This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Lobbybrieven en het regeerakkoord

Een verkennend onderzoek naar de belangenpolitiek in de kabinetsformatie[1]

Arco Timmermans

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

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

1. Het regeerakkoord beïnvloeden is vooruitzien

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

2. Het relatieve aandachtsperspectief en de kabinetsformatie

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

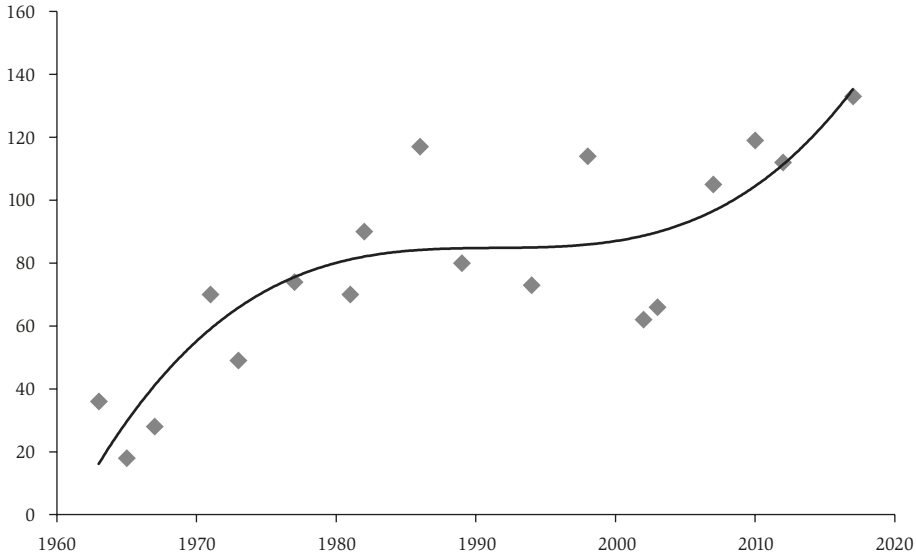
3. De lobbyagenda en het regeerakkoord

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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



Bron: Nederlands Policy Agendas Project

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

3.1. *Herkomst van lobbybrieven*

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

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

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

3.2. *Onderwerpen in lobbybrieven*

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

3.3. *Onderwerpen naar herkomst*

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

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

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

3.4. *Agendacorrespondentie tussen lobbybrieven en het regeerakkoord*

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

4. Discussie

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

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

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

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

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

BIJLAGE 1. **Correlaties agendacorrespondentie lobbybrieven en regeerakkoord.**

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

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Noten

1. Dank aan Ferdinand Hoorweg, Zeping Oerlemans, Fieke van Schaik en Odette Vriese voor hun assistentie bij het verzamelen van de onderzoeksgegevens waarvan in dit artikel gebruik is gemaakt.

2. De intercodeurbetrouwbaarheid van de datasets in het Nederlandse onderzoek binnen het Comparative Agendas Project wordt voortdurend gecontroleerd, waarbij scores van boven de 90% worden gehaald (zie Breeman et al., 2009).

3. Interviews met een aantal leden van de Beroepsvereniging voor Public Affairs (BVPA) in Nederland zijn gehouden voor een beeld van de ervaringen met belangenbehartiging tijdens de kabinetsformatie. De analyse waar dit artikel verslag van doet is verder helemaal gebaseerd op de lobbybrieven. Gekeken naar de populatie van leden van deze beroepsvereniging, is de gezondheidszorg de grootste sector en defensie de kleinste (Timmermans, 2015).

4. Gecodeerd op onderwerp zouden deze brieven bijna allemaal onder het thema openbaar bestuur en democratie vallen, waar in het codeboek de kabinetsformatie een subcode is. Er wordt in Nederland regelmatig lobby gevoerd om de kabinetsformatie te hervormen, maar het gaat daarbij grotendeels om interne lobby door politieke partijen, al dan niet op basis van externe deskundigheid op het terrein van staatsrecht, parlementaire geschiedenis of de politicologie.

5. Een weg verder vooruit is de combinatie van onderzoek in de traditie van het Comparative Manifestos Project en onderzoek binnen in het Comparative Agendas Project.

Bibliografie

Alemanno, A. (2017). *Lobbying for change*. London: Icon Books.

Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in american politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Baumgartner, F., & Jones, B. (2015). *The politics of information*. Chicago: The University of Chicago Press.

Baumgartner, F., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B., Mortensen, P., Nuytemans, M., & Walgrave; S. (2009). Punctuated equilibrium in comparative perspective. *American Journal of Political Science, 53*(3), 603-620.

Beach, D., & Pedersen, R.B. (2013). *Process-tracing methods*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Berg, J. van den, & Franke, M. (1998). Van 'ijzeren ring' tot 'poldermodel': de politieke lobby ter discussie, in M. van Schendelen & B. Pauw (Red.), *Lobbyen in Nederland* (pp. 33-53). Den Haag: Sdu.

Beyers, J., & Braun, C. (2014). Ties that count: Explaining interest group access to policymakers. *Journal of Public Policy, 34*(1), 93-121.

Beyers, J., Braun, C., & Haverland, M. (2015). Plus ça change, plus c'est pareil: European integration and interest group politics in the Low Countries. In H. Vollaard, J. Beyers & P. Dumont (Eds.), *European Integration and Consensus Politics in the Low Countries* (pp.134-154). London: Routledge.

Bolhuis, W. (2017). *De rekenmeesters van de politiek*. Amsterdam: Van Gennep.

Boydstun, A. (2013). *Making the news: Politics, the media and agenda setting*. Chicago: The University of Chicago Press.

Breeman, G., & Timmermans, A. (2008). *Politiek van de aandacht voor milieubeleid*. Wageningen, Wot-rapport 77.

Breeman, G., Lowery, D., Poppelaars, C., Resodihardjo, S., Timmermans, A., & de Vries, J. (2009). Political attention in a coalition system: Analysing Queen's speeches in the Netherlands, 1945-2007. *Acta Politica, 44*(1), 1-27.

Breeman, G., Timmermans, A., Lowery, D., Poppelaars, C., & Resodihardjo, S. (2008). De politieke aandachtscyclus voor openbaar bestuur en democratie. Een inhoudsanalyse van troonredes van 1945 tot 2007. *Beleid en Maatschappij, 35*(3), 172-189.

Brug, W. van der (2004). Issue ownership and party choice. *Electoral Studies, 23*(2), 209-233.

Budge, I., Klingenmann, H-D., Volkens, A., Bara, J., & Tanenbaum, E. (2001). *Mappping policy preferences*. Oxford: Oxford University Press.

Bunea, A., & Ibenskas, R. (2015). Quantitative text analysis and the study of EU lobbying and interest groups. *European Union Politics, 16*(3), 429-455.

Cotton, C., & Déllis, A. (2016). Informational lobbying and agenda distortion. *The Journal of Law, Economics, and Organization, 32*(4), 762-793.

Culpepper, P. (2010). *Quiet Politics and Business Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Downs, A. (1972). Up and down with ecology: The issue attention cycle. *Public Interest,* 28, 38-50.

Dumont, P., Timmermans, A., & Moury, C. (2015). Coping with domestic and European complexity: How consensus politics is maintained in the Low Countries' governments. In H. Vollaard, J. Beyers & P. Dumont (Eds.). *European integration and consensus politics in the Low Countries* (pp. 24-47). London: Routledge.

Dür, A. (2008). Measuring interest group influence in the EU. *European Union Politics, 9*(4), 559-576.

Dür, A., Bernhagen, P., & Marshall, D. (2015). Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? *Comparative Political Studies, 48*(8), 951-83.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Gross, V. (2017). Keeping the status quo: Business success in the EU collective redress initiative. *Interest Groups & Advocacy, 6*(2), 161-178.

Hanegraaff, M., & Berkhout, J. (2017). *Lang leve de lokale lobby*. Den Haag: Public Matters.

Jennings, W., Bevan, S., Timmermans, A., Breeman, G., Brouard, S., Chaqués Bonafont, L., Green- Pedersen, G., John, P., Mortensen, P., & Palau, A. (2011). Effects of the core functions of government on the diversity of executive agendas. *Comparative Political Studies, 44*(8), 1001-1030.

John, P., Bertelli, A., Jennings, W., & Bevan, S. (2013). *Policy agendas in British politics*. Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Jones, B., & Baumgartner, F. (2005). *The politics of attention*. Chicago: The University of Chicago Press.

Kimball, D.C. et al. (2012). Who cares about the lobbying agenda? *Interest Groups & Advocacy, 1*(1), 5-25.

Laver, M., & Shepsle, K. (1996). *Making and breaking governments*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lijphart, A. (1989). From the politics of accommodation to adversarial politics in the Netherlands: A reassessment. *West European Politics, 12*(1), 139-153.

Luebbert, G. (1986). *Comparative democracy: Policymaking and governing coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press.

Martin, L., & Vanberg, G. (2013). *Parliaments and coalitions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moury, C. (2012). *Coalition government and party mandate*. London: Routledge.

NRC Handelsblad (30 maart 2017). De lobbyist die nu pas de telefoon pakt, is veel te laat.

NRC Handelsblad (18 juni 2018). Dividendbelasting: het meest kwetsbare dossier voor-Rutte III.

Otjes, S., & Rasmussen, A. (2016). The collaboration between interest groups and political parties in multi-party democracies. *Party Politics, 23*(2), 96-109.

Peterson, R., de Ridder, M., Hobbs, I., & McClellan, E. (1983). Government formation and policy formulation: Patterns in Belgium and the Netherlands. *Res Publica, 25*(1), 49-82.

Petrocik, J.R. (1996). Issue ownership in presidential elections, with a 1980 case study. *American Journal of Political Science,* 40(3), 825-850.

Rasmussen, A., & Lindeboom, G. (2012). Interest group-party linkage in the twenty-first century: Evidence from Denmark, the Netherlands and the United Kingdom. *European Journal of Political Research, 52*(2), 264-289.

Rasmussen, M.K. (2015). The battle for influence: The politics of business lobbying in the European Parliament. *Journal of Common Market Studies, 53*(2), 365-382.

Strøm, K., Müller, W., & Bergman, T. (Eds.) (2008). *Cabinets and coalition bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Timmermans, A. (2003). *High Politics in the Low Countries*. Aldershot: Ashgate.

Timmermans, A. (2011). Legislative agenda setting and the politics of strategic lock-ins. In B.E. Rasch & G. Tsebelis (Eds.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting* (pp. 131-146). London: Routledge.

Timmermans, A. (30 oktober 2015). Gezondheid drukste, defensie stilste lobbyterrein in BVPA, geraadpleegd via https://bvpa.nl/actueel/blogs/longread-gezondheid-drukste-defensie-stilste-lobbyterrein-in-bvpa.

Timmermans, A., & Breeman, G. (2010). Politieke waarheid en dynamiek van de agenda in coalitiekabinetten. In C. van Baalen et al. (Red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2010* (pp. 47-62). Amsterdam: Boom.

Timmermans, A., & Breeman, G. (2014). The policy agenda in multiparty government: Coalition agreements and legislative activity in the Netherlands. In C. Green-Pedersen & S. Walgrave (Eds.), *Agenda setting, policies, and political systems*. Chicago: The University of Chicago Press.

Timmermans, A., van Rooyen, E., & Voerman, G. (2014). Policy analysis and political party think tanks. In F. van Nispen & P. Scholten (Eds.), *Policy analysis in the Netherlands* (pp. 187-202). Chicago: The University of Chicago Press.

Trouw (28 maart 2017). Lobbyen voor een alinea in het coalitieakkoord.

Yackee, J., & Yackee, S. (2006). A bias towards business? Assessing interest group influence on the U.S. bureaucracy. *The Journal of Politics, 68*(1), 128-139.

Zweers, A. (2011). *Liever lobbyen. Een genadeloze analyse van het poldermodel*. Amsterdam: Nieuw Amsterdam.