

# Lobbyen door het bedrijfsleven

## Middel van politieke belangenbehartiging

Het woord 'lobbyen' heeft in Nederland ten onrechte een negatieve klank. Als individuen, ondernemingen, branche- of sectororganisaties onderhands hun zaakjes met ambtenaren en politici regelen wordt al snel gedacht aan vriendjespolitiek of corruptie. Nu het ondernemen echter in een minder kwade reuk staat dan voorheen wordt ook lobbyen een steeds meer geaccepteerde activiteit 1). Hoewel de auteurs van dit artikel lobbyen niet beschouwen als panacee voor de ondernemingsproblemen 2), zien ze het wel als een bruikbare manier om dingen van de overheid gedaan te krijgen. Onder bepaalde voorwaarden is lobbyen een nuttig instrument van politieke belangenbehartiging, zo concluderen zij, zowel voor de lobbyist als voor de maatschappij als geheel.

**DRS. J.G.A. VAN MIERLO – DRS. M. VAN GIESEN\***

### Waarom lobbyen?

Volgens Van Dale is een lobby „elk der twee corridors in het Engelse lagerhuis waarin de leden zich begeven om te stemmen”. In Amerika is een lobby „een politieke klik die buiten het parlement om invloed op de besluiten van congres en senaat tracht uit te oefenen, bij voorbeeld door kamerleden onder druk te zetten”. Lobbyen is dan ook „het deelnemen aan een lobby”, of wel druk uitoefenen op de politieke besluitvorming”. Het bedrijven van lobbyactiviteiten wordt door Van Dale vervolgens vereenzelvigd met de politieke werkzaamheden van belangen- en presiegroepen 3).

Gesteld kan worden, dat lobbyen een vorm van belangenbehartiging van en door maatschappelijke organisaties bij de politiek is. In deze meer neutrale benadering houdt lobbyen al die organisatie-activiteiten in, die erop gericht zijn om zaken van de politiek en van de overheid gedaan te krijgen die in het belang van de onderneming zijn. Daarbij gaat het erom belangen van de betrokken organisaties onder de aandacht te brengen van personen die in de politieke en ambtelijke sfeer verantwoordelijke posities dragen, zoals parlementariërs, ministers en ambtenaren, in geval politieke beslissingen op de agenda staan waarbij die belangen in het geding zijn. Lobby-activiteiten vinden plaats in de informele sfeer, dat wil zeggen buiten de officiële politieke kanalen van ons stelsel van parlementaire besluitvorming om. Dat laatste kenmerk plaatst lobbyen in dezelfde categorie als machts- en invloedsoefening in het sociaal-politieke verkeer en economische activiteiten die zich in het 'grijze' of 'informele circuit' voltrekken. Deze maatschappelijke processen hebben met elkaar gemeen dat zij niet voor iedereen zichtbaar plaatsvinden. Dat bemoeilijkt de democratische controle en het wetenschappelijke onderzoek ervan. Zo ontstaat de paradox dat iedereen weet dat genoemde verschijnselen aanwezig zijn, dat velen er een uitgesproken, vaak afkeurende mening over hebben, maar dat wetenschappelijk verantwoorde, gedegen kennis over hoe de zaken nu werkelijk in elkaar steken

ontbreekt. Hardnekkige mythevorming over 'de tweehonderd van Mertens', het 'grijze circuit' en 'de politieke lobby van het bedrijfsleven' zijn het gevolg 4). Onbevooroordeeld wetenschappelijk onderzoek is een eerste vereiste om in het publieke debat mythevorming over moeilijk grijpbare

\* De auteurs zijn als universitair docent werkzaam bij de vakgroep Politicologie, sectie Nederlandse politiek, Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Zie bij voorbeeld M.P.C.M. van Schendelen, *De relaties tussen politiek en bedrijfsleven als werkgebied in: M.P.C.M. van Schendelen (red.), Visies op het studieveld van politiek en bedrijfsleven*, Den Haag, 1985, blz. 7-18, in het bijzonder blz. 12. Zie ook M. van Giessen en J.G.A. van Mierlo, *Lobbyen van bedrijfsleven naar politiek onmisbaar en legitiem, Binnenlands Bestuur*, 23 augustus 1985, blz. 15 en 17.

2) Er zijn verscheidene manieren om politieke invloed uit te oefenen; de baten van lobbyen zijn niet altijd traceerbaar, wel altijd onvoorspelbaar en kunnen enorm hoog oplopen. Naarmate meer wordt gelobbyd loopt de effectiviteit ervan terug, omdat uiteenlopende belangen die op deze wijze worden beharigd elkaar uiteindelijk tegenwerken. Als iedereen op z'n tenen staat heeft niemand beter zicht. Als zodanig is lobbyen te beschouwen als een 'positioneel goed'. Zie hiervoor een analyse van positionele goederen: F.F. Hirsch, *Social limits to growth*, 1977, blz. 27-54.

3) In R.E. Morgan, J.C. Donovan and Ch. P. Potholm, *American Politics; directions of change, dynamics of choice*, second edition, Reading Mass., 1982, blz. 149, wordt gesteld: „To many Americans, the term *lobbying* suggests smoke-filled rooms, intimidation, bribery, and excess influence exerted on the legislative process. Actually, the term is far more neutral, meaning any initial effort to influence legislation. Originally, the term evolved because of much of this effort to influence legislation took place in the lobbies of the various state houses. The public (and this included lobbyists) was not allowed on the floor of legislative assemblies”.

4) Zie voor enkele ontmaskeringen van dergelijke mythes B. Tromp, *De samenleving als oplichterij*, Amsterdam, 1977; B. Tromp, *Het falen der nieuwlichters*, Amsterdam, 1981; B. Tromp, *Democratie; te goed voor de derde wereld, in De achtertuin van Nederland; opstellen over buitenlandse politiek*, Amsterdam, 1985, blz. 180-201.

verschijnselen aan de kaak te stellen 5). Lobbyen is onmisbaar geworden door de centrale positie die de moderne overheid heden ten dage in de Westerse samenleving inneemt. Die samenleving wordt gekenmerkt door een gemengde economische orde waarin de overheid een specifieke taak en verantwoordelijkheid is toebedeeld. Die taak bestond oorspronkelijk uit de verschaffing van zuiver collectieve goederen als defensie en rechtsbescherming, die niet via marktvoorziening tot stand konden komen. De ontwikkeling van de nachtwakersstaat tot de verzorgingsstaat betekende een uitbreiding van de overheidsbemoedening. Allerlei individuele goederen werden om politieke redenen aan marktverschaffing onttrokken 6).

Het aantal overheidsactiviteiten is sinds mei 1945 in snel tempo toegenomen. De politicoloog Von Beyme onderscheidt in een recent overzichtartikel een vijftal maatstaven voor de groei van de overheid 7).

- toename van het aantal overheidsorganisaties;
- toename van het aantal overheidsfunctionarissen;
- toename van de belastingdruk en van het overheidsaandeel in het nationale product;
- uitbreiding van de wetgeving en het aantal overheidsprogramma's;
- uitbreiding van de overheidscontrole op de volkshuishouding.

Het uitdijen van de overheidstaken kostte geld. Dat blijkt uit de volgende gegevens, Rond 1950 ging ongeveer twintig procent van het nationale inkomen door de handen van de overheid. Daarbij zijn de uitgaven voor sociale zekerheid inbegrepen. In 1980 was dat percentage opgelopen tot ongeveer vijftig procent 8).

Het overheidsapparaat is in de loop van de tijd sterk gegroeid en de organisatie ervan is steeds complexer geworden. In 1849 waren er in Nederland op centraal rijksniveau bij voorbeeld nog negen departementen, in 1982 was dit aantal door voortdurende uitbreidingen, afsplitsingen en reorganisaties opgelopen tot veertien, en het einde van deze expansie is nog niet in zicht. Maar het aantal ministeries is slechts het topje van de ijsberg. De semi-overheidsinstellingen zijn als paddestoelen uit de grond geschoten en lopen nu in de honderden 9).

Het aantal werknemers in de publieke sfeer is ook sterk toegenomen. In 1980 waren er in Nederland per duizend inwoners vijftig personen werkzaam in de ambtelijke of semi-ambtelijke sfeer ondanks bezuinigingsoperaties-groeiende dit aantal in de voorafgaande tien jaar met 2,3%.

Ten slotte nam de overheidscontrole op het functioneren van de economie sterk toe. In 1950 behoorde Nederland tot de Westeuropese landen met de geringste wetgevende productie. In 1980 echter behoorde Nederland tot de koplopers; alleen de Italiaanse overheid produceert meer wetten dan de Nederlandse 10). De tabel geeft een aardig inzicht in deze ontwikkeling. Alleen formele wetgeving is hierin opgenomen. De wassende stroom van pseudo-wetgeving via kaderwetgeving en delegatie (de 'terugtrek van de wetgever' 11), die resulteert in een vloedgolf van algemene maatregelen van bestuur, bestuurlijke circulaire, richtlijnen en aanwijzingen, blijft hierin nog buiten beschouwing.

In de jaren zeventig kreeg het Nederlandse bedrijfsleven onder meer te maken met de invoering of de aanscherping van wettelijke regelingen op de volgende terreinen: de grondpolitiek, de vermogensaanwasdeling, de ondernemingsraden, de benoeming en bevoegdheden van commissarissen, het inkomensbeleid, onderdelen van belastingheffing en sociale zekerheid, economische sancties en leveringsbeperkingen ten opzichte van politiek besmette landen als Zuid-Afrika, allerlei aspecten van het milieubeleid, de wet investeringsrekening, selectieve investeringen, werkgelegenheidsprojecten, en -regelingen en loonkostensubsidies, regionale en sectorale herstructurering. Uit deze onvolledige lijst blijkt dat de overheid zich steeds meer met het bedrijfsleven bemoeit. In onze gemengde economische orde neemt de overheidsinterventie in de ondernemingsactiviteiten gestaag toe. Wil het primaat van de ondernemingsgewijze productie binnen de kader van de gemengde economische orde niet in het gedrang komen, dan moet het bedrijfsleven zich wel met de politiek en met de activiteiten van de overheid in velerlei gedaanten bemoeien, niet om de handen op te houden (het 'RSV-syndroom') maar om de regelgeving, die het gevolg is van toenemende overheidsbemoedening met het bedrijfsleven, werkbaar te maken voor dat zelfde bedrijfsleven.

Tabel. Aantal aangenomen wetten in 1980

	Alle wetgeving	Wetgevingsactiviteiten waarmee overheidsfinanciering is gemoed
<b>Landen onder 'Common Law'</b>		
- Verenigde Staten	452	47
- Nieuw Zeeland	162	143
- Engeland	148	69
- Australië	145	145
- Canada	53	44
- Gemiddeld	192	90
- (Bereik)	(53-452)	(44-145)
<b>Landen onder 'Roman Law'</b>		
- Italië	588	103
- Nederland	271	270
- Denemarken	178	177
- Oostenrijk	170	143
- België	163	150
- West-Duitsland	111	90
- Frankrijk	93	67
- Zwitserland	29	27
- Gemiddeld	200	128
- (Bereik)	(29-588)	(27-270)

Bron: K. von Beyme, The role of the state and the growth of the government, *International Political Science Review*, 1985, nr. 1, blz. 23.

5) Zie de literatuur over pressiegroepen en lobby-activiteiten, bij voorbeeld G. Alderman, *Pressure groups and government in Great Britain*, Longman, New York, 1984; R. Bauer e.a., *American business and public policy*, New York, 1963; C.S. Greenwald, *Group power; Lobbying and public policy*, New York, 1977; R.J. Hrebner en R.K. Scott, *Interest group politics in America*, Prentice Hall N.J.; 1982, J.W. Kingdon, *Agenda's, alternatives and public policies*, Boston en Toronto, 1984; R.H. Salisbury, *Interest groups*, in F.I. Greenstein and N.W. Polsby, *Handbook of political science, volume 4, Non-governmental politics*, Reading Mass., 1985, blz. 171-228; G. Wootton, *Interest Groups*, Englewood Cliffs N.J., 1970; H. Zeigler en M. Baer, *Lobbying*, Belmont Calif., 1969.

6) Zie voor een kritische doorlichting van deze politieke motieven W. Drees jr., *Nederlandse overheidsoverzicht*, Den Haag, 1985, met name blz. 34-61.

7) Zie K. van Beyme, *The role of the state and the growth of government*, met name blz. 15. Een nadere argumentatie voor de selectie van juist deze vijf maatstaven wordt door hem evenwel niet gegeven.

8) Deze cijfers variëren, afhankelijk van de definities die worden gebruikt. Wij hanteren hier de meest conservatieve berekening, die overeenkomt met de gegevens die Van Beyme presenteert voor Nederland. De *Miljoenennota 1986* bevat op blz. 159 een overzicht van de uitgaven van de collectieve sector van 1955 tot 1986. De uitkomst voor 1986 bedraagt 66,9% van het nationale inkomen, maar de trend lijkt sinds 1983 (70,2%) omgeboten te zijn.

9) De snelle expansie van 'quasi-autonomous non governmental organisations' ofwel 'quango's' is karakteristiek voor de elephantiasis waardoor de moderne verzorgingsstaat wordt geteisterd. Zie voor deze ontwikkeling bij voorbeeld A.B. Ringeling, *Dynamiek van de overheidsbemoedening: groei in tal en last*, in J.W. de Beus en J.J.A. van Doorn, (red.), *De interventiestaat; tradities-ervaringen-reacties*, Meppe/Amsterdam, 1984, blz. 117-137.

10) Zie R. Rose, *Understanding big government*, uit welke bron Van Beyme grotendeels heeft geput voor zijn berekeningen. Dat is ook de oorspronkelijke bron van de door ons gepresenteerde tabel.

11) Zie voor dit begrip M.P.C.M. van Schendelen, *Terugtrek van de wetgever; een kwantitatief onderzoek naar delegatie van wetgevende bevoegdheid*, Groningen, 1976.

ven. Een van de manieren om dat laatste te doen is te lobbyen bij verantwoordelijke personen en instanties 12).

## Lobby-activiteiten

Over lobbyen door het bedrijfsleven is door de vakgroep Politicologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam op 13 en 14 augustus 1985 een tweetal discussieavonden georganiseerd 13). Over een aantal zaken waren de meeste sprekers, die afkomstig waren uit ondernemerskringen, de vakbeweging, de politiek en de politicologie, het snel met elkaar eens. Lobbyen door het bedrijfsleven komt regelmatig voor en het gebeurt op verschillende manieren. De eerste, meest extreme mogelijkheid bestaat uit het *omkopen* van politiek verantwoorde personen. Corruptie is in bijvoorbeeld Zuid-Afrika en het Midden-Oosten een geaccepteerd verschijnsel en komt daar op grote schaal voor. Corruptie lijkt in ons land nauwelijks voor te komen 14). De schaarse gevallen die bekend raken worden streng bestraft. Maar er zijn ook minder duidelijke methoden om politieke gunsten te 'kopen'. Zo kan er sprake zijn van 'uitgestelde omkoping' (pantouflage). Dat wil zeggen, dat degene die politieke gunsten uitdeelt daarvoor door de begunstigde pas wordt beloond nadat hij zijn ambt heeft verlaten. In Nederland is men van oordeel dat deze methode de grens van het toelaatbare overschrijdt. Politieke omkooppraktijken zijn daarom geen geëigende lobby-activiteit voor het bedrijfsleven.

Een tweede, in het verleden populaire methode, is het *bekleden van strategische dubbelposities* door vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in politieke organen, waar de bedrijfsbelangen direct aan het politieke front kunnen worden behartigd 15). Een bekend voorbeeld hiervan zijn de zo geheten 'kwaliteitszetels', die sommige politieke partijen in hun parlementaire afvaardiging plachten te reserveren voor nauw met hun verbonden belangengroepen. Bekend zijn dergelijke zetels voor de boeren (het 'groene front' in het CDA), de vakbeweging (in PvdA en CDA), het onderwijs en de welzijnszorg (in CDA en PvdA), de vrouwenbeweging (in de PvdA) en de middenstand (CDA en VVD). Wanneer strategische dubbelposities worden bekleed, worden daardoor faciliteiten geleverd voor het leggen van informele contacten en het verrichten van informele activiteiten als lobbyen. In een wereld waarin men elkaar reeds uit anderen hoofde kent is het immers gemakkelijker zaken doen. Met de politieke moernisering, die als gevolg van de ontzuiling in de jaren zestig op gang kwam, is de gewoonte van kwaliteitszetels losgelaten maar nog niet geheel verdwenen. De mogelijkheden om binnen dat kader informele activiteiten te verrichten zijn dus verminderd. Er zijn ook voorbeelden van politieke partijen die uitdrukkelijk een specifiek groepsbelang vertegenwoordigen 16). Te denken valt aan de Boerenpartij van Koekoek, De Nederlandse Middenstands Partij van Te Pas en De Jong en diverse Bejaardenpartijen. Dergelijke partijen blijken als gevolg van interne twisten geen lang leven te zijn beschoren. Slechts een enkele ondernemer slaagt erin een succesvolle politieke loopbaan op te bouwen (de Korte en Bolkestein in de VVD, Lubbers in het CDA), maar zij zijn dan geen ondernemers meer, maar beroepspolitici geworden. Juist vanwege hun afkomst kunnen zij evenwel toegankelijker zijn voor de problematiek die het bedrijfsleven onder ogen brengt.

Een derde, zeer populaire, mogelijkheid is het zitting nemen in de talrijke *adviesorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganen*, die ons quasi-corporatieve staatsbestel kent. In deze organen, waar beleidsadvisering aan de overheid voorkomt (zoals de SER) naast en soms vermengd met beleidsvaststelling (zoals de Stichting van de Arbeid), zitten naast kroonvertegenwoordigers vertegenwoordigers van de werkgevers en werknemers 17). Deze organen zijn, vanwege hun taken en bevoegdheden, bij uitstek geschikt om de belangen van het bedrijfsleven te behartigen. De moeilijkheden die deze organen voor specifieke belangenbehartiging bieden kunnen evenwel niet

meer volledig worden uitgebuit doordat de tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers al te vaak een gezamenlijke standpuntbepaling verhinderen. Daardoor vervullen zij meer een 'megafoonfunctie' – het versterkt weergeven van tegengestelde deelbelangen – dan dat zij, door middel van het overleg in onderhandeling formuleren van gemeenschappelijke belangen, het beleid beïnvloeden. Het gezag en de politieke invloed van deze organen wordt erdoor geschaad, zoals bij voorbeeld het wederzamen van de SER met de stelselherziening sociale zekerheid laat zien 18). Als gevolg hiervan levert het zitting hebben in adviesorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganen minder faciliteiten op voor het leggen van informele contacten. De verharde verhoudingen bemoeilijken succesvol lobbyen.

Een volgende, met wisselend succes toegepaste, mogelijkheid is de *bewerking van de publieke opinie* inzake bepaalde kwesties, om zo indirect de politiek onder druk te zetten 19). Voorbeelden van zulke publiciteitscampagnes om de steun van het publiek te mobiliseren zijn bijvoorbeeld te vinden in de autobranche: denk aan de 'Blij dat ik rij'-campagne en meer recent aan de 'Beun de Haas-actie'. Dergelijke acties, waarin over de band van de openbare mening de politiek wordt benaderd, kunnen het gewenste resultaat opleveren maar daar zijn geen garanties voor te geven, terwijl ook de voorspelling ervan hachelijk is. De publieke opinie is een eigenzinnig fenomeen dat

12) Lobbyen wordt niet alleen gepraktiseerd op centraal rijksniveau, maar ook op dat van provincies en gemeenten, alsmede van alle publiekrechtelijke organisaties als water-, zuiverings-, haven-, industrie-, landbouw- en produktschappen. Beperken wij ons tot centraal niveau, dan wordt niet alleen gelobbyd bij de Tweede Kamer – de

Eerste Kamer schijnt, vanwege haar geringe machts- en invloedpositie in de parlementaire besluitvorming, geen rol van betekenis te spelen – maar ook bij ambtelijke afdelingen van de departementen. Bij een aantal deskundigen in de betrekkingen tussen politiek en bedrijfsleven bestaat de indruk dat het bedrijfsleven tot voor kort de weg in de Haagse 'jungle' niet of nauwelijks wist te vinden, of – nog treuriger maar wel begrijpelijk – de weg niet eens meer zocht. De oorzaak daarvoor zou onder meer het negatieve politieke klimaat in de jaren zeventig tegenover het bedrijfsleven zijn geweest. Zie bij voorbeeld M.P.C.M. van Schendelen, *De relatie tussen politiek en bedrijfsleven als werkgebied*, blz. 12.

13) Zie voor een verslag hiervan M. van Giessen en J.G.A. van Mierlo, *Lobbyen van bedrijfsleven naar politiek onmisbaar en legitiem, Binnenlands Bestuur*, 23 augustus 1985, blz. 15 en 17.

14) Zie voor een Nederlandse beschouwing over politieke corruptie B.J.S. Hietjes, *Corruptie bij de overheid; een bestuurlijk en politiek probleem sociaal-wetenschappelijk beschouwd*, Den Haag, 1982.

15) Dit wordt algemeen als een centraal kenmerk van de verzuilde samenleving gezien. Zie A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, tweede druk, Amsterdam, 1976. Dubbelposities zijn ook een centraal begrip in netwerk-analyse als methode van machts- en invloedsmeting. Zie bij voorbeeld T. Duffhues, A. Felling en J. Roes, *Bewegende patronen, een analyse van het landelijk netwerk van katholieke organisaties en bestuurders 1945-1980*, Baarn, 1985; A.J.A. Felling, *Sociaal-netwerkanalyse*, Alphen aan den Rijn, 1974; F.N. Stokman, R. Ziegler and J. Scott, (eds.), *Networks of corporate power*, Cambridge, 1985.

16) Zie voor de organisatiegrondslag voor politieke partijen bij voorbeeld L.D. Epstein, *Political parties*, in F.I. Greenstein en N.W. Polsby (red.), *Handboek of political science, volume 4: Nongovernmental politics*, Reading, Mass. 1975, blz. 229-277.

17) Zie voor de verhouding tussen de SER als publiekrechtelijk bedrijfsorgaan en de parlementaire politiek G.H. Scholten, *De Sociaal Economische Raad en de ministeriële verantwoordelijkheid*, Meppe/Amsterdam, 1986. Een inzicht in de actuele problematiek van deze verhouding wordt geleverd door A. Geul, De navigatoren van Den Haag, in *Beleid en Maatschappij*, april 1983, jaargang 10 nr. 4, blz. 105-113, alsmede discussie tussen deze auteur en Quenè in *Beleid en Maatschappij*, juli/augustus 1983, jaargang 10 nr. 7/8, blz. 212-216.

18) Zie bij voorbeeld J.G.A. van Mierlo, Herziening van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid; een overzicht en een voorlopige balans, deel I in *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 114e jaargang nr. 5689, 11 juli 1985, blz. 809-826; deel II en slot in *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 114e jaargang nr. 5690, 25 juli 1985, blz. 863-875.

19) Zie D.S. Ippolito, Th. G. Walker en K.L. Kolson, *Public opinion and responsible democracy*, Englewood Cliffs N.J. 1976, met name blz. 241-267.

zich soms niet om een boodschap laat sturen; de politiek laat zich vaak aan de openbare mening minder gelegen liggen dan door sommigen gewenst. Beïnvloeding van de publieke opinie kan daarom averechts werken, zoals ieder gerenommeerd reclamebureau uit eigen ervaring kan vertellen.

De vijfde een meest gebruikte vorm van lobbyen bestaat uit het *rechtstreeks in contact treden* met politici, zowel kamerleden als diverse bewindslieden, en met leidinggevend ambtenaren, ten einde de belangen van het bedrijfsleven onder hun aandacht te brengen wanneer zij op het punt staan politieke beslissingen te nemen die de belangen van het bedrijfsleven raken. Kleine bedrijven doen zulks incidenteel en besteden hun lobbywerk dan vaak uit aan de snel in aantal toenemende specialisten op dit terrein, de 'publicaffairs consultan'. Grotere bedrijven hebben vaak zulke grote belangen, dat zij het zich kunnen veroorloven een speciaal bureau in Den Haag op te zetten, van waaruit dagelijkse politieke contacten met alle mogelijke personen en instanties worden onderhouden. Philips en DAF-trucks bij voorbeeld hebben deze strategie gevolgd, en naar hun eigen oordeel met resultaat 20).

Zo vertelde de huidige directeur van DAF-trucks drs. F. Sweens tijdens de discussieavonden aan de Erasmus Universiteit dat hij als secretaris van het NCW zeer goede contracten onderhield met de toenmalige minister van Sociale Zaken, Roolvink. Wanneer dergelijke contacten onvoldoende waren wendde hij zich tot kamerleden van 'bevriende fracties'. Dat leidde tijdens de behandeling van het wetsontwerp op de ondernemingsraden tot de opmerkelijke gebeurtenis, dat Sweens op een gegeven ogenblik zelf de moties en amendementen van die bevriende fracties zat te schrijven. Een ander voorbeeld van direct lobbyen werd door Meyer Swantee van de SVZ-Rotterdam gegeven. In verband met de herstructurering van de stukgoedsector in Rotterdam werd door de vakbonden, de Scheepvaart Vereniging Zuid en de gemeene Rotterdam gezamenlijk gelobbyd bij de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Uyl. Naast deze gezamenlijke actie ondernamen de direct betrokkenen bij deze herstructurering ook ieder voor zich actie. Het hele register van lobby-activiteiten werd opengetrokken en met het gewenste resultaat: uiteindelijk kwam het ministerie met een forse som geld over de brug waarmee de herstructureringsoperatie kon worden voltooid. Wel dient te worden opgemerkt dat het dikwijls verstandiger is te lobbyen bij ambtenaren dan bij politici. De politieke besluitvorming verkeert dan immers nog in een fase van voorbereiding en er kan dan nog alle invloed op worden uitgeoefend. Wanneer politici met de ambtelijke voorstellen in de weer zijn wordt invloedsoefening een stuk moeilijker, terwijl wanneer de zaak uiteindelijk officieel op de parlementaire agenda staat het beslissende stadium is aangebroken en het vaak al te laat is om nog een wending ten goede gedaan te krijgen 21).

## Andere mogelijkheden

Lobbyen is maar één manier die het bedrijfsleven tot zijn beschikking heeft om zijn belangen onder de aandacht van de politiek en de overheid te brengen. Er zijn nog andere mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat een bedrijf helemaal niets aan belangenbehartiging op de politieke markt doet, bij voorbeeld omdat de zaken dusdanig voor de wind gaan dat dat helemaal niet nodig is. Weinig ondernemingen zullen echter in de luxe situatie verkeren dat zij zich zo'n 'laat maar waaien-strategie' kunnen veroorloven. Vaker zal het voorkomen dat belangenbehartiging meer kost dan het, zeker op korte termijn, resultaten afwerpt. De kost gaat ook hier voor de baat uit, en het kan gebeuren dat investeringen op de politieke markt uit rendementsoverwegingen niet lonend worden geoordeeld.

Een ander middel zouden we een vorm van 'stemmen met de voeten' kunnen noemen 22). Het bedrijfsleven kan

weigeren zich nog langer naar de wensen van de politiek en de overheid te voegen, bij voorbeeld door zich aan zeggenschap te onttrekken of en door 'stille sabotage' obstructie er tegen te plegen. Een onderneming kan stoppen met het doen van investeringen of het tempo ervan vertragen. Ook kan worden gedesinvesteerd of zelfs een bepaalde vestiging volledig worden gesloten. Zelfs het dreigen met dit alles kan als drukmiddel worden gebruikt. Ook de vakbeweging maakt van deze categorie van middelen gebruik. Daarbij valt te denken aan het stakingswapen, de boycotacties en aan de stiptheids- en langzaam-aan-acties, om niet te spreken van blokkades, bedrijfsbezettingen en -vernielingen. Wanneer deze middelen in de strijd worden geworpen is het sociale klimaat over het algemeen reeds grondig bedorven en is het nog maar de vraag of er resultaten mee kunnen worden bereikt.

Een derde mogelijkheid is dat degene die een economisch belang te verdedigen heeft zelf de politiek ingaat. Wij hebben al gezien dat de kans dan groot is dat hij ophoudt bijvoorbeeld ondernemer te zijn en beroeps politicus wordt. Slechts een enkeling neemt die stap, en de resultaten ervan zijn dubieus te noemen, zeker wanneer een nieuwe politieke partij wordt opgericht. In het Nederlandse politieke landschap is daar nauwelijks ruimte voor, zoals de teloorgang van bij voorbeeld de Nederlandse Middenstands Partij heeft laten zien. Verstandiger lijkt het daarom gebruik te maken van de mogelijkheden die de bestaande partijen bieden.

Een laatste mogelijkheid is het tot stand brengen van meer geregelde contacten met politici en ambtenaren. Vooral op lokaal en regionaal niveau zijn, vaak op initiatief van werkgeversorganisaties of instanties als de Kamer van Koophandel, periodieke bijeenkomsten tot stand gekomen, waar vertegenwoordigers van de politiek en het bedrijfsleven nader met elkaar kennis maken en vooral informatie uitwisselen. Dergelijke, meer gestructureerde, vormen van contact zonder dat daarbij concrete problemen ter afhandeling op de agenda staan, kunnen heel waardevol zijn omdat daardoor het ijs wordt gebroken en toekomstige mogelijkheden voor meer directe belangenbehartiging in concrete gevallen worden geschapen.

## Problemen bij lobbyen

Bij lobbyen komt een aantal problemen kijken waarop de organisatie die tot lobby-activiteiten wenst over te gaan goed moet zijn voorbereid. Bij lobbyen doen zich twee soorten problemen voor, praktische en morele. Laten wij beginnen met enkele meer *praktische* moeilijkheden. De eerste moeilijkheid is dat lobbyen nog niet in alle kringen even acceptabel wordt gevonden 23). In linkse kringen heeft men er vaak moeite mee dat vanuit de ondernemingswereld lobby-activiteiten worden ondernomen, maar deze afkeer komt ook in rechtse politieke kringen voor. Dat is vreemd, omdat zodra het om meer ideële belangen gaat men ook in linkse kringen niet vies is van lobbyen, Lobbyen is immers in het onderlinge politieke ver-

20) Voor beide gevallen zij verwezen naar M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Visies op het studieveld van politiek en bedrijfsleven*, daarin S. van Ravestein, In een gemengde economie past geen kloof tussen politiek en bedrijfsleven, blz. 20-27; W. Troost, Het onderhouden van overheidsbetrekkingen: een normale managementtaak, blz. 28-39. Eerst genoemde was contactpersoon van Philips in Den Haag, laatstgenoemde vervult deze functie in dienst van DAF-trucks.

21) Naarmate invloedspogingen in een vroeger stadium van het politiek-bestuurlijke agendavormingsproces worden ondernomen neemt de kans op succes ervan toe. Vergelijk J.W. Kingdom, *Agendas, alternatives and public policies*, in het bijzonder blz. 205-218.

22) Voor dit begrip als invloedsmiddel zij verwezen naar A.O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty; responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, Mass., 1970.

23) De negatieve connotatie van het lobbyen komt voort uit misbruik ervan in het verleden, met name in de Verenigde Staten. Om dergelijk misbruik te beteugelen is in dat land reeds in 1946 de 'Regulation of Lobbying Act' ingesteld. Regulering van lobbyen door wetgeving heeft in Nederland tot dusver niet plaatsgevonden.



De autolobby loopt als een trein.

keer heel gebruikelijk en vormt een onmisbaar onderdeel van het politieke instrumentarium. Waarom zouden belangengroepen zich daarvan dan niet bedienen om hun belangen bij de politiek te bepleiten? De Nederlandse vakbeweging heeft dat inmiddels goed begrepen. Legendarisch zijn de lobby-activiteiten van ex-FNV-voorman Herman Bode, die door goed lobbyen bij bevriende partijen, m.n. kringen rond het CDA, in de stelselherziening sociale zekerheid enkele onderdelen die gunstig zijn voor de werknemers „voor de poorten van de hel heeft weggesleept” (24). Ook ondernemingen zouden er meer gebruik van moeten maken, maar daarbij tevens rekening moeten houden met gevoeligheden die op dit terrein vooral in linkse kringen, die overigens wel meer begrip voor de ondernemingsbelangen hebben gekregen, heersen.

De tweede moeilijkheid is gelegen in het Haagse labyrint zelf. Lobbyen heeft allen zin wanneer men op het juiste adres aanklopt. Maar de politiek (met name het oerwoud van regels en wetgevingen) en de overheidsorganisatie (met name het aantal bureau's binnen en tussen departementale afdelingen met elk hun eigen taken en bevoegdheden, maar ook onderlinge conflicten en spanningen) zijn zo ingewikkeld geworden, dat het juiste 'loket' niet altijd gemakkelijk is te vinden. Toch moet het goede adres worden gevonden omdat lobbyen anders zinloos is en zelfs tegen-effecten kan oproepen. Bovendien moet de lobbyist nog verhinderen dat hij zelf bij de politieke en departementale strijd wordt betrokken, want van zulke onderlinge conflicten wordt hij uiteindelijk zelf de grootste verliezer (25).

Dat brengt ons op het derde probleem. Lobbyen vereist een grote mate van specifieke deskundigheid. Die deskundigheid moet liggen op het terrein van de inhoud van het overheidsbeleid (wat is er op het politieke front aan de hand, dat van belang is voor mijn specifieke probleem?) en van de overheidsorganisatie (bij wie en welke afdeling moet ik zijn om mijn probleem aan te kaarten?). Nog veel belangrijker zijn de capaciteiten van de lobbyist op het vlak van de intermenselijke relaties: hij moet met politici en ambtenaren zodanig weten om te gaan dat hij hen wel in

hun waarde laat maar toch zijn zaak weet te bepleiten. Lobbyen dient met andere woorden met kennis van zaken en op een subtiele en gedoseerde manier te gebeuren. Deze combinatie van inhoudelijke deskundigheid en 'sociale intelligentie' is echter schaars. Grote bedrijven zijn er toe overgegaan speciale afdelingen op te richten die zich met politieke contacten bezig houden, evenals grote belangen- en pressiegroepen in de ideële sfeer dat gedaan hebben. Kleinere bedrijven hebben daartoe de mogelijkheid niet. De kleinere ondernemer zal op ad-hocbasis de diensten van een gespecialiseerd bureau moeten inhuren. Als gevolg van schaarste zijn dergelijke bureau's duur. Kan hij zich dat niet veroorloven, dan moet hij zich zelf op het glibberige lobbypad begeven, met alle risico's van dien.

De tweede groep van problemen ligt meer op het *normatieve vlak* (26). Wanneer door een vertegenwoordiger namens een bepaalde organisatie, bij voorbeeld van werkgevers, wordt gelobbyd, is het voor de achterban lang niet altijd mogelijk democratische controle op het doen en laten van de lobbyist uit te oefenen. Diens werkzaamheden worden immers in de informele sfeer verricht en dat kan op gespannen voet staan met de openbaarheid die voor controle achteraf noodzakelijk is. Vooral de vakbeweging kampt nogal eens met het probleem, haar leden ervan te overtuigen dat het door de lobbyist behaalde resultaat het maximaal haalbare is en derhalve aanvaard moet worden. Dat probleem wordt nog groter naarmate de lobbyist tegengestelde belangen moet behartigen. Belangen kunnen niet alleen tegengesteld zijn in de vakbeweging maar ook in de werkgeversorganisatie. De kans dat uiteindelijk niemand van de achterban met het lobbyresultaat echt tevreden is neemt dan toe. Dit is evenwel niet aan de lobbyist te wijten, maar aan het feit dat hij wordt opgezadeld met de behartiging van tegengestelde belangen, die binnende organisatie zelf verzoend hadden moeten worden.

Een ander probleem heeft te maken met 'gelijke behandeling'. Sommigen kunnen beter lobbyen dan anderen, grote bedrijven en organisaties kunnen meer en beter lobbyen dan kleine. De mogelijkheid lobby-activiteiten te verrichten is ongelijk verdeeld, evenals te toegang tot de professionele lobbyistenmarkt. Dat leidt er toe dat sommige ondernemersbelangen met meer resultaat bij de politiek worden behartigd dan andere, niet als gevolg van een inhoudelijke afweging door de politici zelf, maar als gevolg van economische machtsuitoefening die zich op ongelijk verdeeld is (27). Een hedendaags voorbeeld wordt gevormd door de exporterende bedrijven in Nederland, wier belangen bij een arbeidskostenmatigende economische politiek tegengesteld zijn aan die van voor de binnenland-

24) Aldus persoonlijke mededelingen van enkele topfiguren uit de vakbeweging aan auteurs.

25) Politieke stammentwisten binnen en tussen departementen kunnen zeer hoog oplopen omdat ambtelijke bevoegdheden en competenties in het geding zijn. Spreekwoordelijk zijn de gevechten tussen de ministeries van buitenlandse zaken en defensie in de Verenigde Staten over de vraag wie uiteindelijk de buitenlandse politiek van dat land bepaalt. Zie voor analyse van deze machtsstrijd M.H. Halperin, *Bureaucratie politics and foreign policy*, Washington D.C. 1974, alsmede de memoires van diverse oud-politici als Kissinger en Haig. In Nederland woedt een vergelijkbare machtsstrijd tussen bij voorbeeld de departementen van Economische Zaken en van Zaken en Werkgelegenheid over de eerste verantwoordelijkheid voor het werkgelegenheidsbeleid. Lobbyisten kunnen gebruik maken van de processen van steunmobilisatie die dan ontstaan door de strijdende partijen tegen elkaar uit te spelen, maar dat is een uiterst riskante activiteit omdat zulke bemoeienissen zich tegen hen kunnen keren.

26) Zie in dit verband N. Bowie, *Business Ethics*, Englewood Cliffs, N.J., 1982; R.C. Chawning, *Business ethics in a changing culture*, Richmond, 1983; Th. Donaldson, *Case studies in business ethics*, Englewood Cliffs, N.J., 1984.

27) Vergelijk G.P.A. Braam, *Influence firms on the government*. Het verband tussen economische en politieke machtsuitoefening is een centraal element in de politologische theorievorming over machts- en invloedsvelding. 'Elitisten' houden staande dat er een rechtstreeks verband bestaat terwijl 'pluralisten' de suggestie van een monoclausale samenhang tussen beide partijen bestrijden. Zie het genoemde overzichtartikel van Van Schendelen over 'politieke invloed' voor dit debat.

se markt producerende bedrijven die gebaat zijn bij een economische politiek van koopkrachtbevordering. Getuige de door het kabinet Lubbers gevoerde politiek is het eerstgenoemde gedeelte van het bedrijfsleven beter te lobbyen dan het laatstgenoemd. Dit druist niet alleen in tegen het beginsel van gelijke behandeling maar heeft ook economische consequenties. Hiermee is tevens een belangrijk bezwaar tegen de 'belangengroepen', waartoe het Nederlandse politieke stelsel volgens sommige opvattingen is verworpen (28), blootgelegd. Belangen die in de politieke arena worden behartigd moeten eerst als zodanig worden georganiseerd. Organisatievorming is noodzakelijk om een politieke vuist te kunnen maken, maar komt in veel gevallen niet tot stand, omdat de baten van zulke collectieve actie diffuus zijn en de daaraan verbonden kosten voor het individu prohibitief. Ongeorganiseerde belangen, bij voorbeeld die van uitkeringstrekkers of van consumenten, dringen niet tot de politieke arena door en het resultaat daarvan is een belangenvertekening. Het democratische beginsel van 'one man – one vote' wordt erdoor geweld aangedaan terwijl deze stemmen bovendien niet meer worden geteld maar gewogen (29).

Het derde probleem treft de 'belobbyde' politici en ambtenaren. Zij worden als lijdend voorwerp van lobbyactiviteiten onder druk gezet om bepaalde dingen te doen en andere na te laten. Wanneer de druk te groot wordt, wordt de politicus in grote verlegenheid gebracht en dat kan averechts werken. Lobbyen dient daarom altijd met mate, gedoseerd en selectief te gebeuren. De lobbyist moet goed weten waar zijn grenzen liggen. Bovendien moet de lobbyist noch zijn achterban al te hooggespannen verwachtingen van zijn lobby-activiteiten koesteren. Zij kunnen niet eisen altijd, overal en volledig hun zin te krijgen, eenvoudigweg omdat de politicus en de ambtenaar met meerdere belangen hebben rekening te houden, bij voorbeeld met ander onderdelen van het bedrijfsleven, van de vakbeweging, van de consumenten en van de burgers, alsmede van andere politieke organisaties zoals de EEG. De politicus is geen doorgeefluik van bij hem bepleite deelbelangen. Hij heeft tot taak de diverse deelbelangen tegen elkaar af te wegen, te integreren tot een conceptie van algemeen belang (die voor elke politicus overigens verschilt) en dat algemeen belang zo goed mogelijk te behartigen (30).

## Conclusie

Zo ontstaat een genuanceerd beeld van lobbyen als instrument voor de ondernemer om zijn zaken onder de aandacht van de politiek en de overheid te brengen. Lobbyen, mits toegepast met kennis van zaken en sociale intelligentie, met mate, gedoseerd en selectief, kan tot onverwachte resultaten leiden. Daarbij moeten bepaalde morele grenzen niet uit het oog worden verloren. Omkoping en chantage-activiteiten zijn in onze politieke cultuur niet geaccepteerd. Bovendien mag van politici niet worden geëist dat zij sommigen hun zin geven ten koste van anderen en van het algemeen belang. Wanneer deze grenzen niet worden overschreden, is lobbyen niet alleen moreel aanvaardbaar maar kan ook economisch profijt opleveren, niet allen voor het betrokken deelbelang maar ook voor de samenleving als geheel (31).

**J.G.A. van Mierlo  
M. van Giessen**

28) Bekende critici van de Nederlandse variant van de belangengroependemocratie zijn J. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie*, tweede herziene druk, Alphen aan den Rijn 1978; W. Drees jr., *On the level of government expenditure in the Netherlands after the war*, Leiden 1955; W. Drees jr. en F. Gubbi, *Overheidsuitgaven in theorie en praktijk*, Groningen 1968.

29) De Amerikaanse (belangen)groependemocratie is theoretisch uitgewerkt door A. Bently, *The process of government*, Cambridge,

Mass., 1967, en D. Truman, *The governmental process*, New York, 1953. Beiden gaven er ook een normatieve verdediging voor. Zie voor een overzicht van de opvattingen van deze grondleggers van de 'groepsbenadering' in de politicologie J.D. Greenstone, *Group of theories*, in F.I. Greenstein and N.W. Polsby, (red.), *Handbook of political science, volume 2: Micropolitical theory*, Reading Mass., 1975, blz. 243-318. Kritische beschouwingen over theorie en praktijk van de Amerikaanse variant van de (belangen)groependemocratie zijn geschreven door onder meer Th. J. Lowi, *The end of liberalism; ideology, policy, and the crisis of public authority*, New York, 1969, en E.E. Schattschneider, *The semi-sovereign people; a realist's view of democracy in America*, (second edition), Hisdale, Ill., 1975. Zij beiden komen op basis van hun beschouwingen uiteindelijk tot een negatief eindoordeel.

30) In het politieke proces heeft immers de transformatie van de 'individuele welvaartsfuncties' in een 'collectieve' of 'sociale welvaartsfunctie' plaats. De moeilijkheden bij deze transformatie zijn niet gering, zoals de 'economische theorie van het politieke proces' heeft aangetoond. Zie J.G.A. van Mierlo, *De economische theorie van het politieke proces en de representatieve democratie: een overzicht van dertig jaar theorievorming en empirisch onderzoek*, in *Maandschrift Economie*, augustus 1984, jg. 48, nr. 4, blz. 256-285.

31) Dit natuurlijk onder de voorwaarde, dat ieders individuele rationaliteit niet leidt tot collectieve irrationaliteit maar resulteert in het maatschappelijk optimum van collectieve rationaliteit. De spelregels van zowel het economische als het politieke proces dienen dit te bewerkstelligen. Bij de formulering ervan ligt een taak voor economen en politicologen, zoals is betoogd in boven aangehaald overzichtsartikel van een van ons.