van deze regels in hun sociale context. De klemtoon van de rechtssociologie ligt op de law in action and the living law: de vraagstelling richt zich op de verhouding tussen en de wederzijdse beïnvloeding van het recht en de samenleving. Vanuit een extern en empirisch perspectief worden vragen gesteld zoals 'Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van wetten?', 'Wat bepaalt of een conflict uiteindelijk voor de rechter wordt uitgevochten?', 'Welke zijn de voor- en nadelen van alterna-

tieve geschillenbeslechting?'. Kortom, rechtssociologie gaat over de wederzijdse interactie van recht en samenleving, over de dialoog tussen beide.

Tot op heden bestaat er geen overzicht van de rechtssociologische bevindingen van eigen bodem. Vanuit dit besef groeide het interuniversitair project van deze reader. De reader geeft een state of the art weer door een overzicht te schetsen van het Belgische rechtssociologisch onderzoek, voornamelijk uit het laatste decennium. De rechtssociologische benadering wordt toegelicht aan de hand van tien typerende onderwerpen en bevat uitgebreide bibliografieën van relevante Belgische publicaties.

Een boeiend naslagwerk voor juristen, sociologen, criminologen, bestuurskundigen en al wie geïnteresseerd is in de sociale genese en de sociale werking van het recht.

Bernard Hubeau, Steven Gibens,
Stien Mercelis, Stephan Parmentier,
Paul Ponsaers, Koen Van Aeken,
Gudrun Vande Walle, Jean Van Houtte

Dialogen tussen recht en samenleving

*Een handboek over het rechts-
sociologisch onderzoek in Vlaanderen*

BERNARD HUBEAU is hoogle-
raar rechtssociologie aan de
Universiteit Antwerpen en gast-
professor rechtssociologie aan
de Vrije Universiteit Brussel.

STEVEN GIBENS is advocaat en
wetenschappelijk medewerker
aan de Universiteit Antwerpen.

STIEN MERCELIS is assistente
rechtssociologie aan de Uni-
versiteit Antwerpen.

STEPHAN PARMENTIER is
hoogleraar rechtssociologie en
criminologie aan de KU Leuven.

PAUL PONSAERS is gewoon
hoogleraar rechtssociologie en
criminologie aan de UGent.

KOEN VAN AEKEN is docent
rechtssociologie aan Tilburg
University.

GUDRUN VANDE WALLE is
doctorassistent aan de Hoge-
school Gent.

JEAN VAN HOUTTE is emeri-
tus gewoon hoogleraar socio-
logie en rechtssociologie aan
de Universiteit Antwerpen.

Hoe mediaberichtgeving de aandacht trekt van politici

Julie Sevenans

SAMENVATTING VAN

Sevenans, J. (2017). How mass media attract political elites' attention. *European Journal of Political research*, 57(1), 153-170.

Wanneer thema's veel media-aandacht krijgen, komen ze vaak ook hoger op de politieke agenda te staan. Onderzoek naar politieke agendasetting heeft dat herhaaldelijk aangetoond. Parlementsleden lijken te reageren op mediaberichtgeving, bijvoorbeeld door in de plenaire bijeenkomst mondelinge vragen te stellen over onderwerpen die op dat moment een 'hot topic' zijn in de media. Politici zelf erkennen dat de media invloed hebben op de thema's die in het parlement behandeld worden.

De wetenschappelijke consensus *dat* de media invloed uitoefenen, staat in contrast met de onenigheid over *waarom* politici reageren op mediaberichtgeving en welke rol de media precies uitoefenen. Een fundamentele moeilijkheid die in deze paper centraal staat is bepalen in welke mate politici reageren op media zuiver vanwege van de informatie die ze erin terugvinden (informatie-effect) en in welke mate politici reageren op media, niet om *wat* die brengen, maar *omdat* ze het brengen (media-effect). Enerzijds is het mogelijk dat politici actie ondernemen

over thema's die media-aandacht krijgen, simpelweg omdat ze menen dat die thema's maatschappelijk relevant zijn en om een oplossing vragen. Ook wanneer die thema's *niet* in de media behandeld zouden worden, is de kans reëel dat politici erover geïnformeerd zouden worden via hun uitgebreide netwerk van alternatieve informatiebronnen, en dat ze tot actie zouden overgaan. De eigenlijke rol van de media is in dit scenario beperkt: media zijn enkel het kanaal waarlangs informatie politici bereikt. Anderzijds is het plausibel dat politici gemotiveerd zijn om actie te ondernemen naar aanleiding van een thema, precies vanwege het feit dat het thema in de media behandeld wordt, wat op zichzelf een drijfveer vormt voor politieke actie. Zo kunnen ze bijvoorbeeld redeneren dat onderwerpen die veel media-aandacht krijgen ook belangrijker worden in de ogen van het kiespubliek, wat hen kan aanzetten om het onderwerp prioriteit te geven. Andere problematieken, die ook om beleidsmaatregelen vragen maar minder media-aandacht gene-

rereren, worden zo achteruitgeschoven op de politieke agenda. In dit scenario spelen de media wél een cruciale rol: hun beslissing om het ene thema wel en het andere thema geen aandacht te geven, heeft consequenties voor het politieke besluitvormingsproces. We spreken hier van 'reële' media-effecten.

Onderzoekers hebben op overtuigende wijze beargumenteerd en aangetoond dat reacties van politici op mediaberichtgeving vaak gedreven worden door het eerste mechanisme — en dus eigenlijk eerder 'informatie-effecten' dan 'media-effecten' zijn. Omdat het tweede mechanisme door sommigen betwist wordt, wil deze paper ook dit mechanisme empirisch op de proef stellen. We onderzoeken of, en in welke mate, *politici meer aandacht besteden aan informatie wanneer die in de media verschijnt dan wanneer die niet in de media verschijnt — ongeacht de inhoud van de informatie zelf*. We toetsen met andere woorden de assumptie dat de media wél een rol spelen die verder gaat dan hun rol als informatieverschaffer.

Concreet voerden we in drie landen (België, Canada en Israël) een eenvoudig survey-experiment uit met parlementsleden, ministers en partijvoorzitters. We vroegen politici om fictieve stukjes tekst over verschillende onderwerpen te beoordelen die bestonden uit een bron en een probleemstelling. Er waren telkens twee experimentele behandelingen mogelijk: ofwel kreeg een politicus te lezen dat de informatie een artikel in een krant was, ofwel werd gesuggereerd dat de informatie persoonlijk via e-mail naar hem/haar opgestuurd werd. De bron van de informatie was met andere woorden ver-

schillend, terwijl de informatie zelf (de probleemstelling) constant bleef. Hier is een voorbeeld van twee equivalente Nederlandstalige stimuli:

Behandeling 1: Rapport, persoonlijk naar u gestuurd via e-mail – *'CLB stelt vast dat 14% van de jongeren geen diploma secundair onderwijs behaalt'*

Behandeling 2: Artikel in De Standaard – *'CLB stelt vast dat 14% van de jongeren geen diploma secundair onderwijs behaalt'*

Elke politicus beoordeelde telkens slechts een van de twee experimentele condities, door aan te geven in welke mate hij/zij geneigd zou zijn om op basis van deze titel de volledige informatie door te nemen (op een schaal van 0 tot 10). De verdeling van politici in twee groepen gebeurde op willekeurige basis. Door de beoordeling van de twee groepen met elkaar te vergelijken, kunnen we dus kijken of de media een 'reëel' effect uitoefenen.

Uit de resultaten blijkt dat 'reële' media-effecten optreden: informatie krijgt meer aandacht van politici wanneer ze van de media komt (behandeling 2) dan *identieke* informatie die binnenkomt via een persoonlijke e-mail (behandeling 1). De neiging om media-informatie te prioriteren boven informatie uit een private e-mail gaat op voor verschillende types politici in alle drie de onderzochte landen, die nochtans sterk van elkaar verschillen qua media en politiek systeem — wat doet vermoeden dat de gevonden mechanismen in veel verschillende contexten van toepas-

sing zijn. Op een schaal van 0 tot 10 draagt de stijging in aandacht gemiddeld 0,60. Op het eerste gezicht lijkt dit effect misschien klein, maar we denken dat de implicaties voor politieke agendasetting substantieel zijn. Politieke agenda's zijn het resultaat van de acties en beslissingen van allerlei verschillende politieke actoren, die dagelijks geconfronteerd worden met enorme hoeveelheden informatie. Dat betekent dat de som van alle kleine media-effecten (aandacht van één actor voor één artikel) op geaggregeerd niveau grote proporties kan aannemen.

Naast de bron (media versus private e-mail) is ook de specifieke informatie van belang: de ene probleemstelling kreeg van politici gemiddeld meer aandacht dan de andere. De stimulus over slaagkansen in het secundair onderwijs kon bijvoorbeeld op substantieel meer aandacht rekenen (2 punten verschil op een schaal van 0 tot

10) dan een andere stimulus over 'een daling van gender- en culturele diversiteit bij het federale overheidsperoneel'. Dat suggereert dat er zeker en vast ook substantiële informatie-effecten optreden: de ene problematiek wordt door politici als relevanter beschouwd dan de andere en krijgt daarom meer politieke aandacht.

Bovenop dit informatie-effect is het evenwel belangrijk of media een onderwerp al dan niet coveren: wanneer zij erover berichtgeven, is de kans groter dat het thema de aandacht van politici zal trekken dan wanneer ze dat niet doen. Voor wie het wekelijkse vragenuurtje volgt, is dit misschien niet heel verrassend, maar het heeft wel verregaande consequenties: burgers of belangengroepen die werken rond 'sexy' thema's met meer mediapotentieel hebben het waarschijnlijk makkelijker om dingen in beweging te zetten op politiek vlak.

Moeten we de daklozen helpen, zelfs als ze dat niet willen?

Bart van Leeuwen en Michael Merry

SAMENVATTING VAN

van Leeuwen, B., & Merry, M. (in press). Should the Homeless be Forcibly Helped? *Public Health Ethics*. Doi: 10.1093/phe/phy006.

Politiciologen en politiek filosofen zijn bij een bepaald maatschappelijk probleem altijd op zoek naar de *wetenschappelijke* betekenis ervan. Het maatschappelijke probleem van dakloosheid lijkt in eerste instantie vooral uitdagingen te bieden van *politieke en maatschappelijke* aard. Grote steden in de westerse wereld bevatten significante populaties van daklozen en in de meeste lidstaten van de Europese Unie is dakloosheid zelfs aan het stijgen. Dat zijn verontrustende trends, maar impliceren ze ook morele dilemma's die de aandacht van politieke filosofie rechtvaardigen? Is het niet voldoende om te benadrukken dat het een moreel schandaal is dat in de rijkste landen van de wereld er burgers op straat leven? We weten immers inmiddels dat dakloosheid een aantal structurele oorzaken heeft, waaronder een gebrek aan betaalbare woningen en een beperkt sociaal zekerheidsstelsel. Wat is nu precies het morele dilemma dat vraagt om een politiek-theoretische analyse?

Op basis van de schaarse politiek-theoretische literatuur over dakloosheid zijn er meerdere fundamentele vragen te stellen: Hoe ziet een benadering van dakloosheid eruit vanuit de benadrukking van individuele vrijheid en eigen verantwoordelijkheid? Is dakloosheid vergelijkbaar met een minderheidscultuur die claims heeft op een politiek van verschil? Wat zijn de zwakke en sterke kanten van een zorg-ethische benadering? Dat zijn evenwel niet de vragen die in onze studie centraal staan.¹ Wij stellen één specifiek moreel dilemma centraal: wat moet je als samenleving doen wanneer daklozen die leven en slapen op straat de uitgestoken hand voor hulp en onderdak afwijzen? Moeten we de daklozen helpen, zelfs als ze dat niet willen, of is dat een schending van respect?

Hoewel dit een moreel dilemma is, en dus wetenschappelijk interessant, is een van de eerste vragen die opkomt: is dit geen louter *academische* puzzel? Waarom zouden daklozen die op straat leven, die

moeite hebben om eten te vinden of een warme slaappleats, hulp weigeren die erop gericht is die problemen op te lossen? Daarop bestaan twee antwoorden. In de eerste plaats weigeren daklozen soms hulp van zogenaamde mobiele teams vanwege de condities van de noodopvang. Daklozen ervaren de collectieve noodopvang vaak als onhygiënisch, overgereguleerd, gevaarlijk en zonder enige vorm van privacy. Een tweede reden waarom daklozen soms hulp weigeren hangt samen met het relatief hoge aandeel van ernstige psychiatrische aandoeningen onder hen. Schattingen lopen hier uiteen, maar ongeveer een derde van de daklozen lijdt aan een ernstige geestesziekte.

De vraag is dus of in die situaties daklozen toch tegen hun zin in moeten worden geholpen, namelijk vanuit paternalistische overwegingen. Paternalisme betekent dat de handelingvrijheid van iemand tegen zijn of haar uitdrukkelijke wens in wordt beperkt om zo de belangen en het welbevinden van die persoon te beschermen. Hoewel paternalisme als term soms een negatieve connotatie heeft, kan het goed verdedigbaar zijn. Er is zelfs een hele literatuur in de vakgebieden van het recht en de medische ethiek over paternalisme bij de medische behandeling van ernstig geesteszieken. Maar er is weinig geschreven over de vraag of paternalisme bij de huisvesting en de hulp aan daklozen is toegestaan en zo ja onder welke condities. Een betekenisvolle beantwoording van die vraag is alleen mogelijk als we het woord 'daklozen' differentiëren in verschillende subpopulaties.

Vrijwillige dakloosheid — In de eerste plaats is er de mogelijkheid dat mensen kiezen voor een bestaan zonder vaste

verblijfplaats. Vrijwillige dakloosheid is weliswaar zeer zeldzaam, maar kan als mogelijkheid niet worden uitgesloten. In dat geval is respect voor die keuze geboden en is paternalisme niet te rechtvaardigen. Dat betekent het in principe toestaan van woon- en leefvormen die niet aan gebruikelijke standaarden van behuizing voldoen, zolang die binnen de grenzen blijven van wederzijds respect.

Dakloosheid door verminderde autonomie — Bij deze categorie van daklozen gaat het om mensen die dakloos zijn geworden als gevolg van omstandigheden, zoals verlies van werk en/of psychische aandoeningen, zoals verslaving aan verdovende middelen. Dakloosheid is hier niet vrijwillig, maar tegelijk is er geen sprake van ernstige psychiatrische stoornissen. Dwang uitoefenen om hulp en onderdak te accepteren lijkt ons dan ook niet goed te legitimeren. Dergelijke dwang zal eerder het zelfrespect aantasten, terwijl zelfrespect juist nodig is om het eigen leven weer op de rails te zetten. Wel aanvaardbaar zijn overredingstechnieken (*coaxing*), zoals mobiele teams die frequent terugkeren om hulp en huisvesting voor langere termijn aan te bieden. De voorwaarde daarbij is dat die huisvesting een aantal basisnoden lenigt, waaronder: voldoende voeding, bescherming tegen de elementen, veiligheid, privacy en zelfrespect. Bestaande opvang laat het vooral bij die laatste twee criteria afweten.

Dakloosheid door ernstige aantasting autonomie — Hier gaat het om daklozen met ernstige psychiatrische aandoeningen zoals schizofrenie en klinische depressie. Als gevolg van hun ziekte kunnen zij niet langer beschouwd worden als volledig

toerekeningsvatbaar. Het individu is hier ernstig vervreemd geraakt van zichzelf en de realiteit. In deze gevallen is het aangewezen om, na mislukte pogingen tot overreding, over te gaan tot paternalistische dwang, zolang die dwang dialogisch van aard is en gericht is op huisvesting en zorg voor medische noden. Dergelijke dwang loopt het risico dat vertrouwen in de hulp op de proef wordt gesteld, maar we vinden dat er geen moreel aanvaardbare alternatieven zijn en dat dat gebrek aan vertrouwen vermoedelijk terugkeert zolang het perspectief van het individu in kwestie serieus wordt genomen waar het gaat om beslissingen over huisvesting en behandeling (cf. dialogisch).

Daklozen in acuut gevaarlijke situaties — Tot slot verdedigen wij in ons artikel niet alleen paternalisme bij ernstige aantasting van de autonomie, maar ook dat paternalisme soms noodzakelijk is bij daklozen die niet geestesziek zijn. Daklozen lopen door hun leven op straat allerlei gevaren die acuut en levensbedreigend zijn, zoals slapen in de vrieskou. In die gevallen is een gedwongen interventie goed te rechtvaardigen en zelfs geboden. Het idee hier is eenvoudigweg dat een lokale expressie van autonomie — bijvoor-

beeld de 'vrijheid' om dood te vriezen — tijdelijk wordt beperkt om te voorkomen dat iemand zichzelf substantiële schade toebrengt.

Zoals we hierboven aangaven, is het volgens ons niet in alle gevallen van dakloosheid gepast om daklozen gedwongen te helpen. De vuistregel voor paternalistische interventie tot huisvesting en medische zorg is dat dit alleen mag worden overwogen wanneer het geen aanleiding geeft tot meer lijden, stigma of verlies aan zelfrespect. Maar mensen die gevangen zijn in een psychose en stemmen horen of wegzakken in een depressie, komen volgens ons in aanmerking voor dergelijke interventies. Sterker nog, hun verwarde en chaotische levens daar buiten doen een urgent moreel beroep op ons dat we niet langer mogen negeren.

Noot

1. Voor een analyse van die vragen, zie: van Leeuwen, B. (2017). To the Edge of the Urban Landscape. *Political Theory*, 46(4), 586-610. Doi: 10.1177/0090591716682290

Nicolas Bouteca is professor aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de UGent en lid van de Ghent Association for the Study of Parties and Representation (GASPAR). Hij publiceerde eerder over ideologie, politieke partijen, electorale competitie en het Belgische federalisme. E-mail: nicolas.bouteca@ugent.be

Hein Greven is partner bij GKSV, bureau voor public affairs en communicatie in Amsterdam en oud-voorzitter van de Beroepsvereniging voor Public Affairs. E-mail: greven@gksv.nl

Karel Joos is bestuurslid bij BEPACT en partner bij Interel, een Belgisch consultingbedrijf dat wereldwijd politiek advies verleent. Hij is de auteur van *Lobbyen – Invloed, inzicht, impact* (LannooCampus, 2015), het eerste Nederlandstalige handboek over corporate public affairs. E-mail: karel.joos@interelgroup.com

Toon Kerkhoff is universitair docent bij het Instituut Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden. Hij geeft leiding aan het Centre for Public Values & Ethics aan de Faculteit Governance & Global Affairs van de Universiteit Leiden, waar wetenschappelijk onderzoek wordt gedaan naar normatieve vraagstukken in de publieke sector en kennis daarover breder toegankelijk wordt gemaakt. Het onderzoek van Kerkhoff richt zich in het bijzonder op good governance en bestuurlijke ethiek, waarover hij ook onderwijs geeft in bachelor- en masteropleidingen. E-mail: a.d.n.kerkhoff@fgga.leidenuniv.nl

Ariejan Korteweg is journalist bij de Volkskrant. Hij studeerde sociologie in Leiden en politicologie in Amsterdam (UvA), werkte bij het Leidsch Dagblad, was hoofdredacteur van dansblad Notes en chef van de kunstredactie van de Volkskrant. In 2001 werd hij daar adjunct-hoofdredacteur, in 2007 correspondent in Parijs. Sinds 2013 is hij parlementair verslaggever en columnist. Hij schreef *Surplace* (2013) en *Lobbyland* (2016), dat laatste boek samen met Eline Huisman. E-mail: a.korteweg@volkskrant.nl

Bart van Leeuwen is universitair docent politieke theorie aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij verricht onderzoek naar thema's die samenhangen met verstedelijking, waaronder intercultureel stadsburgerschap, segregatie en dakloosheid. E-mail: b.vanleeuwen@fm.ru.nl

Michael Merry is hoogleraar filosofie aan de Universiteit van Amsterdam, gespecialiseerd in ethiek en onderwijs. E-mail: m.s.merry@uva.nl

Tom Schamp is als doctoraatsstudent betrokken bij de vakgroep Politieke Wetenschappen van de UGent en lid van de Ghent Association for the Study of Parties and Representation (GASPAR). Hij publiceerde eerder over het effect van kiessystemen op de

vertegenwoordiging van politieke partijen en over de relatie tussen politieke partijen en belangengroepen in Vlaanderen. E-mail: tom.schamp@ugent.be

Rinus van Schendelen is emeritus hoogleraar politicologie op de Erasmus Universiteit Rotterdam, adviseur EU-beïnvloeding bij Bureau Brussels in Brussel en publiceerde onder meer ruim 40 boeken op het brede terrein van beïnvloeding van besluitvorming. E-mail: vanschendelen@essb.eur.nl

Julie Sevenans is postdoctoraal onderzoeker van het FWO (Fonds Wetenschappelijk Onderzoek Vlaanderen) in de onderzoeksgroep M²P (Media, Movements & Politics) aan de Universiteit Antwerpen. Haar doctoraatsonderzoek ging over politieke agenda-setting, en meer specifiek over de mechanismen die de responsiviteit van politici ten aanzien van mediaberichtgeving drijven. E-mail: julie.sevenans@uantwerpen.be

Dominique Soenens is journalist en van opleiding communicatiedeskundige en filosoof. Hij schrijft over socio-economische en wetenschappelijke onderwerpen en werkt(e) voor onder meer Knack, Vacature Magazine, De Morgen en Apache.be. Hij is ook geboeid door politiek en door de relatie tussen politiek en bedrijfswereld en publiceerde in 2017 het boek *Lobbyen in de Wetstraat*. E-mail: dominiquesoenens@gmail.com

Arco Timmermans is bijzonder hoogleraar public affairs aan de Haagse Faculteit Governance & Global Affairs van de Universiteit Leiden. Zijn onderzoek en onderwijs gaan over de dynamiek van de maatschappelijke en politieke agenda, issue management, lobbycoalities en de professionalisering van public affairs als terrein van wetenschap en praktijk. Hij is mede-oprichter en leider van de Nederlandse deelname in het internationale Comparative Agendas Project. Naast onderzoek en onderwijs in reguliere academische programma's zoals de masterspecialisatie public affairs aan de Universiteit Leiden is hij ook intensief betrokken bij cursussen voor werkende professionals op het terrein van public affairs. E-mail: a.timmermans@fgga.leidenuniv.nl

Tom Verhelst is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Lokale Politiek van de Universiteit Gent. Hij schreef een proefschrift over de rol en positie van de gemeenteraad en de gemeenteraadsleden in België. Zijn huidig onderzoek heeft hoofdzakelijk betrekking op de Europeanisering van lokale besturen en de functie van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem. In het bijzonder buigt hij zich over de vraag hoe lokale besturen invloed kunnen uitoefenen op Europese besluitvorming. E-mail: tom.verhelst@ugent.be

Auteursrichtlijnen *Res Publica*

I. Voor ALLE BIJDRAGEN, zowel voor de wetenschappelijke artikelen als voor de rubrieken, gelden volgende voorschriften:

- Publicatie in het **Nederlands**.
- Auteurs geven aan of ze hun **bijdrage insturen** als wetenschappelijk artikel, dan wel als rubrieksbijdrage (essay, symposium, boekbespreking), naar res.publica@acco.be.
- **APA-referentiesysteem**, zowel in de **tekst** als in de **bibliografie op het einde** van de bijdrage.

II. Voor de TWEE DELEN AFZONDERLIJK gelden voorts volgende voorschriften:

- **Wetenschappelijke artikelen:**

- maximum 10.000 woorden, inclusief abstract, referenties, voetnoten en bibliografie
- bestaan uit 4 onderdelen: titel, Engelstalig abstract en titel, corpus en bibliografie
- Engelstalig abstract en titel: 100-150 woorden
- Engelstalige keywords: maximum 6
- corpus: In de inleiding worden doel, motivatie en context van het artikel uitgelegd.
- enkel literatuur met rechtstreekse relevantie voor het onderwerp van het artikel dient te worden opgenomen, uitgebreide empirische details worden beter niet in de tekst zelf opgenomen
- titels en tussentitels: 5 niveaus mogelijk, gebruik Arabische cijfers
 - niveau 1: gecentreerd en standaard lettertype
 - niveau 2: *gecentreerd en cursief*
 - niveau 3: *links uitgelijnd en cursief*
 - niveau 4: *linkse insprong, cursief, eindigt met punt*. Tekst volgt meteen.
 - niveau 5: GECENTREERD EN HOOFDLETTERS
- het aantal voet- en eindnoten moet tot een minimum worden beperkt
- tabellen en figuren worden in de tekst ingevoegd en aangeduid met Arabische cijfers
- artikels worden in Word-versie ingediend
- auteurs verklaren in begeleidende e-mail dat het ingezonden artikel in deze vorm niet bij een ander tijdschrift werd ingediend of gepubliceerd
- aantal woorden van het artikel wordt in begeleidende e-mail meegegeven
- auteursgegevens: naam, correspondentie- en e-mailadres worden in afzonderlijk document bij het artikel gevoegd

- **Rubrieken**

- **Politiek essay:** maximum 7.000 woorden
 - In 'het politiek essay' publiceren we artikelen die belangwekkende bijdragen leveren tot het publieke debat. Het politiek essay is een opiniërend artikel waarin auteurs, gehinderd door en gebaseerd op hun wetenschappelijke kennis, duidelijk stelling nemen ten aanzien van een maatschappelijk relevant onderwerp.
- **Symposium:** verschillende bijdragen – samen maximum 7.000 woorden
 - In 'het symposium' nemen academische en praktijkpoliticalogen stelling in over actuele dossiers. Discussiepunten kunnen zowel het academische politieke bedrijf tot voorwerp hebben, als thema's die in het bredere politieke leven beroering wekken.
 - Van de publicatietaal van politicalogen tot het gebruik van opiniepeilingen door de massamedia: al die onderwerpen waar politicalogen iets over te melden hebben, maar het er doorgaans niet over eens zijn.
 - *Res Publica* zoekt het debat op en brengt er verslag over uit. Verschillende auteurs nemen positie in tegen resp. voor een centrale stelling die door de rubriekverantwoordelijken van de redactie kort wordt ingeleid.
- **Onderzoek uitgelicht:** maximum 1000 woorden
 - In 'Onderzoek uitgelicht' wordt interessant, prestigieus en belangwekkend politicalogisch onderzoek van Vlaamse en Nederlandse bodem in de spotlight geplaatst. Auteurs vatten een recent gepubliceerd wetenschappelijk artikel samen op een toegankelijke manier in 750 tot 1000 woorden. Voorwaarde voor selectie van bijdragen is recente publicatie in een gerenommeerd internationaal politicalogisch tijdschrift (maximaal twee jaar geleden) en een eerste of tweede auteur dan wel een meerderheid van co-auteurs die verbonden zijn aan een Vlaamse of Nederlandse academische instelling. Lezers van *Res Publica* blijven hiermee op de hoogte van belangrijke theoretische en methodologische ontwikkelingen in het bredere vakgebied.
 - De klemtoon ligt op een samenvatting van het oorspronkelijke artikel. Desgewenst kan dit gekaderd worden in het bredere onderzoek dat aan het artikel ten grondslag ligt. Voor figuren en tabellen wordt best naar het oorspronkelijke artikel verwezen; noten worden best gemeden.

Voor een uitgebreide beschrijving van de auteursrichtlijnen:

www.respublica.be

Richtlijnen voor auteurs

- Deel 1: max. 3 wetenschappelijke artikelen van elk max. 10 000 woorden
- Deel 2: 3 rubrieken
 - Politiek essay: max. 7000 woorden
 - Symposium: verschillende bijdragen – samen max. 7000 woorden
 - Onderzoek uitgelicht: max. 1000 woorden

Res Publica is abstracted in the following journals: ABC POL SCI. Advanced Bibliography of Contents. Political Science and Government; International Political Science Abstracts. Documentation politique internationale; International Bibliography of Political Science. Bibliographie internationale de science politique; International Bibliography of the Social Sciences. Bibliographie internationale des sciences sociales; International Bibliography of Economics. Bibliographie internationale de science économique; Social Sciences Citation Index. An International Multidisciplinary Index to the Literature of the Social, Behavioral and Related Sciences; Sociological Abstracts; Bulletin analytique de documentation politique, économique et sociale contemporaine; United Nations. Monthly Bibliography. Selected Articles. Nations Unies. Bibliographie mensuelle. Articles sélectionnés; Bulletin de renseignements documentaires. Communauté Européennes. Documentation bulletin. European Communities.



Wordt uitgegeven met de steun van de Universitaire Stichting België

Inhoud

Themanummer:

Lobbyen in de Lage Landen

Inleiding

Lobbyen in de Lage Landen

Arco Timmermans

Deel 1 — Wetenschappelijke artikelen

Als je wilt, heb je vrienden. Een verkenning van de pre-electorale aantrekkelijkheid van politieke partijen aan de hand van de verspreiding van verkiezingsmemoranda van belangengroepen

Tom Schamp en Nicolas Bouteca

Lobbybrieven en het regeerakkoord. Een verkennend onderzoek naar de belangenpolitiek in de kabinetsformatie

Arco Timmermans

Formele bestuurslaag of informele belangengroep? Een literatuurstudie over de rol en invloed van lokale besturen in het Europese multilevel governance systeem

Tom Verhelst

De draaideur: van impasse naar uitweg

Toon Kerkhoff en Arco Timmermans

Deel 2 — Rubrieken

Essay:

Gezocht: transparantie

Dominique Soenens

Lobbyblindheid, en hoe die te bestrijden

Ariejan Korteweg

Symposium:

Is regulering van lobbyen nodig, nuttig of symboliek?

Rinus van Schendelen

Een register en een deontologische code voor lobbyisten in België: concordia of discordia?

Karel Joos

Lobbyregulering: houd de deur open!

Hein Greven

Onderzoek uitgelicht:

Hoe mediaberichtgeving de aandacht trekt van politici

Julie Sevenans

Moeten we de daklozen helpen, zelfs als ze dat niet willen?

Bart van Leeuwen en Michael Merry

Auteursinfo