



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Lobby in daglicht: een eerlijker politiek speelveld?

Berkhout, J.

DOI

[10.5553/BenM/138900692017044001013](https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044001013)

Publication date

2017

Document Version

Final published version

Published in

B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Berkhout, J. (2017). Lobby in daglicht: een eerlijker politiek speelveld? *B en M : Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 44(1), 85-87.
<https://doi.org/10.5553/BenM/138900692017044001013>

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Lobby in daglicht: een eerlijker politiek speelveld?

Joost Berkhout*

De initiatiefnota 'Lobby in daglicht' bevat nuttige, concrete en betrekkelijk makkelijk uitvoerbare voorstellen voor het transparanter maken van de Nederlandse lobby. De nota lijkt onder lobbyisten niet controversieel, Kamerleden hebben geen principiële bezwaren en de maatregelen zijn vergelijkbaar met regelgeving in andere landen (Chari, Hogan & Murphy, 2010; Greenwood & Thomas, 1998). De huidige of toekomstige regering zou nu eenvoudig concrete initiatieven kunnen nemen om invulling te geven aan de nota. Het kan eventuele praktische en administratieve zorgen wegnemen door bij de uitvoering planmatig te evalueren, zoals ook bij de invoering van het Europese lobbyregister is gedaan. Echter, zoals terecht door Transparency International opgemerkt, is de kabinetsreactie 'vaag'. Het kabinet verwijst genoegzaam naar allerlei lopende initiatieven en praktijken, en weet zelfs het meest concrete initiatief, de openbaring van agenda-afspraken van ministers, in onduidelijkheden te hullen (alle afspraken? per wanneer?). Dat is een gemiste kans. Er zijn namelijk veel goede redenen voor een open openbaar bestuur, vooral het versterken van de controle door media en parlement.

Ik betoog dat het kabinet, samen met de Kamerleden Bouwmeester en Oosenbrug, de mogelijke positieve effecten van lobbytransparantie ruimschoots overschatten (iets wat bijvoorbeeld in de Amerikaanse context ook is gebeurd: zie: Lowery & Gray, 1997). De initiatiefnemers zijn er namelijk van overtuigd dat meer openheid leidt tot (1) meer vertrouwen van burgers in de regering, (2) beleid van hogere kwaliteit, en (3) een eerlijker politiek speelveld. In deze bijdrage bespreek ik de plausibiliteit van deze overtuigingen in het licht van gevestigde politicologische kennis en ga ik voornamelijk in op dit laatste punt: leidt openheid tot een gelijk of eerlijker speelveld van belangenbehartiging? Alvorens dat te doen kijk ik kort naar de verwachte effecten op politiek vertrouwen en de kwaliteit van besluitvorming.

De mogelijke effecten van transparanter bestuur op *politiek vertrouwen* zijn lastig aan te geven, omdat politiek vertrouwen door veel factoren wordt beïnvloed. Een van de dingen die we wel weten is dat alleen het politieke vertrouwen van hoger opgeleide burgers positief beïnvloed wordt door 'proces'-aspecten van de politiek, zoals de mate van corruptie of de openheid van het beleidsproces (Hakhverdian & Mayne, 2012; Van der Meer & Hakhverdian, 2016). Het is dus onwaarschijnlijk dat grote groepen burgers meer vertrouwen in de politiek zullen krijgen wanneer de initiatiefnota realiteit wordt.

Verder is de academische literatuur verdeeld over het effect van een open en toegankelijk lobbystelsel op *de kwaliteit van het openbaar bestuur*. Hierin staan twee

* Dr. Joost Berkhout is universitair docent politieke wetenschappen aan de Universiteit van Amsterdam.

Joost Berkhout

klassieke studies tegenover elkaar: aan de pessimistische kant beargumenteert Olson (1965) dat in een open stelsel sprake zal zijn van een onbeperkte groei van het aantal belangenbehartigers, dat beleidsmakers vervolgens door de bomen het bos niet meer zien en dat hierdoor het beleidsproces op slot komt te zitten. Iets wat uiteindelijk kan leiden tot economische neergang. Aan de optimistische kant betoogd onder anderen Lindblom (1968) dat beleidsmakers baat hebben bij omvangrijke informatie-input van betrokkenen, zelfs wanneer deze informatie sterk politiek gekleurd is. Hierdoor kan een inschatting van de politieke haalbaarheid van voorstellen gemaakt worden en kunnen de focus en insteek van beleidsinitiatieven aangepast worden.

Wordt het speelveld *gelijker en eerlijker*? Of, met andere woorden, is er in een transparante interactie tussen beleidsmakers en belangenbehartigers een betere afspiegeling van de maatschappelijke wensen dan in de huidige 'ontransparante' interactie? Ten eerste moeten we opmerken dat lobby- en beleidsprocessen zich afspelen in 'systems of limited participation' ofwel beleidsgemeenschappen waarbinnen een relatief klein aantal spelers actief is (Cobb & Elder, 1972). Wanneer dergelijke gemeenschappen 'opener' worden, zou het kunnen dat, zoals beoogd door de initiatiefnemers, een breder geheel aan organisaties zich in het proces mengt. Een dergelijke verbreding van de reikwijdte van de beleidstegenstellingen verandert de verhoudingen tussen de betrokkenen op een manier die niet precies te voorspellen is. Dit werkt meestal ten gunste van de 'verliezers' binnen het bestaande beleidscircuit (Schattschneider, 1960). Bijvoorbeeld, wanneer een breder geheel aan organisaties zou meedingen naar subsidies op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, is het waarschijnlijk dat de verhoudingen tussen de verschillende doelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid verschuiven ten bate van de minder gevestigde spelers. Of daarmee op een betere manier een afspiegeling van de maatschappelijke wensen op dit gebied wordt bereikt, is niet duidelijk. Het sterker maken van 'verliezers' binnen smalle circuits kan immers een versterking betekenen van beleidsposities die maatschappelijk weinig steun vinden.

Ten tweede, wanneer het transparant maken van de lobby ertoe leidt dat beleidsmakers zich openstellen voor een bredere groep van belangenbehartigers, moeten we ons afvragen welke groepen in de samenleving in staat zijn om een gemeenschappelijke politieke stem te vormen. Hiervan weten we dat dit ongelijk verdeeld is. Om te kunnen voortbestaan dienen belangenbehartigers een nuttig geheel aan diensten aan te bieden aan leden ('selectieve voordelen', zoals de ANWB de wegenwacht aanbiedt), en kunnen zij daarnaast, als bijproduct, gemeenschappelijke belangen verwoorden in het beleidsproces (Olson, 1965). Hierdoor ontstaan substantiële verschillen in mobilisatie tussen groepen burgers, en tussen burgers en bedrijven (ten gunste van het bedrijfsleven). Dit wordt verder versterkt door de zogenaamde 'participatieparadox', die stelt: hoe meer participatiemogelijkheden, hoe minder representatief de groep participanten. Slechts een deel van de bevolking is genegen om zich aan te sluiten bij een belangengroep (Marien, Hooghe & Quintelier, 2010), en hierdoor worden onder andere de zorgen van lager opgeleiden minder goed verwoord door belangenorganisaties. Met andere woorden, de bestaande en gedeeltelijk bekende ongelijkheden in de mobilisatie van

belangen worden op deze manier gekopieerd in het beleidsproces. Hierdoor zullen slecht of niet gemobiliseerde belangen dus niet of nauwelijks een stem krijgen. Voor een 'eerlijk en gelijk' speelveld is dus meer nodig dan transparantie. Hiervoor, tot slot, is openheid nodig over de criteria die beleidsmakers hanteren om te 'horen' of 'toegang te verstrekken'. Dit vergt een dieper en complexer initiatief dan nu is ingediend. Een organisatie met meer leden moet misschien meer toegang krijgen, een belangenbehartiger die sterker geraakt wordt moet beter gehoord worden, en een vertegenwoordiger met meer kennis van zaken misschien ook. Politicologen hebben op dit moment geen eenduidig of simpel advies voor wat betreft de criteria die men kan toepassen om het geheel aan maatschappelijke organisaties, met toegang tot het beleidsproces, tot een goede afspiegeling van de maatschappelijke wensen te maken (Lowery e.a., 2015). Maar dit neemt niet weg dat bijvoorbeeld in de beoogde 'lobbyparagraaf' een paar zinnen over de criteria van ontvankelijkheid opgenomen kunnen worden of dat, bij de samenvatting van een internetconsultatie, een opmerking kan worden gemaakt over de weging van de verschillende bijdragen. Echter, dergelijke aanpassingen in de institutionele spelregels maken de politiek nauwelijks eerlijker. De sterke verschillen in politieke participatie tussen burgers, tussen de politieke organisatie van bepaalde belangen en het noodzakelijk specialistische karakter van beleidsprocessen leiden uiteindelijk tot een fundamenteel ongelijk en oneerlijk lobbyspeelveld.

Literatuur

- Chari, R., Hogan, J., & Murphy, G., (2010). *Regulating Lobbying: A Global Comparison* (European Politics Research Unit Series). Manchester: Manchester University Press. Zie ook: www.regulatelobbying.com/.
- Cobb, R.W., & Elder, C.D. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Greenwood, J., & Thomas, C.S. (1998). Introduction: Regulating Lobbying in the Western World. *Parliamentary Affairs*, 51 (4): 487-499.
- Hakhverdian, A., & Mayne, Q. (2012). *Institutional trust, education, and corruption: a micro-macro interactive approach*. *The Journal of Politics*, 74 (3): 739-750.
- Lindblom, C.E. (1968). *The policy-making process*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Lowery, D., & Gray, V. (1997). How some rules just don't matter: The regulation of lobbyists. *Public Choice*, 91 (2): 139-147.
- Lowery, D. e.a. (2015). Images of an unbiased interest group system. *Journal of European Public Policy*, 22 (8): 1212-1231.
- Marien, S., Hooghe, M., & Quintelier, E. (2010). Inequalities in Non-institutionalised Forms of Political Participation: A Multi-level Analysis of 25 countries. *Political Studies*, 58 (1): 187-213.
- Meer, T. van der, & Hakhverdian, A. (2016). Political trust as the evaluation of process and performance: A cross-national study of 42 European democracies. *Political Studies*.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schattschneider, E.E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. New York: Holt, Rinehart, and Winston.