

Tekst 12

A.F.A. Korsten en J.M. van Luik

Lobbyen

in: *Handboek strategie en beleid in de publieke sector, bewerkte versie, 2009*

Lobbyen

A.F.A. Korsten en J. M. van Luik

Introductie 199

- 1 Lobbyist: wie is dat? 203
- 1.1 Externe lobbyisten 203
- 1.2 Eigenschappen van een externe lobbyist 204
- 1.3 Nut voor bestuur 206
- 2 De bezigheden van de professionele lobbyist 207
- 3 Voorwaarden voor lobby 208
- 4 Vormen van lobby 208
- 4.1 Lobbymethoden en -technieken 209
- 5 Lobby en overheidsniveaus 211
- 5.1 Bij welke overheid? 211
- 6 De plaats van lobby in de organisatie 214
- 6.1 Argumenten voor lobby verschoven 215
- 6.2 Visie van externe adviesbureaus 215
- 6.3 Lobbyen op welke beleidsterreinen? 216
- 7 Succesvolle en falende lobby 217
- 7.1 Succes- en faalfactoren bij lobby 218
- 7.1.1 Specifieke factoren bij lobby 219
- 8 Waardering van lobby 220

Literatuur 223

Lobbyen

Deze beschouwing is deels een bewerking van een eerder gepubliceerd artikel door Baakman, Korsten en Van Mierlo, dat in 1995 verscheen in 'Handboek strategie en beleid in de publieke sector'. Een actualisatie door van Luik heeft begin 2009 plaatsgevonden.

INTRODUCTIE

Als onderdeel van een cursus *Overheid en bedrijf* kunnen we het verschijnsel 'lobbyen' vanuit twee invalshoeken benaderen. Vanuit de overheid gezien is lobbyen een bepaalde vorm van politieke participatie. Onder politieke participatie verstaan we het geheel van pogingen om overheidsbeleid te beïnvloeden. Er zijn meer vormen van politieke participatie, zoals verkiezingen, demonstraties, handtekeningenacties op internet (bijvoorbeeld tegen het afsteken van vuurwerk door particulieren). Lobbyen is echter een wat bijzondere vorm, want lobbyen als vorm van politieke participatie en beïnvloeding komt, in tegenstelling tot genoemde voorbeelden, niet of nauwelijks in de openbaarheid.

Lobbyen vindt doorgaans in stilte plaats.

Vanuit 'het bedrijf' gezien is lobbyen een manier om een deel van de omgeving van het bedrijf (in dit geval de overheid) in gunstige manier te beïnvloeden. Althans, dat is de vooropgezette bedoeling.

Het bedrijfsleven doet dit op diverse manieren, al of niet in verenigingsverband, al of niet direct, al of niet bij de hoogste macht of de uiteindelijke beslisser. Het bedrijfsleven benadert, net als zo vele andere instanties of burgers met een particulier belang, sinds jaar en dag individuele ambtenaren, parlementariërs en zelfs bewindslieden om aandacht te vragen voor hun zaak. Nieuw is het verschijnsel lobbyen geenszins, want sinds vele decennia zijn grote bedrijven en belangenorganisaties bezig met deze vorm van belangenbehartiging en beïnvloeding.

Voorbeeld

In de Verenigde Staten is de National Rifle Association (de wapenlobby) wellicht het meest bekende voorbeeld van een tientallen jaren actieve lobbyorganisatie. Als we het over bekende voorbeelden hebben, dan wordt in Nederland al jaren veelvuldig gesproken van een gecombineerde autolobby van ANWB, BOVAG en RAI.

Om het trouwens nog ietwat ingewikkelder te maken: overheden lobbyen ook. Vooral lagere overheden, zoals gemeenten en provincies maken veel werk van georganiseerde lobby's bij hogere overheden. We komen hier nog op terug.

Waar komt het woord vandaan?

Naar verluidt is de term 'lobby' in de betekenis van 'beïnvloeding van gezagsdragers' ontstaan in het begin van de 19e eeuw. De eerste keer dat het woord in gedrukte vorm opduikt is in 1820 in een Amerikaans krant uit New Hampshire.

In Engeland wordt geclaimd dat het woord is ontstaan door het samenscholen van Members of Parliament in de lobby (het voorportaal of de hal) van 'The House of Lords' of 'House of Commons'.

Lobbykantoren en public affairs-afdelingen

Niet alleen wordt er steeds meer gelobbyd, maar ook breidt het bedrijfsleven het spectrum van kanalen om gehoor te vinden, uit. Behalve door intermediaire organisaties, zoals de branchevereniging en de brancheoverstijgende werkgeversorganisaties, wordt er nu ook gelobbyd door speciaal daarvoor opgerichte public affairs-afdelingen van grote bedrijven en door externe lobby-kantoren. Ondernemingen, zeker de grotere, laten steeds vaker voor specifieke onderwerpen de intermediaire organisaties links liggen en komen zelf, via een eigen of extern ingehuurde lobbyist, soms zelfs via een eigen voorpost in Den Haag of Brussel, op voor het eigen standpunt. Zij laten steeds meer alleen de globalere onderwerpen aan de branche- en werkgeversorganisaties over.

Intussen zijn ook andere organisaties dan de private gaan lobbyen. Zo zijn non-profitorganisaties ook actief geworden. De beroepsvereniging van tandartsen nam al jaren geleden een lobbyist in de arm. Ook organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciale Overleg (IPO) roeren zich. Zelfs afzonderlijke departementen en gemeenten schuwen lobby niet meer en begeven zich in de Brusselse arena.

Grote ondernemingen

We richten ons in het onderstaande voornamelijk op de wat grotere ondernemingen. Deze organisaties kennen immers al een lange lobby-traditie bij de Nederlandse overheden en bij de Europese Unie (EU) en hierover bestaan ook de meeste gegevens. Over eventuele lobby's van de kleinere ondernemingen en overheden zijn de gegevens nog schaars. Gelukkig is de laatste jaren het voor studie en onderzoek beschikbare materiaal verrijkt met enige voor ons onderwerp relevante gevalsbeschrijvingen en interviews; interviews met beroepslobbyisten, maar ook met ondernemers en politici. Daarmee wordt het ook mogelijk van binnenuit enig licht te werpen op het verschijnsel 'lobby'.

Omvang

Cijfermatig ontstaat er geleidelijk aan een beeld van de omvang van de georganiseerde lobby. Zo bleek uit een studie van Greenwood (2002) dat in Brussel de ongeveer 15.000 Europese commissieleden en -ambtenaren reeds geconfronteerd worden met meer dan 20.000 (!) professionele lobbyisten (Coen, 2007). Andere bronnen, zoals Wikipedia, spreken van ongeveer 15.000 lobbyisten in Brussel (bestaande uit: consultants, European trade federations, non governmental organizations (NGO's), companies, national associations, enz.). Volgens Coen (2007) komen de laatste schattingen over de verdeling van deze lobbyisten op ongeveer 70% voor het bedrijfsleven en ongeveer 20% voor NGO's).

Literatuur

Er bestaat intussen veel internationale literatuur over het fenomeen lobbyen. Bekende auteurs op dit gebied zijn bijvoorbeeld Greenwood, Maloney, Coen. In Nederland is met name onderzoek verricht door Van Schendelen, Huberts, Klandermans, Pestman, Van Noort. Vooral de Leidse politicoloog Van Schendelen is in de Nederlandse context een erkende expert die vaak met (de studie van) het lobbyen wordt geassocieerd.

Begripsbepaling

Voor het begrip 'lobby' nemen we de omschrijving van A. van Schendelen, die het duidt als iets tussen 'informeel informatie uitwisselen met formele gezagsdragers' en 'informeel pogen formele gezagsdragers te beïnvloeden' (Van Schendelen, 1993). De kernwoorden zijn dus: *informeel, informeren, beïnvloeden*. Lobbyen wordt door initiatiefnemers wel gezien als een poging om de uitkomsten van besluitvorming te beïnvloeden. Maar beïnvloeden klinkt volgens sommigen wat te negatief. Lobbyen is volgens sommigen eerder informeren, argumenteren en overtuigen en daardoor beïnvloeden. Maar lobbyen betekent ook het opbouwen van een netwerk van goede contacten met politici en ambtenaren en het kweken van begrip voor de individuele (organisatie)problemen en -belangen. Toch voldoet volgens een aantal geïnterviewde (grotere) ondernemers het begrip 'belangenbehartiging' niet als synoniem. Dat geschiedt vaak voor of door een collectief; bij lobbyen zou het vooral om de individuele organisaties gaan.

Lobby en strategie

Lobbyen kan voor een individuele organisatie gedaan worden door de leiding, een eigen afdeling, commissie of functionaris (lobbyist), of door een externe instantie of belangenorganisatie (NCW, VNO, VNG bijvoorbeeld) die als intermediair optreedt, of door een lobby-kantoor (public affairs-consultant).

Is het inzetten van een externe lobbyist iets dat veel weg heeft van uitbesteding van werk zonder veel betrokkenheid van de leiding van een organisatie of is lobby toch veelal een zaak van de leiding zelf en ligt de uitvoering ook bij de leiding?

Sommigen menen dat de laatste optie de meest wenselijke is: de leiding hoort de contacten met de omgeving te onderhouden. Dat geldt voor private organisaties. Maar bij overheden die lobby bedrijven?

Uiteraard blijven bij lobby van overheden politieke bestuurders politiek verantwoordelijk voor handelingen van ambtenaren, ook als ze zelf de arena niet betreden. Een andere zaak is of die bestuurders lobbyen tot hun taak rekenen.

Lobbyen kan door een leidinggevende zelf geschieden, door een lobbyist, door leiding en lobbyist in samenspraak en wisselwerking. Een voorbeeld van het eerste is Lubbers, die zelf (veel) deed in de race om het commissievoorzitterschap van de Europese Unie. Het succes van dit type lobby is begrensd. Maar veelal komt een leidinggevende, in dit type lobby, op voor een *zaak* en niet voor zichzelf als persoon. Dit type is echter schaarser naarmate de instantie verder weg ligt en de lobby-arena voller en complexer is. Weinig leidinggevendens weten zelf, zonder steun van een staf of lobby-kantoor, de wegen in de EG-bureaucratie in Brussel.

Wat te zeggen van de derde variant? Doorgaans mist een bestuur de kennis, de tijd, de ervaring en het overzicht om alle aspecten van een lobby zelf te overzien. Er wordt dus hulp ingeroepen. Een lobbyist kan dan voorbereidend werk doen voor de eigenlijke lobby door een leidinggevende. Dan zal sprake zijn van wisselwerking. De leiding zal zich met een lobby vooral dan zelf bezig houden als het gaat om kerntaken, dus om strategisch management.

Achtergronden

Lobbyen door en voor organisaties komt in vrijwel alle landen met een gemengde economische orde voor, maar er is wel een tempoverschil in de ontwikkeling per land. In de VS is lobbyen al zover ingeburgerd en als 'fact of political life' aanvaard, dat er een speciale 'Lobbying act' is om het verschijnsel te reguleren. In de VS moeten lobbyisten zich laten registreren: in Washington stonden er in 2005 al zo'n 35000 ingeschreven (*Washington Post*, 22 juni 2005). Professionele lobbyisten moeten daar ook in een kwartaalrapport publiceren welke bedragen ze aan welke activiteiten besteedden. Zo ver is het in Nederland nog niet, maar de professionele lobby is in ons land wel sterk in opmars, en dat heeft alles te maken met veranderingen in de aard van de interactie tussen overheden en ondernemingen.

Door het veranderde karakter van het overheidsoptreden in de jaren zeventig kregen bestuurders van ondernemingen en andere particuliere organisaties, ambtenaren, (overheids)bestuurders en politici volgens Beekers en Van Helsdingen (1981: 5) meer en meer direct en persoonlijk met elkaar te maken. Naast een uitbreiding van het generieke overheidsoptreden op terreinen als sociale zaken, werkgelegenheid, prijzen, regionaal beleid en dergelijke, vielen er ook steeds meer specifieke overheidsinterventies waar te nemen volgens geïnterviewde ondernemers, ambtenaren, bestuurders en politici. Daarbij ging het vaak vooral om de financiële steun aan individuele bedrijven. Terwijl, als onderdeel van de algemene groei van de interdependentie tussen alle mogelijke maatschappelijke instanties, ook overheid en bedrijfsleven meer en meer van elkaar afhankelijk raakten, en als gevolg van specifiek beleid de aantallen directe contacten tussen bestuurders van ondernemingen, ambtenaren en politici toenamen, werd de sfeer er niet beter op, integendeel. Soms was zij zelfs openlijk vijandig. Zulke onderlinge verhoudingen zijn echter in het belang van de overheid noch in dat van de bedrijven. In de woorden van een adjunct-directeur van Philips: 'in een gemengde economie past geen kloof tussen politiek en bedrijfsleven' (Van Schendelen, 1985: 20).

Nu waren in het begin van de jaren tachtig de grootste ondernemingen over het algemeen al wat meer op de hoogte van relevante wetgeving, van beleid in ontwikkeling en van bestaande faciliteiten dan voorheen doorgaans het geval was. Ze hadden speciale afdelingen opgericht en/of personen in dienst genomen om de (eigen) onderneming op de hoogte te houden, iets wat de minder grote bedrijven zich natuurlijk minder gemakkelijk veroorloven konden en kunnen. Ondanks – en deels natuurlijk ook dankzij – dat de grotere ondernemingen hun 'overheidsbetrekkingen' institutionaliseerden, groeide de contactbehoefte met departementen en parlement verder. Zij groeide evenwel aan beide zijden; ook ambtenaren en politici bleken er het nut van in te zien. Nu is het erkennen van de behoefte aan contact om op de juiste plaatsen informatie te kunnen ontvangen en zondig te geven één ding, maar kennis van het juiste loket bij de overheid een ander. Zelfs bij grote ondernemingen was die kennis lang niet overal in voldoende mate aanwezig.

In dit zoeken en tasten, en door het gegroeide besef dat men elkaar nodig heeft, schiepen overheid en bedrijfsleven de ruimte voor het opbouwen van netwerken, het organiseren van contacten en het uitwisselen van informatie door externe (advies)bureaus. Er bleek niet slechts plaats voor interne institutionalisering van 'overheidsbetrekkingen' in grote ondernemingen en instanties als de Sociaal-Economische Raad, VNO en Kamers van Koophandel. Er ontstond ook ruimte voor op dit gebied gespecialiseerde, extern in te huren adviseurs omdat vrijwel alle grotere, en niet alleen de allergrootste ondernemingen, zich gingen realiseren dat het in hun (bedrijfs)belang was zich ook met overheden en hun beleid bezig te houden. Onder deze omstandigheden kreeg, naast de al bestaande generieke werkgevers- of ondernemerslobby's, de opkomst van de specifieke ondernemingsslobby, al dan niet met behulp van een externe professional, een kans.

Hoewel de opkomst van lobby dus sterk verbonden is met de positie van private organisaties, is het allang niet meer zo dat uitsluitend deze organisaties lobby bedrijven. Ook (semi)overheidsorganisaties in de sfeer van landbouw, media en dergelijke zijn actief. Denk aan het Landbouwschap, productschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Op motieven waarom deze organisaties niet alleen in Den Haag maar meer en meer ook in Brussel het gezicht laten zien, wordt verderop ingegaan.

1 Lobbyist: wie is dat?

Lobbyisten zijn er uiteraard in alle soorten en maten. Menig lobbyist is werkzaam bij een van de gespecialiseerde lobby-bureaus, gevestigd in Den Haag of Brussel. Ze zijn voorzien van wijdsse namen als 'public affairs consultant'. Maar de lobbyist kan ook in dienst zijn van een onderneming of zelfs een publieke organisatie. In dat geval is het belangrijk te letten op de mate van beleidsvrijheid, of de omvang van het mandaat dat zij hebben. Zo kunnen we onderscheid maken tussen de onderhandelaar, de verbindingsman (of -vrouw) en de pleitbezorger. De *onderhandelaar*, vermoedelijk een schaars type, kan vergaande afspraken maken op politiek en ambtelijk niveau. De *verbindingsman* is de contactpersoon die grossiert in informatie; hij heeft beduidend minder speelruimte dan de onderhandelaar. De *pleitbezorger*, min of meer de 'echte' lobbyist, is degene die tussen de onderhandelaar en de verbindingsman instaat. De pleitbezorger informeert anderen, argumenteert en tracht te overtuigen.

1.1 EXTERNE LOBBYISTEN

De drie genoemde typen zijn te beschouwen als typen *interne* lobbyisten. Daarnaast zijn er de *externe* lobbyisten met een zelfstandige praktijk. Deze adviseurs afficheren zich, in tegenstelling tot wat bij voorbeeld in de VS gebruikelijk is, in Nederland doorgaans liever niet als lobbyist: de term is hier nog steeds beladen, al wordt dat de laatste jaren snel minder. Sommigen noemen zich bijvoorbeeld 'adviseur overheidsbetrekkingen'. Menig lobbyist voelt zich van oudsher belangenbehartiger, maar ziet in het werk zeker ook een belangrijk communicatie-element. De lobbyist wordt geconfronteerd met diverse spanningsvelden waarin hij moet

opereren, waaronder de spanning tussen adviseren en uitvoeren, tussen de gidsfunctie en de betrokkenheid, tussen monitoring en onderhandeling. Hoe met die spanningsvelden omgegaan wordt, zal van persoon tot persoon en van kantoor tot kantoor verschillen; eenvoudig is dat zeker niet.

Externe adviseurs op het gebied van overheidsbetrokkingen onderscheiden zich van organisatieadviseurs, van advocaten en van zogeheten zaakwaarnemers. Dat is te verduidelijken door allereerst eens te bezien over welke *eigenschappen* zo'n externe lobbyist moet beschikken.

1.2 EIGENSCHAPPEN VAN EEN EXTERNE LOBBYIST

Hij of zij dient een ruime *werkervaring* te hebben. Niet zelden is een ervaren adviseur werkzaam geweest in verschillende bedrijven of zelfs in een koepelorganisatie. Dit levert onder meer netwerkkenis en invoelingsvermogen op. Het verrast dan ook niet dat een gemiddeld advieskantoor een breed spectrum aan disciplines in huis heeft.

Voorbeeld

Een Nederlands kantoor telde in 1988 al dertien medewerkers, waaronder een econoom, twee juristen, een politicoloog, een pr-specialist, een communicatie- en taalwetenschapper, en een voormalig parlementair journalist. Het adviseerde toen aan zo'n dertig relaties; bij de helft daarvan ging het nadrukkelijk om lobby's bij de overheid. Ad hoc-opdrachten accepteerde dit kantoor zelden: met de meeste klanten bestond een vaste (vertrouwens)relatie. Daarbij past dat dergelijke kantoren zich zelden nadrukkelijk extern willen profileren: amper of geen advertenties, geen folders of 'direct mail' naar klanten. Men manifesteert zich indirect, bijvoorbeeld door lezingen te geven. Ook door bewust voor een '*low profile*' te kiezen blijken dergelijke kantoren een bijzonder type binnen het landschap van adviesbureaus.

Ten eerste is de rol van adviseur 'overheidsbetrokkingen' een hele bijzondere. Zo'n adviseur is geen advocaat, want die treedt (mogelijk) voor iedereen in de arena; de externe lobbyist verliest zijn geloofwaardigheid door frequent van argumentatie en partij te wisselen en door voor tegengestelde belangen van uiteenlopende ondernemingen of andere organisaties te strijden. De lobbyist kiest dus voor *bestendigheid*.

Ten tweede is de externe adviseur over het algemeen *geen dominante adviseur*; de externe lobbyist is menigmaal slechts een souffleur en gids. De mate van actieve betrokkenheid bij een onderwerp verschilt overigens nogal. Dat hangt sterk samen met overwegingen van expertise binnen een kantoor en bij de klant, overwegingen van doelmatigheid in de relatie en overwegingen van effectiviteit bij het uitvoeren van acties. In elk geval moet de 'goede' lobbyist zichzelf in de schaduw kunnen plaatsen. Daarom worden ex-politici wel ongeschikt geacht als extern adviseur; zij hebben immers per definitie geen '*low profile*' en kunnen veel effectiever als commissaris van een specifiek bedrijf lobbyen.

Externe lobbyisten zijn niet slechts een bijzondere (overigens heterogene) categorie in vergelijking met andere adviseurs, advocaten of ex-politici die als commissaris aandacht vragen voor een particulier belang. Zij zijn ook te onderscheiden van zogenaamde *zaakwaarnemers*. Een zaakwaarnemer is immers een persoon of institutie die opkomt voor de belangen zoals hij die ziet van een bepaalde groep, zonder zelf tot die groep te behoren en zonder daartoe door die groep of vertegenwoordigers te zijn gekozen of aangesteld. Zaakwaarnemers als Amnesty International richten zich veelal op lotsverbetering en/of emancipatie; ze worden niet aangezocht en zeker niet door hun 'cliënten' voor hun inspanningen betaald. Dat is uiteraard met externe lobbyisten wel het geval.

Omdat het *inschakelen* van een (interne en externe) lobbyist doorgaans geld kost, kan men licht vermoeden dat ook de inzet van lobbyen vaak een financiële achtergrond heeft. Subsidies, investeringen en voorzieningen zijn populaire lobby-onderwerpen. Vooral interessant zijn zaken die (nog) niet zo erg vastliggen en nog niet al te zeer door openbare meningsvorming zijn belast. Daar zijn overigens niet alleen ondernemingen in geïnteresseerd; dat geldt evenzeer voor de lagere overheden. Een hoofdmotief voor de benoeming van een lobbyist voor een provincie of gemeente kan, naast een direct materieel belang, ook algemene onvrede over het contact met het politieke en ambtelijke circuit zijn. Deze overweging geldt dus voor ondernemers zowel als voor lagere overheden.

Voorbeeld

Casus garnalenpellers

Soms worden lobbyisten ingeschakeld om iets tegen te houden. Een voorbeeld waarbij een lagere overheid en een onderneming elkaar op dat punt vonden is het volgende: 'Toen het thuispellen van garnalen dreigde te worden verboden, heeft een van de provinciale lobbyisten een sterke campagne tegen de maatregel gevoerd in de Tweede Kamer: een visverwerkingsbedrijf in zijn provincie, dat de thuispellers in dienst heeft, zou door het verbod worden gedupeerd'. De (let wel: overheids)lobbyist toog daarom met de eigenaar van het bedrijf naar het Binnenhof. Bij de VVD spraken ze over de ondernemersproblematiek. D66 werd aangesproken op pragmatisch handelen, bij het CDA ging het om de afkomst en bij de PvdA benadrukte men de werkgelegenheid (De Later, 1988 : 434). Men onderkende dat partijen een vraagstuk niet steeds hetzelfde definiëren en in dezelfde terminologie benaderen. Daarmee hangt samen dat politieke partijen ook andere symboolwoorden kennen; ze leggen in traditie en program verschillende accenten. Die benadering bleek te werken.

Succesvol lobbyen vraagt om *tactisch inzicht*. De lobbyist dient zich te kunnen verplaatsen in de gedachtewereld van alle belangrijke actoren die bij de besluitvorming betrokken zijn. Maar we zien in dit voorbeeld nog iets opmerkelijks. Een provinciale lobbyist trad hier niet voor het provinciaal bestuur in het strijdperk, maar voor een derde, een bedrijf in de provincie. Ondernemingen kunnen, als dat zo uitkomt, dus soms ook gebruik maken van een overheidslobbyist in plaats van een eigen kracht of een ingehuurd professional, als die bij voorbeeld niet op stel en sprong beschikbaar of te duur mochten zijn.

Het ad hoc karakter uit het voorbeeld is overigens meer uitzondering dan regel. Lobbyen is doorgaans *niet* te zien als een *eenmalige daad* van informeren, argumenteren en overtuigen. Zo werkt het meestal niet. Het is ook en vooral een proces om de geesten rijp te krijgen voor een standpunt: allereerst in een onderneming, later daarbuiten. Ook een lobby ten gunste van een specifiek onderwerp staat niet altijd op zichzelf. Die past nogal eens in een langer lopend proces van het bewerken van de publieke opinie. Zelfs als een lobby wel afgerond lijkt, is er soms nog een opstanding na de dood.

1.3 NUT VOOR BESTUUR

Omdat een lobbyist niet alleen maar iets te vragen of te wensen, maar soms ook iets te bieden heeft, kan hij interessant zijn voor ambtenaren en politici. Hij beschikt (soms) over informatie die van vitaal belang is voor de beleidsvorming of -uitvoering. Lobbyen kan zo de vorm aannemen van een ruil op de politieke markt. Een lobbyist: 'Door de hoogwaardige informatie die ik bied, krijgt een ambtenaar een kwalitatief beter rapport of beleid en een Kamerlid een kwalitatief betere inbreng' (De Later, 1989 : 43). Lobbyisten verlenen soms ook hand- en spandiensten zonder een directe tegenprestatie in het vooruitzicht te hebben, bijvoorbeeld aan Kamerleden. Zij helpen ze dan bij het maken van Kamervragen, moties en amendementen. Maar dat is dan een investering in het opbouwen van een goede relatie voor in de toekomst: een soort ruil op termijn. Voor een druk bezet parlementariër is dit soms erg handig. Onderzoek onder ondernemingen toonde aan dat zij doorgaans weinig moeite hebben met deze ruiloriëntatie. De Kamerleden zelf zijn er al evenmin ontevreden over.

De intermediaire organisaties zijn echter over het algemeen niet bijzonder enthousiast over het verschijnsel ondernemingslobby. Het betreft immers maar al te vaak een geïndividualiseerd belang en daar zijn ondernemersorganisaties niet voor. Zij, de intermediaire organisaties, richten zich op aandachtsgebieden van algemeen belang voor hun organisatie en hun leden. Generiek en specifiek beleid raakt deze organisaties, maar over specifiek beleid krijgt de Kamer nooit een helder beeld van de ondernemersorganisaties. Omdat specifiek beleid zich ook zelden richt op bedrijfstakken als zodanig, komt er meestal geen eenduidig antwoord uit de bedrijfstak. Bovendien kan specifiek beleid dat gericht is op individuele bedrijfsbelangen, in conflict komen met generiek beleid waarmee collectieve belangen van een gehele bedrijfstak of -sector zijn gediend. Er blijft dus een zeker 'gat' in de meningsuiting en daar springen individuele ondernemingen in, zeker als het gaat om specifiek beleid dat deze ondernemingen raakt.

2 De bezigheden van de professionele lobbyist

Wat doet een lobbyist in Den Haag zoal? Overdag zal hij wellicht de Kamerdebatten volgen en verdiept hij zich in dossiers. Zijn eigenlijk werk gebeurt echter vooral in de avonduren. Dan zoekt hij contacten en probeert hij te bereiken dat de positie en belangen van zijn bedrijf worden meegewogen in de politieke besluitvorming. Hij doet dit bijvoorbeeld door twee keer per jaar de voorzitters en economisch specialisten van de drie grote fracties met de hoofddirectie van zijn bedrijf in contact te brengen. Men wisselt dan vrij van gedachten. Er is amper sprake van een agenda, en al helemaal niet van onderhandelingen.

De professionele lobbyist volgt het verloop der gebeurtenissen, legt dus contacten, organiseert dat men elkaar treft, bevordert een overlegklimaat en bepleit standpunten. Het gaat daarbij wel vaak, maar zeker niet uitsluitend om het verwerven van overheidsopdrachten. In het algemeen houden bedrijven het lobbyen en de reguliere acquisitie van opdrachten gescheiden. Bij het eventuele dingen naar een overheidsopdracht is het wel duidelijk of er succesvol gelobbyd is of niet, maar in de praktijk blijkt het lang niet altijd om zulke tastbare zaken te gaan en dan is het minder duidelijk of er wel 'gescoord' is en zo ja, door wie. Dat blijkt ook uit de visie die de professionals op hun werk hebben. Bennis, die onafhankelijk lobbyist in Den Haag was, zei het eens zo: 'Voor mij is lobbyen niet winnen, maar doordringen tot de besluitvorming. Niet alle lobby hoeft openbaar te zijn, maar het resultaat moet het daglicht kunnen verdragen' (NRC, 19 nov. 1988).

Daarmee wordt de vinger op een zere plek gelegd: wat zich in het beslotene afspeelt hoeft niet per se iets te zijn dat het daglicht niet kan verdragen, maar wie onder het wantrouwend oog van het publiek moet werken zal allicht wat minder gemakkelijk voor een verleiding bezwijken dan hij die zijn werk voortdurend in de luwte van de openbaarheid moet verrichten. In dat opzicht moet een lobbyist die qualitate qua regelmatig voor ethische dilemma's geplaatst wordt, zichzelf de maat nemen. Erg veel weten we daar overigens niet van.

Doorgaans zal een lobbyist zich niet direct met de verkoop bemoeien, aldus de al eerder aangehaalde Bennis. Ook uit de beschrijving die Troost (voormalig manager public affairs van Daf Trucks; werkend op een Haags kantoor) van zijn activiteiten geeft, blijkt niets van een nadruk op sales management. Zijn werk speelde zich af op vier fronten:

- het volgen van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en het signaleren van zaken die voor de onderneming van belang kunnen zijn of worden (hier vervult hij vooral de functie van ondernemingsantenne)
- het inschatten van de politieke voetangels en klemmen van concrete, voor de onderneming relevante zaken (dan treedt hij als adviseur of deskundige binnen de onderneming op)
- het informeren van ministeries, dat wil zeggen: ambtenaren over concrete ontwikkelingen en vraagstukken
- het informeren van parlementariërs (zie Van Schendelen, 1985: 28-39).

Troost verrichtte die activiteiten in een aparte afdeling overheidsbetrekkingen; zij zetelt in Den Haag en ressorteert direct onder de voorzitter van de Raad van Bestuur. Zo is de ondernemingslobby van Daf institutioneel vorm gegeven; andere bedrijven hebben dat weer anders gedaan (zie *Public Affairs Consultants*, 1992; Van Schendelen, 1993a).

3 Voorwaarden voor lobby

Om het opzetten van een lobby überhaupt zinvol te laten zijn, moeten wel enige voorwaarden vervuld zijn. Laten we deze condities eens op een rij zetten.

In de eerste plaats moet men natuurlijk weten wat men wil en daar consistent in zijn, anders raakt men zelf in verwarring. Dit betekent tevens stabiliteit tonen, zodat de ander weet wat men aan de lobbyist heeft. Een lobbyist die te vaak van mening verandert is, voor zijn gesprekspartners lastig te hanteren.

In de tweede plaats is de bereidheid nodig om tot compromisvorming te komen, want zonder 'geven en nemen' zijn er nauwelijks zaken te doen. In het verlengde hiervan dient men dus over *ruilmiddelen* te beschikken en die ook te gebruiken: men opereert op een (politieke) markt en dus dient men te ruilen: bijvoorbeeld voor het verstrekken van informatie steun teruggeven of een coalitie aangaan. Wie niets te bieden heeft, kan maar heel weinig vragen.

Ten derde moet er uiteraard voldoende actuele en feitelijke kennis voorhanden zijn. Niet alleen kennis van de eigen organisatie en beleid, zogeheten *institutionele kaartkennis*, is vereist, ook de belangen rond een politiek strijdpunt dient men te kennen: wat willen anderen en waarom? In de vierde plaats is het noodzakelijk een *onbevangen spelhouding* te hebben: 'geduldig bij vertragingen', 'vasthoudend bij wisselvalligheden', 'koel in de hitte' zijn uitdrukkingen die in dit verband vallen.

Ten vijfde moet men beschikken over voldoende *hulpmiddelen*. Hoe meer tegenspel te verwachten is, hoe meer middelen nodig kunnen zijn. Immers, ook anderen zijn actief en komen met brieven, onderzoeksresultaten en dergelijke.

Ook zijn bepaalde vaardigheden vereist: men moet in staat zijn de kennis up-to-date te houden en efficiënt kunnen optreden: in de kringen van overheid en onderneming heeft iedereen het al druk.

'Last but not least' moet men gevoel voor timing hebben. Dit is uitermate belangrijk. Bij een te late reactie is de kans om invloed uit te oefenen verkeken, omdat een strijdpunt het lobby-gevoelige deel van zijn levenscyclus al doorlopen heeft. Een lobby is dus kansloos als de beleidsvorming reeds in een eindstadium verkeert.

4 Vormen van lobby

Lobby geschiedt meestal op eigen initiatief. Lobby is verder contactzoekend, niet aan een periode gebonden, verbaal, en doorgaans besloten. Maar soms wordt er ook heel openlijk gelobbyd. Lobby is zelden een eenmalige activiteit, maar vaak een proces dat enige tijd duurt en dat een reeks acties omvat.

Lobby is vaak gericht op een 'issue', bijvoorbeeld het verkrijgen van een subsidie. Lobby's worden ook vaak naar dit onderwerp genoemd. Soms is evenwel sprake van meerdere gekoppelde lobby's: een organisatie die zich tot organisatie A wendt (bijvoorbeeld de EG), moet ook lobby richting overheid B bedrijven, bijvoorbeeld als het verkrijgen van subsidie van A vereist dat overheid B co-financiert.

Lobbyen kan voor een individuele organisatie gedaan worden. Een ondernemings- of bedrijfslobby staat in onze optiek voor lobby-activiteiten door of ten behoeve van een individuele onderneming. Zij is dan deel van het zogenaamde public affairs-beleid van de organisatie. De voorbereiding en uitvoering kan geschieden door hetzij door een eigen afdeling, commissie of functionaris, hetzij door een externe organisatie, bijvoorbeeld een 'public affairs consultant' of een belangenorganisatie (als VNO).

Maar lobbyen kan ook geschieden door of voor categorieën van ondernemingen; bijvoorbeeld door werkgevers- en brancheorganisaties. In dat geval geven wij er de voorkeur aan van een ondernemers- of werkgeverslobby te spreken.

Lobbyen kan uiteraard ook geschieden door en voor overheidsorganisaties, zoals door een departement, een provincie of door grote gemeenten. Een voorbeeld van een departementale lobby is de succesvolle poging van Verkeer en Waterstaat om niet alleen nationaal een snelheidsbegrenzer in vrachtwagens te introduceren, maar dit ook voor andere lidstaten van de EG gedaan te krijgen. De lobby was tamelijk kortdurend, want deze duurde minder dan een jaar. Een ander voorbeeld is de poging van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland om subsidie te krijgen in het kader van RENAVAL, een subsidieprogramma van de EG voor de omschakeling van scheepsbouwzones. Daartoe moest niet alleen invloed op de criteria verkregen worden maar ook veel statistisch materiaal verzameld worden om een geschikte aanvraag te kunnen indienen. Deze lobby duurde enkele jaren (zie Van Schendelen, 1993a). Een zeer bijzondere overheidslobby is de joodse lobby in de VS die er al jaren in slaagt om het beeld over Israel in de publieke opinie en bij de Amerikaanse regering positief te houden.

4.1 LOBBYMETHODEN EN -TECHNIEKEN

Opereren op de politieke markt is een professionele activiteit geworden. Daarbij is het ook van belang om zicht te hebben op de beschikbare methoden en technieken van lobbyen (zie Van Schendelen, 1988a). De methoden kunnen we onderscheiden met behulp van het criterium *direct* versus *indirect*.

Directe methoden zijn: persoonlijk contact, eventueel informeel; een telefonisch gesprek; korte briefings in een memo; het organiseren van een bedrijfsbezoek; petitie's, verzoekschriften en demonstraties, manifestaties, het bijwonen van hoorzittingen, enz.

Indirecte methoden zijn: onderzoeksresultaten presenteren; opereren via brancheorganisaties of politieke partijen, de Kamer van Koophandel; een lobbykantoor inschakelen; een naaste medewerker van een beslisser benaderen; de rechter inschakelen; de media benaderen; het plaatsen van advertenties; steunacties bij verkiezingen, enz.

De vraag is natuurlijk wat in die baaierd van methoden de meest effectieve zijn. Ondernemers van grote ondernemingen noemen als de vijf *meest effectieve methoden* het persoonlijke gesprek, stappen via de brancheorganisatie, het organiseren van een bedrijfsbezoek, het presenteren van een onderzoeksrapport of een notitie, en ten slotte het voeren van een telefonisch gesprek. Als de vijf minst effectieve typeren zij (de meer confronterende methoden als) het inschakelen van de rechter, werken via de Kamer van Koophandel, het bijwonen van een hoorzitting, het lucht geven aan het eigen standpunt via de media en ten slotte het inroepen van de hulp van een externe consultant (zie Louwerse en Commandeur, 1988 : 29; ook Van Schendelen, 1993a).

Evenmin erg effectief zijn andere confronterende acties, zoals steunacties bij verkiezingen en het plaatsen van advertenties, het aanbieden van petitie en het houden of bijwonen van demonstraties. Na het voorgaande laat zich dat goed begrijpen. Kiest men voor het inschakelen van een intermediaire organisatie, dan scoren, althans bij grote ondernemingen, brancheorganisaties het hoogst. Werkgeversorganisaties blijken veel minder van belang voor de lobby-activiteiten van deze grotere ondernemingen als de KLM. Maar ook de brancheorganisaties oogsten nogal wat *kritiek*: niet krachtig genoeg, te log om snel te reageren. Mede daarom gaan ondernemingen zich zelf op de politieke markt begeven. Een methode als het aangaan van een ad hoc-coalitie met andere ondernemingen, kwam tot het midden van de jaren negentig nog niet vaak voor, tenzij er een gezamenlijke bedreiging bestond en het strijdpunt onvoldoende door de branche werd behandeld. Ook de media schakelt men niet zo snel in: ondernemers zien de media als onbeheersbaar of in elk geval onvoorspelbaar; daardoor kan te gemakkelijk polarisatie optreden. Ook voor het inschakelen van een externe lobbyist moet blijkbaar af en toen nog wat weerstand worden overwonnen. Van de grote ondernemingen had eind jaren tachtig de helft bij haar lobby-activiteiten nog nooit de hulp ingeroepen van een externe consultant/lobbyist. Er was nog geen aanleiding toe geweest of men achtte zichzelf bekwaam genoeg. Ondernemingen die er af en toe gebruik van maakten, deden dit vanwege de kennis van het bureau van de politieke markt en de contacten die zo'n bureau tot stand kon brengen.

Voorbeeld

Casus: De enkelvoudige doelstelling

Maar wat er ook over methoden en technieken gezegd wordt, een ding is belangrijk: aan de basis ligt de doelstelling. Wat wil men bereiken? Antoine Wintels was jarenlang secretaris van een Kamer van Koophandel in Noord-Limburg. Hij werd voorafgegaan door Theo van de Voort (later gedeputeerde) en Jeu Sprengers (later voorzitter van de KNVB). Van hen leerde hij vooral: *enkelvoudige doelgerichtheid*. 'Gaan voor een zaak, al duurt het jaren.' Bij de sollicitatie vroeg Van de Voort aan Wintels: wat denk je dat je hier moet doen? Wintels noemde allerlei projecten. De voormalige secretaris corrigeerde hem: er is maar een project en dat is ... de snelweg. Het ging om de A73, die er ook gekomen is. Van de Voort werkte daaraan, Sprengers en ook Wintels zou daar aan werken.

5 Lobby en overheidsniveaus

De keuze voor een bepaalde methode of techniek kan afhangen van het *overheidsniveau* waarop men opereert. Dat komt omdat de cultuur per niveau kan verschillen, net als de procedures. Dit blijkt uit onderzoek onder 20 lobbyisten en 15 EG-politici naar lobbyen bij de EU. Tot de bijzonder effectief geachte benaderingen bleken op dat niveau te behoren: het persoonlijke gesprek, het publiceren van onderzoeksresultaten en het spreken op hearings (Groothuis, 1988). Volgens dezelfde lobbyisten en EU-politici zijn een brievenlijst-campagne, een pr-campagne en het ondernemen van juridische stappen op dit niveau duidelijk minder effectief. Bovendien dient een lobbyist hier zich niet op alle EU-organisaties te richten. Lobby-organisaties beschouwen de Europese Commissie als het belangrijkste orgaan, en niet het Europese Parlement (EP). Het is daarom noodzakelijk vooral op de hoogte te blijven van wat zich op dit niveau afspeelt. De Raad van Ministers en het Europees Parlement zijn van veel minder belang, zij het dat dat niet altijd geldt voor het parlement op een vroeg moment in de besluitvorming. Vooral een rapporteur van het parlement is vatbaar voor externe informatie. Deze is door de EP-commissievergadering opgedragen een rapport op te stellen naar aanleiding van een commissievoorstel of bij wijze van initiatief van het parlement zelf. Lobbyisten kunnen daar op inspelen. Soms maakt een commissie die over een rapport beraadslaagt overigens gebruik van hearings, waarop ook de lobbyist zich kan uiten. Persoonlijk contact blijkt ook hier op allerlei momenten erg belangrijk (uitvoeriger Buitendijk en Van Schendelen, 1994).

Aandacht voor de methoden en technieken van de lobbyist is in zoverre voor de (niet persoonlijk lobbyende) ondernemer interessant omdat blijkt dat ondernemers, dat wil hier zeggen: leden van raden van bestuur, en directieleden, een lobby legitiem vinden mits en voorzover de methoden en technieken legitiem zijn. Men houdt in dat verband scherp het oog op de landelijk geldende *politieke cultuur*. Het verschaffen van financiën aan ambtenaren en bestuurders wordt in Nederland bijvoorbeeld vrij algemeen als onaanvaardbaar beschouwd, maar het komt desalniettemin voor. De discussie over bestuurlijke en ambtelijke ethiek is recent, door enige corruptiegevallen, verhevigd. Codes voor bestuurders en ambtenaren zijn evenwel niet voldoende om onaanvaardbaar gedrag in te perken.

In het buitenland zijn die normen soms anders (smeergelden), en het laat zich vermoeden dat de in het buitenland opererende onderneming zich aanpast aan de ter plaatse geldende politieke cultuur, maar daarover is men begrijpelijkerwijs vrij zwijgzaam. Overigens komt 'heersende ethische praktijk' ook in het buitenland meer ter discussie.

5.1 BIJ WELKE OVERHEID?

De meeste lobby's richtten zich in de jaren tachtig tot het midden van de jaren negentig nog op de nationale overheid. Bewindslieden worden eerder en meer benaderd dan leden van het parlement. Maar over het algemeen bestaat er bij ondernemers een duidelijke voorkeur voor het benaderen van ambtenaren boven politici: ambtenaren zijn een constante

factor, hebben kennis van zaken en zijn (meer) georiënteerd op een lange termijn. Politici wisselen sneller van functie, beschikken over het algemeen over minder (detail)kennis en zijn gevoelig voor de media. De stelling dat de lobby's uitsluitend gericht zouden zijn op topambtenaren, moet verworpen worden. Ondernemingen richten zich ook op lagere ambtenaren. Begrijpelijk: de tijd van topambtenaren is schaars.

Uiteraard richten ondernemingen zich ook op provincies en gemeenten, maar in mindere mate dan op de departementen. Dit geldt althans voor grotere ondernemingen.

Na de periode 1975-1980 zijn niet alleen de lobby's die zich richten op de departementen toegenomen, maar ook die op 'Brussel', dus op de EG, intussen de Europese Unie geheten. De EG was rond 1985-1987 nog amper in beeld: veel ondernemingen vertrouwden op de collectieve belangenbehartiging van hun brancheorganisaties. Maar dat is daarna veranderd. De lobby bij de EG is in de jaren tachtig, negentig en in deze eeuw verder versterkt. Het is 'booming business' geworden. Iedereen die meetelt en wat van Brussel wil, heeft er 'mannelijks' zitten: Philips, AKZO, Hoogovens, maar ook de tabaksindustrie en de produktschappen Vee en vlees, en Pluimvee en eieren (zie voor een overzicht Van Schendelen, 1993a). Er zitten er inmiddels al enkele tienduizenden. De redenen laten zich raden:

– Ten eerste, het *zwaartepunt* van de politieke besluitvorming ligt steeds meer in Brussel. De EG heeft steeds meer beleidsterreinen onder de hoede genomen, die deels later geïmplementeerd worden in nationaal beleid. De nationale besluitvorming wordt ingebed in Europese randvoorwaarden, bijvoorbeeld over gezondheidszorg. Wie dus invloed wil hebben op nationaal beleid moet er bij de discussie over EG-beleid (dat later waarschijnlijk nationaal doorwerkt) al 'bij' zijn. De route naar Brussel is 'korter' dan naar Den Haag. Dat geldt bijvoorbeeld voor landbouwvraagstukken, media- en technologiebeleid. Wie van onderdelen van nationaal beleid af wil komen, kan ook de Brusselse route volgen: wordt binnen de unie Europees beleid ontwikkeld dan volgt daarna immers vaak weer nationale aanpassing.

– Ten tweede, er valt veel te *winnen*. Brussel verdeelt niet alleen opdrachten maar ook forse subsidies. Over de hoogte van de subsidies en de verdeelcriteria vindt een discussie plaats en er is dus plaats voor beïnvloedingspogingen in de arena. Dat was bijvoorbeeld in '93-'94 het geval met EG-steun voor delen van het Nederlands platteland, zoals de Peelregio. Is het beleid eenmaal in uitvoering en wil men in aanmerking komen voor door de EG zelf te verdelen subsidie, dan dienen (project)voorstellen bij een Brussels bureau ingediend te worden. Dit kan soms vergezeld gaan van nationale of regionale lobby. Veelal is overigens samenwerking nodig tussen allerlei Nederlandse overheidsorganisaties, wil men een voorstel laten voldoen aan alle criteria en winnen.

– Ten derde, voor grote bedrijven valt er in Brussel geld te verdienen aan de subsidiestromen, maar belangrijker is dat bedrijven door invloed uit te oefenen op regelgeving voordeel kunnen krijgen. De EG zet hier en daar de standaard, zoals bij HDTV op mediagebied. Het is dan zaak

om vroeg de eigen visie op tafel te leggen, aldus een oud-vice-president van Philips die jarenlang binnen het bestuur de EG als aandachtsgebied in portefeuille had. De afzetmarkt staat op het spel. Multinationale bedrijven hadden dat al lang in de gaten; zij zitten al jaren in Brussel. De voorwaarden die 'Brussel' stelt, beïnvloeden het functioneren en de concurrentiekracht van deze en andere bedrijven.

– Een vierde reden is het ontbreken van bepaalde andere kanalen dan lobby. Men moet als het ware wel tot lobby overgaan bij gebrek aan alternatief. Nationale netwerkverbindingen als de link tussen landbouworganisaties, vertegenwoordigers hiervan in de nationale regering, het nationale parlement en het departement ontbreken in Brussel vrijwel. Het Europees parlement heeft weinig nationale vertegenwoordigers en bijgevolg ook weinig parlementariërs die sterk zijn in sectordeskundigheid. Op het parlement en overleg met parlementariërs kan men dus niet alleen vertrouwen, althans dit geldt sterk voor multi-nationale ondernemingen. Bovendien is het parlement tot het midden van de jaren negentig vrij krachteloos. Daardoor moeten allerlei organisaties zelf initiatief nemen, zoals vanuit de leiding van diverse grote ondernemingen desgevraagd ook nadrukkelijk naar voren wordt gebracht.

– Een vijfde reden betreft de *dynamiek* van de EG. Het zogenaamde Witboek-1992 (vrijheid van verkeer, kapitaal en goederen tussen de lidstaten) heeft veel onderwerpen op de agenda geplaatst. Dat leverde tientallen dossiers op. Wil(de) men die volgen? Volgen en wellicht anticiperen is onvermijdelijk. Als veel organisaties en lobbyisten erop afkomen, ontstaat een 'multiplier'-effect: hoe meer lobby, hoe meer circuits, hoe meer voordeel kan toevallen aan anderen, hoe meer noodzaak om zich te roeren en betere lobby te bedrijven. Het aantal lobbyisten in Brussel wordt nu in 2009 al op meer dan 20.000 geschat.

– Een zesde reden voor lobby is de *complexiteit* van de 'Brusselse' besluitvorming (Van Schendelen, 1992). Vergeleken met de Haagse arena verschilt de Brusselse in bepaalde opzichten. Klijn, tot voor kort lobbyist voor een chemieconcern met standplaats Brussel, is van mening dat telefoneren vanuit Nederland naar Brussel ineffectief is; men wordt van het kastje naar de muur gestuurd. Om in Brussel te lobbyen, moet men er *zijn* (zie Van Schendelen, 1993a). Dit geldt ook voor de coalitievorming (in bepaalde sectoren).

In Brussel is bovendien sprake van veel meer met elkaar wedijverende actoren uit vele landen. Dat vraagt om zorgvuldigheid in optreden en het voldoen aan andere vereisten, anders ligt men er al op voorhand uit.

Er is verder sprake van schaalverschil. Een belangrijke speler (qua omvang van de achterban of positie in een grote sector) in het Haagse stelt op Europees niveau al gauw niet veel voor. Zij kunnen daardoor in klaaglijkheid over het politieke spel vervallen en zo hun positie verzwakken. Het vermijden hiervan is mogelijk maar dat vraagt politieke professionalisering. Men moet het spel leren spelen. Maar ... lobbyen leent zich niet makkelijk voor generalisaties. Elke lobby is anders.

De casus van de Philips-lobby rond HDTV illustreert een aantal zaken die hierboven zijn aangestipt:

Voorbeeld

Casus: Lobby van Philips voor HDTV

Zo was de lobby rond 1990-1992 in Brussel inzake HDTV (hogedefinitie televisie) van groot strategisch en concurrentieel belang voor Philips. Deze lobby kon alleen maar onder verantwoordelijkheid van de bestuurlijke top plaatsvinden.

De lobby van Philips was naar eigen idee nodig vanwege de moordende concurrentie tussen de wereldblokken VS, Europa en Japan en de enorme vervangingsmarkt op het gebied van huishoudelijke elektronica. Volgens Philips was een Europese HDTV-standaard nodig gebaseerd op een bepaalde transmissienorm. Hiertoe was samenwerking binnen Europa nodig tussen de ondernemingen en tussen de landen in Europa. De Philips-lobby betrof in deze periode 1990-1993 ongeveer 100 experts op ongeveer 25 issues. Relevante issues waren op dat moment belastingzaken, octrooien, transport, technologiebeleid.

Philips heeft dan ook een klein kantoortje in Brussel om de onderlinge contacten te coördineren en indien nodig te activeren. De HDTV-lobby wordt technisch aangestuurd door de afdeling Video Display products (van de Divisie Consumer Electronics) en adviseert de Raad van Bestuur (Jan Timmer).

De inspanningen van Philips richten zich vooral op het topniveau van de Europese commissie en vooral op de DG van Telecommunicatie.

Philips kiest voor technische informatieoverdracht in een wat 'koele' lobby en houdt rugdekking via het Nederlandse ministerie van Economische Zaken. De lobby is wat afstandelijk en gebaseerd op technische argumenten voor een Europese standaard voor HDTV. In een latere fase wordt de zaak steeds ingewikkelder en 'socialer' omdat consumentenorganisaties zich roeren, de euro-sceptische Britten zich in de discussie mengen en het Europese parlement hoorzittingen organiseert, enz. Philips haalt mede als gevolg voor de opstelling van de Britten niet alle doelstellingen met betrekking tot een Europese HDTV standaard.

6 De plaats van het lobbyen in de organisatie

Wat is de positie van het lobbyen in de organisatie? Daarover is, zij het versnipperd, wel wat bekend. Het onderhouden van overheidsbetrekkingen, onder meer via lobby's is *in toenemende mate een aanvaarde praktijk* binnen individuele organisaties aan het worden. Onderzoek onder grote ondernemingen (waaronder KLM, voor de fusie met Air France, AKZO, VENDEX) toonde aan dat de overheid in principe wordt toegelaten tot de voor de onderneming relevant geachte omgeving, waarop zij zich bij haar strategische bepaling (mede) moet oriënteren. Men ziet de overheid steeds minder (of niet meer) als een vijandig systeem. Maar de stap van inzicht naar feitelijke actie is nog niet overal gemaakt, zo blijkt. Van een gestructureerde oriëntatie op overheidsbeleid bij het bepalen van de ondernemingsstrategie blijkt echter slechts in een minderheid van de onderzochte ondernemingen sprake te zijn (Leyer, 1987: 177). Zit het overheidsbeleid (nog) niet in het hart van de strategievorming van veel van deze ondernemingen, vele onderhouden wel betrekkingen met overheden op basis van concrete

plannen en getroffen voorzieningen. In 11 van de 27 in 1987 onderzochte ondernemingen waren de 'overheidsbetrekkingen' geïnstitutionaliseerd door middel van een aparte afdeling, commissie of functionaris. Bij de meeste ondernemingen is men echter al wel van mening dat het opzetten van een lobby tot een integraal deel van de ondernemingstaak kan behoren.

6.1 ARGUMENTEN VOOR LOBBY VERSCHOVEN

De redenen om te lobbyen zijn in de loop der jaren iets verschoven. Van allerlei rijksbeleid zijn immers de financiële aspecten nader bezien (heroverwegingen, bezuinigingen, meer controle). Wensen uit de samenleving worden niet meer a-select ingewilligd en allerlei wensen worden niet meer gehonoreerd. Dit dwingt allerlei organisaties, ook de branche- en werkgeversorganisaties, tot keuzen als gevolg waarvan vroeger gemakkelijk verworven eenstemmigheid nu verbroken wordt door tegenstrijdige belangen binnen de eigen kring. Menige onderneming moet dus nu zelf op zijn tellen gaan passen. Het is immers niet meer vanzelfsprekend dat de eigen intermediaire organisatie een standpunt uitdraagt dat de individuele onderneming tot het zijne zou willen maken. Is er zo'n zwaarwegend verschil in posities, dan valt een ondernemingslobby ter correctie van de ondernemerslobby te overwegen. Door de bril van een parlementariër gezien heeft zo'n bedrijfslobby in vele gevallen ten doel om:

- de eigen vrijheidsmarges te verruimen en die van anderen te versmallen
- bepaalde orders, die afhangen van publieke besluitvorming, te verwerven
- financiële begunstingen te verkrijgen (Zijlstra, 1988: 22).

Dat waren achtereenvolgens de optieken van enige (grotere) ondernemers en parlementariërs. Maar er is ook de visie van externe adviesbureaus.

6.2 VISIE VAN EXTERNE ADVIESBUREAUS

De al eerder genoemde Bennis (1988: 13) zei zich met zijn kantoor meer bezig te houden met wetgeving dan met overheidsopdrachten aan het bedrijfsleven. Als voorbeelden van lobby's om wetgeving te beïnvloeden, noemde hij: de accijnswetgeving voor tabaksproducten, de herziening van de wet op het consumptief krediet, de relatie tussen ruimtelijke ordening en vestigingsbeleid van de zelfbedieningsgroothandel en de concurrentieverhoudingen. Een derde categorie van onderwerpen had betrekking op strijdpunten in de relatie tussen het bedrijfsleven de overheid en andere delen van de samenleving: de boycot van bedrijven die tijdens de apartheid leverden aan Zuid-Afrika en gemeentelijk beleid op dat punt; het verlenen van boorvergunningen aan oliemaatschappijen in de omgeving van het waddengebied; grindwinning en andere ontgrondingen, enz. De opdrachten verschilden inhoudelijk en procedureel zeer. Een procedureel verschil heeft gevolgen voor de categorie functionarissen waarmee contact ontstaat: bij een voorontwerp van wet is de lobby vooral gericht op het betreffende departement, bij een wetsontwerp op het parlement. Het 'wat' van een lobby maakt dus uit voor 'het waar'.

6.3 LOBBYEN OP WELKE BELEIDSTERREINEN?

De vraag is natuurlijk welke beleidsterreinen door organisaties van het grootste belang worden geacht; aan de hand daarvan kan men immers voorspellen over welke kwesties gelobbyd zal worden. We beperken ons tot de mening van het topmanagement van de grote ondernemingen. Groot belang werd toegekend aan de volgende terreinen. In afnemende mate van belang:

- 1 fiscaal beleid
- 2 Europees integratiebeleid
- 3/4 loon- en inkomensbeleid; beleid inzake buitenlandse betrekkingen
- 5 subsidies
- 6/7 sector-structuurbeleid; milieubeleid
- 8 exportbeleid
- 9 prijsbeleid
- 10/11 innovatiebeleid; consumentenbeleid
- 12/13/14 arbeidsmarktbeleid; energiebeleid; ruimtelijk ordeningsbeleid
- 15 regionaal beleid
- 16 landbouwbeleid
- 17 onderwijsbeleid
- 18 ontwikkelingssamenwerking
- 19 vrede- en veiligheidsbeleid (zie Kouwenhoven, 1986 : 378).

Van vrijwel geen belang was volgens deze grote ondernemingen ten tijde van het onderzoek: vrede- en veiligheidsbeleid, landbouwbeleid en consumentenbeleid. Dit zijn dus terreinen waarop het in de rede ligt weinig lobby's door deze ondernemingen te verwachten. Dat mag echter niet voor het bedrijfsleven in het algemeen geconcludeerd worden: wie denkt niet bij het landbouwbeleid aan het zogenaamde Groene Front?

Ook de departementen bleken, in de ogen van deze ondernemers, niet allemaal van evenveel gewicht. Daarnaast vragen lijkt op het eerste gezicht niet zo relevant omdat beleidsterreinen aan departementen gekoppeld zijn. Kent men de waardering van het beleidsterrein, dan kent men de waardering van het bijbehorende departement, zou men zeggen. Het is echter maar de vraag of ondernemers dat verband altijd goed kunnen leggen. Per slot van rekening is een van de redenen waarom men een professionele lobbyist inschakelt, gelegen in het feit dat de ondernemer zelf maar nauwelijks weet bij welk overheidsloket hij zijn moet. Departementen waarmee deze grote ondernemingen naar hun zeggen vaak contact hadden, waren: Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Financiën, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Interessant is het op te merken dat het op twee na belangrijkste onderwerp (loon- en inkomensbeleid) valt onder een niet genoemd ministerie, namelijk Sociale Zaken en Werkgelegenheid. En het als eerste genoemde onderwerp (fiscaal beleid) valt onder een departement dat zelf pas op de op één na laatste plaats komt. Een mogelijke verklaring voor deze schijnbare inconsistentie is wellicht te zoeken in het onderscheid tussen het zuiver politieke en het ambtelijk-bestuurlijke circuit: mogelijk benadert men voor sommige onderwerpen eerder politici dan ambtenaren. Dat zou betekenen dat het aangrijpingspunt voor een lobby niet alleen procedureel bepaald wordt, zoals we hiervoor al opmerkten, maar ook inhoudelijk.

7 Succesvolle en falende lobby

Voorbeelden van
succesvolle lobby's

– Voorbeelden van intensieve lobby's in de vorige eeuw vindt men op het gebied van de steunverlening aan individuele ondernemingen, met als bekendste casus het Rijn-Schelde-Verolme-concern (RSV). Op dit terrein vindt men ook de voorbeelden van hele *effectieve lobby's*, althans volgens het Kamerlid Van Iersel (1988: 18). Aan individuele bedrijven zijn toen immers vele miljoenen guldens steun verstrekt.
– Een recenter voorbeeld van een effectieve lobby is de nieuwe Elektriciteitswet. De opzet daarvan is gewijzigd als gevolg van overleg tussen bedrijfsleven en elektriciteitsmaatschappijen met het parlement.

Succes en
faalfactoren

Wanneer kunnen we spreken van een succesvolle lobby? Een bekend succes criterium vanuit het perspectief van de organisatie die de lobby start(te), is of er voordeel behaald is, bijvoorbeeld een subsidie is binnengehaald die men *zonder* lobby niet verkregen had. Er worden in de praktijk ook wel andere succesindicatoren gebruikt (zie Van Schendelen, 1993a). Een dergelijke indicator is of een organisatie erin slaagt de positie in een arena te versterken, bijvoorbeeld door een probleem op de agenda te krijgen of doordat de krachten in een sector gebundeld worden. Zo kan men niet direct, maar wellicht wel op termijn 'winst' boeken. Weer een geheel andere indicator is de mate waarin de lobby interne effecten in de eigen organisatie heeft. Denk aan kennisverwerving over regelgeving vanuit Brussel, of over de condities om effectief te lobbyen.

Gemengde
resultaten van
lobby

Veelal zal de lobby niet succesvol zijn volgens het strenge invloedscriterium. Vaker zal sprake zijn van *gemengde lobby-resultaten*: in een spel waaraan meerdere spelers deelnemen zijn immers volledige winnaars of totale verliezers zeldzaam. Een bekend voorbeeld van een gemengd resultaat vormt de Philips-lobby ten aanzien van de Europese invoering van HDTV (zie de casus *Lobby van Philips voor HDTV*). In deze lobby kreeg Philips slechts gedeeltelijk zijn zin, mede als gevolg van het taai verzet van vrijmarktkampioen Engeland.

Bewijs van
effectieve lobby
moeilijk

Het vaststellen of een lobby succesvol is of niet is in het algemeen een heikele aangelegenheid. Men bedenke dat het om politieke besluitvorming gaat. Dat wil zeggen dat wat vandaag verlies lijkt, morgen juist winst kan zijn en omgekeerd. Men kan nooit weten wat er gebeurd zou zijn *zonder* dat er gelobbyd was, en er bovendien een (soms groot) *faseverschil* is tussen de lobby-inspanningen en het uiteindelijke resultaat. Desondanks overheerst bij de meeste betrokken managers de indruk dat lobbyen 'heel effectief' is. Anderzijds kennen Kamerleden, ambtenaren en lobbyisten zichzelf doorgaans slechts een beperkte invloed toe. Die tegenstrijdigheid kan een uiting van de geldende spelcultuur zijn. In zo'n cultuur is het onverstandig zichzelf op de borst te slaan. De winnaar van een politieke slag moet niet openlijk triomferen, want dat zet kwaad bloed en dat verslechtert weer de uitgangspositie voor een volgende slag. Hij moet zijn winst incasseren en bedenken dat politiek een gevecht is dat nooit wordt beëindigd: er komen altijd weer nieuwe slagen. Bovendien is er op een goed werkende markt, ook op een politieke markt, zelden een overduidelijke winnaar: in het ideale geval is er een collectief optimum, dat wil zeggen: winst voor elke betrokken partij. Of de politieke markt nu altijd wel zo goed functioneert is te betwijfelen, maar er blijft alle reden voorzichtig te zijn met generalisaties.

7.1 SUCCES- EN FAALFACTOREN BIJ LOBBY

Overheidsdienaren oriënteren zich bij hun beslissingen vooral op de positie die een private organisatie heeft ten opzichte van een voor de overheid *relevant strijdpunt* en op de standpunten van een organisatie ter zake. Traditioneel verwoorden brancheorganisaties die standpunten. Om succesvol te kunnen lobbyen dient een bedrijf zich dus bewust te zijn van de strijdpunten die aan de orde (kunnen) komen, de relevantie hiervan voor de eigen organisatie en het eigen standpunt.

Timing is, zoals we al eerder zagen, heel belangrijk. Is men in de beleidsvoorbereiding te laat, dan zijn er misschien al concept-beleidsvoornemens geformuleerd en heeft allerlei overleg al plaatsgehad. Ingrijpende koerswijzingen door een lobby zijn dan niet meer te verwachten. Een organisatie die effectief wil lobbyen dient dus *alert* te zijn, en zich eventueel te verstaan met anderen, bijvoorbeeld branchegenoten. De ambtelijke en bestuurlijke wereld is niet op alle momenten ontvankelijk voor informatie en opinies: op een gegeven moment zit 'de zaak dicht'. Dit geldt ook voor parlementaire sectorspecialisten. Iedere lobby kan een zeker effect sorteren. Een lobby die niet doordacht is, is 'geritsel in de marge'.

Timing is dus een belangrijke succesfactor. Eerder werden al terloops enkele andere factoren genoemd, zoals de *relevantie* van een beleidsstrijdpunt voor de onderneming, het kiezen van het juiste *moment* in relatie tot de fase waarin de levenscyclus van een beleidsinitiatief zich bevindt, het beschikken over een *consistent* standpunt, en de beschikbaarheid van *ruilmiddelen*. Daarnaast is de kans van slagen groter naarmate het onderwerp (...) technischer van aard is, niet in de openbaarheid is (geen media-aandacht), gericht is op het *handhaven van beleid* (in plaats van op beleidswijziging) en geen conflicterende belangen oproept, aldus De Later (1989: 43). In de sfeer van de middelen is, volgens een auteur, het belangrijkste middel dat werkgevers tot hun beschikking hebben om hun wensen te laten vervullen (...) argumentatiekracht (Van de Ven, 1988: 31). Lobbyen is argumenteren, en niet slechts pressie uitoefenen. En: 'Wij hoeven niet te dreigen. Het argument is ons wapen?' (Van de Ven, 1988: 33)

Dat klinkt nobel en rationeel, maar in het politieke proces (en bureaupolitiek is ook politiek) zijn de *inhoudelijk goede argumenten* zelden voldoende. De door de lobbyist aangevoerde argumenten moeten ook overtuigen. Een middel daartoe is 'positief labelen'. Een voorbeeld daarvan is de Philips-lobby '1992: reciprociteit van de vrijhandel'. Reciprociteit, wederkerigheid, is een label dat positieve gevoelens oproept en daarom goed gekozen lijkt. Veel beter in elk geval dan selectief protectionisme, of iets dergelijks, dat, semantisch gezien, hier de lading even goed zou dekken. Nieuwe (positieve) labels zijn nuttig; politici nemen nogal eens graag een nieuw woord over. De lobbyist speelt daarop in: een nieuw, pakkend label vergroot de kans op acceptatie van een idee of een wens.

Om te overtuigen is echter niet alleen de boodschap en de verpakking daarvan van belang. De afzender doet er eveneens toe. Het is makkelijker te lobbyen voor een organisatie die ergens *de grootste, bijna de*

grootste of bijkans de enige in is. Zo heeft Philips bij het lobbyen voordeel van het feit dat het een zeer grote werkgever is.

Een professionele externe lobbyist moet zich, om succesvol te kunnen zijn, afvragen voor welk strijdpunt hij in het strijdperk treedt en welk niet. Hij moet *zuinig* zijn: 'het floret elegant hanteren'. Voor van alles en nog wat lobbyen voor eenzelfde bedrijf maakt de lobby tot een 'bot' middel. Dat hij door voor van alles en nog wat in het strijdperk te treden veel entree krijgt, is over het algemeen minder belangrijk dan dossier- en procedurekennis en argumentatiekracht. Voor succes zijn *toonsetting* en *frequentie* eveneens zeer belangrijk: 'te veel' en 'te vaak' wekt irritatie, volgens lobbyisten. Een onzekere presentatie werkt al evenmin. Men moet als zelf zeer overtuigd overkomen. Onzekerheid blijkt aan de andere kant van de tafel opgevat te worden als het beschikken over *alternatieven* voor het ingenomen standpunt. De kop boven een artikel over lobbyen voor ondernemingen luidt dan ook niet zonder reden: 'Onze filosofie is: biedt nooit een alternatief?' (Van de Ven, 1988).

7.1.1 *Specifieke factoren bij lobby*

De succes- en faalfactoren zijn niet voor een 'gemiddelde' lobby op elk overheidsniveau gelijk. Brussel vergt in een aantal opzichten een andere aanpak dan lobby van een organisatie uit een gemeente bij het bestuur van diezelfde gemeente. We geven enkele voorbeelden van kenmerken van lobby richting Brussel (zie Van Schendelen, 1993b; 1994).

1 Ten eerste is de lobby vanuit Nederland veelal *versnipperd*. Iedereen wil zelfredzaam zijn en een eigen lobby voeren. Soms geldt dat voor private organisaties, maar niet zelden ook voor grotere gemeenten en afzonderlijke departementen. Coördineren lijkt wel het laatste wat men in Nederland wil. Daarmee benadelen deze organisaties zich en ze overschatten zichzelf, want wat als organisatie in Nederland qua grootte en aandacht krijgen in de media wat voorstelt, betekent vrijwel niets in de Brusselse arena. Organisaties met eenzelfde belang zouden hun krachten juist moeten bundelen. Het advies luidt: doe niet op eigen houtje wat beter samen kan. Een departement moet niet te gauw denken dat de lobby over energiebeleid uitsluitend een kwestie van Economische Zaken (EZ) is, en afstemming met Buitenlandse Zaken onnodig is omdat bij EZ een directoraat-generaal Energie bestaat.

2 Ten tweede, grote private organisaties die lobby richting Brussel bedrijven, moeten zorgen voor rugdekking. Philips onderhield daarom nauw contact met het ministerie van Economische Zaken bij zijn HDTV-lobby, maar ook om voelhorens in de Europese ministerraad te hebben (Van Schendelen, 1993a: 90).

3 Ten derde, is het gewenst om niet of *niet te veel te juichen* over succes. Lobby is geen voetbalwedstrijd. Flevoland toonde zich wel erg blij met een forse subsidie. 'Wie erg hard juicht, heeft teveel gekregen' (Van Schendelen, 1994: 9). Misschien bezuurt men dat de volgende keer.

4 Ten vierde zijn *prioriteiten* gewenst. Wie veel dossiers bijhoudt en achter veel dossiers aan jaagt, kan op beslissende momenten te laat komen. Lankmoedigheid is evenmin gewenst. Binnenlandse Zaken ontdekte het dossier 'Europees alarmnummer' bijna gelijk met het gereedkomen van een nationaal alarmnummer. Te laat dus.

5 Ten vijfde moet men *de tijd nemen* voor de omgang met allerlei Brusselse betrokkenen. Informeel contact is belangrijk. Dat betekent dat men bij tijd en wijle in Brussel moet zijn. Schriftelijke communicatie volstaat niet.

Dat waren enkele lessen uit een veel groter aantal. We gaven ze bij wijze van voorbeeld. Dergelijke overheidsspecifieke lessen zijn ook te geven voor lobby bij andere overheden.

Lessen

Kijken we nog eens naar vorenstaande lessen dan valt op dat versnipperde lobby een bij gemeenten duidelijk minder belangrijk punt is; de lokale arena is kleiner en georganiseerde betrokkenen met gelijke belangen kennen elkaar veelal. Informeel contact kan ook lokaal van belang zijn, maar is ook minder problematisch, opnieuw omdat de lokale arena kleiner is dan de Brusselse. Timing is ook lokaal van betekenis, maar het aantal bij te houden dossiers zal kleiner zijn zodat een organisatie die wil lobbyen, minder gauw het overzicht verliest. Maar er kan natuurlijk ook lokaal veel misgaan. De ene lobby is de andere niet. Men hoede zich voor te veel generalisatie.

8 Waardering van lobby

De waardering van het lobbyen is grotendeels afhankelijk van het standpunt van de beoordelaar. Bezien vanuit het gezichtspunt van de betrokkenen op de politieke markt is het oordeel tegenwoordig doorgaans positief. Onderzoeker Wilbers (in: Bennis, 1990) peilde eind jaren tachtig de mening van 150 hoge ambtenaren en concludeerde dat men een positieve houding had over lobbyen en dat men het over algemeen als een gerechtvaardigde activiteit beschouwt. 84% van de respondenten vond een lobbyist zelfs een eerzaam en geaccepteerd beroep.

Voor de onderneming past lobbyen, mits de methode maatschappelijk gezien legitiem is, in de gereedschapskist waarmee de markt bewerkt wordt. De politicus is gediend met informatie en met hand- en spandiensten en de beroepslobbyist verdient er zijn brood mee. Er worden ook wel klachten geuit. Van ambtelijke zijde wordt wel eens geklaagd over de grote drukte door de toename van lobby, zeker in Brussel. Veel ambtenaren en parlementariërs hebben niets tegen lobby, maar wel tegen een 'amateuristische' en sterk eenzijdige lobby. Zie ook Pauw en Wilbers (in: Bennis, 1990).

Los van de directe betrokkenheid kan men ook opmerken dat lobbyen past binnen, althans niet strijdig is met een competitieve democratieopvatting. 'Uit de concurrerende meningen kan een optimum volgen' is dan de gedachtengang, mits de kwaliteit van de argumenten

de doorslag geeft. We hebben gezien dat zulks niet per definitie bij een lobby het geval is (de verpakking van de boodschap, de zender, de mate van geïnformeertheid, de timing, enzovoorts, spelen immers mee), maar dat soort manco's vertonen verkiezingscampagnes en parlementaire debatten ook.

Ernstiger wellicht is het bezwaar van de eenzijdigheid. Een lobby is het eenzijdig naar voren brengen van een bepaald belang. In de lobbyliteratuur wordt dit de *mobilisation of bias* genoemd, het mobiliseren van vertekening. Op dit punt kan men tegenwerpen dat vele lobby's ook vele belangen naar voren brengen. Analoog aan de kritiek op de vrije markt kan men zeggen dat lobbyen tot een optimale besluitvorming kan bijdragen, mits er op de politieke markt maar geen entreebelemmeringen zijn en de marktpartijen ongeveer even sterk zijn. Eén lobby kan men een ramp noemen, maar duizend lobby's een zegen voor de democratie. Lobbyen is uiteraard schadelijk wanneer stelselmatig andere belangen die ook behartigd zouden moeten worden maar waarvoor niet gelobbyd wordt, minder of zelfs niet in de afweging betrokken worden. Zo is het maar de vraag of de belangen voor bijvoorbeeld daklozen voldoende behartigd worden bij lobby's voor stadsvernieuwing. Het kan ook gebeuren als bepaalde lobby's sterk geprofessionaliseerd zijn en de tegenstanders van hun belang nieuwelingen zijn en/of amateuristisch te werk gaan. Dan worden een redelijke machtsverdeling en het pluralisme in gevaar gebracht. Van de lobby bij de Europese Unie kan men zeggen dat deze niet representatief is maar eenzijdig: de lobby's van grote private organisaties liggen voorop. Vooral multinationale private organisaties zijn al lang op 'Brussel' georiënteerd. Europarlementariër A. Metten meldde in 1990 dat van 150 verzoeken die hij in 3,5 maand ontving, negentig procent toe te rekenen was aan de industrie. Ook in de VS lijken de machtige lobby-organisaties, zoals van de wapenfabrikanten, meer gewicht in de schaal te leggen dan hun tegenstanders.

De beslotenheid waarin een en ander zich afspeelt, verdraagt zich ook minder goed met de hier te lande dominante opvattingen over democratie. Daar zit ook het gevaar van het overschrijden van ethische grenzen in. Door het ontbreken van publieke controle en openbaarheid worden hoge eisen gesteld aan het vermogen van betrokkenen zichzelf niet op een hellend vlak te begeven. Daardoor kan, in extreme gevallen, het 'argumenteren, overtuigen en daardoor beïnvloeden' verworden tot het betalen van smeergeld en aldus overtuigen en beïnvloeden. Van dat soort aberraties zijn voor wat betreft ons land gelukkig nauwelijks voorbeelden te geven, maar voor het buitenland helaas meer. De huidige politieke deconfiture van Italië spreekt hier boekdelen. Blijkbaar bepaalt de heersende politieke cultuur de grenzen tussen wat wel en niet oirbaar is. En omdat de politieke cultuur variabel is, zijn de grenzen variabel en veranderlijk.

Smeergeld betalen kunnen ideële maar armlastige organisaties als Amnesty International (die óók lobbyen) natuurlijk niet. Is die vaststelling, en gelet op de grotere fondsen waarover (grote) private organisaties kunnen beschikken, in samenhang met het vermoeden dat in het schemergebied van de openbaarheid onoirbare praktijken toch wel voor zullen komen, er de oorzaak van dat in de publieke

oordeelsvorming een negatiever oordeel over ondernemingslobby's bestaan dan over andere lobby's? Het is mogelijk. Consistent is het oordeel in elk geval niet; als in alle gevallen ten minste dezelfde ethische regels in acht worden genomen. Gebeurt dat, dan kan men private organisaties niet het recht ontzeggen te doen wat andere sectoren als de onderwijs- en welzijnswereld en ook de vakbeweging en het Groene Front zich al veel langer permitteren. Waarom zij wel en de bedrijven niet?

Het lijkt er echter op dat lobbyen (waarvan iedereen wist dat het gebeurde, maar waarvan slechts een enkeling dorst toe te geven dat hij het deed) steeds meer geaccepteerd gaat worden; ook het lobbyen door en voor private organisaties en non-profitorganisaties zal vermoedelijk verder ontdaan worden van negatieve connotaties, al blijft dit afhankelijk van de mate waarin 'affaires' al of niet in de publiciteit komen.

Literatuur

Algemeen

- Bennis, W., 'Bennis: een Haags lobbykantoor', in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 12-16.
- Bennis, W.J., B.M.J. Paauw en M.P.C.M. van Schendelen (red.), *Lobbyen-Hoe werkt 't ?* Den Haag, 1990.
- Kok, F. & T. van der Maas (red.), *De wandelgang – Lobbyen in de politiek*. Bert Bakker, Amsterdam, 2001.

Situering van lobby in private organisaties

- Leyer, J.H., De ontwikkeling van public affairs als managementfunctie, in: Twijnstra, A. en J.W.A. van Dijk, red., *Management en politiek - Samenspel en tegenspel*. Leiden, 1987, pp. 175-191.

Werkgeverslobby

- Ven, P. van de, 'De werkgeverslobby', in: *Intermediair*, jaargang 24, nr. 51, 23 dec. 1988, pp. 29-35.
- Zijlstra, K., 'Bedrijfslobby is welkom op het Binnenhof', in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 22-25.
- Kouwenhoven, V.P., 'Hoe lobbyt het bedrijfsleven in de politiek?', in: *Namens*, nov. 1986, pp. 377-380.

Literatuur over lobby bij de Europese Unie

- Buitendijk, G.J. en M.P.C.M. van Schendelen, 'Brusselse adviescomités: een invloedskanaal?', in: *Bestuurskunde*, 1994, nr. 5, pp. 193-209.
- Chorus, R.C.M., 'De Brusselse lobby: het bedrijfsleven versnelt de Europese integratie', in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 30-34.
- Coen D. , 'Empirical and theoretical studies in EU lobbying', in: *Journal of European Public Policy* 14: 3 april 2007 pp. 333-345.
- Groothuis, G.B.M., 'Hoe werkt lobbyen bij de Europese Gemeenschappen?', in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 34-41.

Europese Unie en internationale organisaties

- Mény, Y. & A. Knapp, *Government and politics in Western Europe - Britain, France, Italy, Germany*. Oxford University Press, New York, 1998 (derde druk).
- Wallace, W. (ed.), *The dynamics of European integration*. Pinter, Londen, 1990.
- Archer, C., *International organizations*. Routledge, Londen, 1992 (2e druk).

EU-besluitvorming en invloedskanalen

- Doedens, A., P. 't Lam en L. Mulder, *Succesvol lobbyen in Brussel – Gids voor de publieke sector*. De Prom, Amsterdam, 2004.

Politieke spelen en vertegenwoordiging van belangen in Brussel

- Greenwood, J. EU 'Public affairs and the White paper on governance', in: *Journal of Public Affairs* (4): 423-35.

Vertegenwoordiging van consumentengroepen in Brussel

– Greenwood, J. & M. Aspinwall (eds.), *Collective action in the European Union - Interests and the new politics of associability*. Routledge, Londen, 1998, hfdst. 7.

Samenwerking en issue-allianties op Europees niveau

– Greenwood, J. & M. Aspinwall (eds.), *Collective action in the European Union - Interests and the new politics of associability*. Routledge, Londen, 1998, hfdst. 8.

Lobbytechnieken

– Louwerse, J. en H.R. Commandeur, 'Welke lobbytechnieken hanteren ondernemingen?', in: *Namens*, 2 maart 1988, pp. 25-30.

Lobby en parlement

– *Het gebeurt in Den Haag, Een open boekje over lobby*. 's-Gravenhage, 1988.
– Iersel, J.P. van, 'De Kamer verzakelijkt dankzij bloeiend contact met bedrijfsleven', in: *Namens*, 1988, nr. 2, pp. 16-22.

Publicaties van Van Schendelen

– Schendelen, M.P.C.M. van, red., *Visies op het studieveld van politiek en bedrijfsleven*. Scheveningen, 1985.
– Schendelen, M.P.C.M. van, 'Omgaan met de politiek: lobbyen', in: *Namens*, 2 maart 1988a, pp. 5-12.
– Schendelen, M.P.C.M. van, red., *De markt van politiek en bedrijfsleven*. Deventer, 1988b.
– Schendelen, M.P.C.M. van, red., *Nederlandse lobby's in Europa*. 's-Gravenhage, 1993a.
– Schendelen, M.P.C.M. van (ed.), *National public and private EC-lobbying*. Aldershot, 1993b.
– Schendelen, M.P.C.M. van, 'Typisch Nederlands- Onnozelheid en arrogantie in tien variaties', in: *Intermediair*, jrg. 30, 10 juni 1994, pp. 7-9.

Bron: A.F.A. Korsten en J.M. van Luik, 'Lobbyen', bewerkte versie (2009) van een eerder verschenen artikel van N.A.A. Baakman, A.F.A. Korsten en H. van Mierlo in: *Handboek strategie en beleid in de publieke sector*. Alpen a/d Rijn, Samsom, 1995.