

# Lobby

De laatste tijd krijgt 'lobby' op het Binnenhof veel aandacht. Het maartnummer van *Namens*, Tijdschrift over vertegenwoordiging en democratisch bestuur, was er aan gewijd. Adviesbureaus op het terrein van 'public affairs' treden naar buiten. De gemeente Den Haag organiseerde op 24 juni een symposium over lobby onder de titel "Het gebeurt in Den Haag". Lobbyen wordt blijikbaar "een eerzaam beroep waarvan de beoefenaars in de openbaarheid komen zonder valse schaamte".

De verschillende definities van lobbyen bevatten gemeenschappelijke elementen. Het gaat steeds om: pogingen tot beïnvloeding van het beleid, contacten met personen die beleidsverantwoordelijkheid dragen, specifieke belangen. Daarnaast worden genoemd: verbreden van het eigen draagvlak en versterken van het eigen imago. Maar dat is toch niets nieuws? Juist in Nederland is dat beleid maken nooit een exclusieve activiteit geweest van politici, ministers en departementsambtenaren, maar een samenspraak met vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen. Eén van de punten van kritiek op de verzorgingsstaat is juist dat de overheid *te veel* naar specifieke belangen heeft geluisterd en *te weinig* het collectieve belang heeft gewogen.

Op zoek naar de redenen vind ik er ten minste vier. Allereerst is de overheid een actievere rol gaan spelen. Ieder heeft meer met de overheid te maken en dus belang bij beïnvloeding van de gang van zaken. Dan zijn de problemen die de overheid moet oplossen ingewikkelder dan vroeger. Er is meer informatie; de noodzaak van selectie is groter. Wie kan zich het beste, het krachtigste laten horen? Vervolgens is de politieke besluitvorming ondoorzichtiger geworden. Wie neemt welke beslissing, wanneer en op welke gronden? Dat is niet zonder meer duidelijk. De door de verzuiling gebaande paden leiden ook niet meer automatisch tot overeenstemming. Ten slotte is de politiek geprofessionaliseerd. Het Tweede-Kamerlidmaatschap is een volledige baan geworden. Dat heeft naast grote voordelen ook nadelen. Onder de 'kaasstolp van de parlementaire democratie' (de uitdrukking is van J.Th.J. van den Berg) dringen de geluiden van buiten maar zwak door.

Deze redenen kunnen verklaren dat het bepleiten van specifieke belangen bij de overheid ingewikkelder is geworden en dus op professionelere wijze moet plaatsvinden. Maar door deze redenen wordt ook duidelijk dat de overheid zelf de lobby-activiteiten (gedeeltelijk) kan indammen door doorzichtige procedures, zekerheid over de termijn-

H.D. Tjeenk Willink



nen, duidelijke verantwoordelijkheden. Eigenlijk is het gek dat adviseurs van buiten nodig zijn om burgers, bedrijven en instellingen de weg binnen de overheid te wijzen.

Bij lobbyen gaat het om *specifieke* belangen. Dat wil zeggen dat één kant van een zaak wordt (over)belicht. Lobby-activiteiten van één groep (stad of regio) lokken daarom andere lobby-activiteiten uit. Eigenlijk ontstaat zo een vorm van 'overhead' waar we op andere momenten geacht worden tegen te strijden. Waar lobby-activiteiten afwezig zijn of falen, wordt soms actie als incidentele vorm van beïnvloeding beproefd. Maar steeds, zowel bij lobby als bij acties, gaat het om groepen of organisaties. Wordt daarmee ook het individuele bedrijf of de individuele burger diend? Voor hen is de overheid vaak weinig toegankelijk. Daarmee stuiten we op een algemeen probleem. In een complexe maatschappij kan de individuele burger voor de oplossing van zijn problemen alleen gehoor krijgen door zich te organiseren en daarmee van zijn strikt individuele probleem *af te zien*. Vervolgens groeit het gevaar dat het voortbestaan van die organisatie en de relatie met de beleidsmakers het belang van de georganiseerde (individuele) burgers verdringen. Naarmate organisaties meer bij het beleid van de overheid worden betrokken, komen relaties met de achterban onder druk te staan.

Van verschillende kanten wordt onderstreept dat het in de contacten tussen overheid en belangenorganisatie gaat om een *tweerichtingen*verkeer. De overheid heeft belang bij de informatie die de organisatie biedt. Omgekeerd kunnen belangenorganisaties bijdragen tot de uitvoerbaarheid van het beleid waartoe in Den Haag wordt besloten. En daarmee wordt – onbedoeld –

ook de mogelijkheid geopend dat belangenorganisaties instrumenten worden in de handen van de overheid. Gebeurde met inspraak niet hetzelfde? Be-doeld om het overheidsbeleid te beïnvloeden maar gehanteerd om plannen van de overheid te legitimeren. De toegang tot de overheid die belangenorganisaties zichzelf verschaffen, vermindert de druk op de overheid zich voor iedereen open te stellen, te veranderen. Een adviesbureau voor het verkrijgen van subsidies is niet de grootste pleitbezorger voor een doorzichtig subsidiebeleid.

In het proces van beleidsvorming waarop lobbyisten invloed proberen uit te oefenen, golden tot in het midden van de jaren zestig vrij duidelijke spelregels. Het meest pregnant zijn deze spelregels in 1968 door Lijphart geformuleerd: "Samenwerking aan de top, evenredigheid bij de verdeling van middelen (financiën, zendtijd, benoemingen), gematigd dualisme tussen regering en parlement". Sindsdien kan steeds vaker ongestraft van deze regels worden afgeweken. Duidelijke nieuwe spelregels zijn er niet. Veel hangt dus af van de regels die de betrokkenen zelf formuleren en de grenzen die zij bij hun arbeid in acht wensen te nemen. Wat is acceptabel voor de lobbyist zelf (beroepscode)? Welke grenzen trekken de overheidsfunctionarissen die worden benaderd? De normen van het particuliere fatsoen zijn in het Nederlandse openbare leven altijd vrij strak geweest. Maar de vraag waaraan publieke functionarissen zich bij de uitoefening van hun functie te houden hebben, de vraag naar de publieke moraal wordt weinig gesteld. In arren moede worden 'bedrijfsmatig pragmatisme' (de term is van J.A.A. van Doorn) en politiek opportunisme tot publieke moraal verheven. Wie voorkomt dat lobby-activiteiten dat versterken?

Beleidsvorming is iets anders dan de resultante van druk en tegendruk waarlangs door de regering de financiële meetlat wordt gelegd. Het behoort althans meer te zijn. Er is nog een politieke afweging nodig en dus een politieke visie. Die noodzaak wordt door vele lobbyisten ondergewaardeerd. Lobby als poging tot beïnvloeding van het beleid ten behoeve van specifieke belangen wordt onacceptabel als een politieke visie bij politieke partijen en (dus) kabinet ontbreekt. En de belangrijkste vraag bij de (nieuwe) aandacht voor het fenomeen lobby is daarom: wie lobbyet voor de politiek?

H.D. Tjeenk Willink