

# Lobbyregulering: houd de deur open!

Hein Greven

Het doel van regulering van de lobby moet erop gericht zijn om de kwaliteit van publieke besluitvorming te vergroten. Het is daarbij belangrijk vanuit welk gezichtspunt dat gebeurt: de professionele lobbyist, de ambtenaar, de politicus, de burger, het bedrijfsleven of de ngo's. Men kan stellen dat, omwille van het algemene belang, het noodzakelijk is dat alle belangen naar voren kunnen worden gebracht (toegankelijkheid) volgens heldere normen, zodat de afweging van de verschillende belangen optimaal is. Regelgeving die erop gericht is dat te bevorderen kan nuttig zijn. Meest logisch lijkt daarbij dat politici, ambtenaren en lobbyisten laten zien met wie ze hebben gesproken en welke gesprekken zijn geweigerd. Dat bevordert de transparantie, de diversiteit en de reputatie van politieke besluitvorming.

Public affairs is het strategische proces van inspelen op politieke besluitvorming en op veranderingen in de maatschappij en publieke opinie die van invloed zijn op het functioneren van de eigen organisatie. Aldus de definitie gehanteerd in het Handvest van de BVPA. Lobby vormt daar een onderdeel van, namelijk het onderdeel van bovengenoemd proces dat direct gericht is op de politiek en ambtelijke stakeholders in dat proces. De rol van de professionele lobbyist daarin is die

van makelaar in informatie en belangen. Kern van het proces is om het belang van de eigen organisatie (of cliënt) te verbinden aan het algemeen belang zoals dat gedefinieerd of gepercipieerd wordt door de besluitvormers. Een lobby voor Greenpeace om kolencentrales te sluiten wordt vertaald naar het algemene belang om luchtkwaliteit te borgen, de energietransitie te stimuleren en de doelen van het klimaatakkoord te bereiken. De lobby van de exploitanten van kolencentrales om ze open te houden zal gericht zijn op behoud van werkgelegenheid, betrouwbaarheid van het investeringsklimaat en de energievoorziening betaalbaar houden. De politicus moet die belangen tegen elkaar afwegen en – met behulp van ambtelijke ondersteuning – tot een financieel of wettelijk besluit komen dat het meest overeenkomt met het algemeen belang (in de perceptie van de kiezer).

Zoals bovenstaand voorbeeld aantoont, zullen stakeholders vanuit hun eigen positie in het lobbyproces een standpunt vormen over wenselijkheid, nut en werking van lobby in de praktijk. Miles' wet – "where you stand depends on where you sit" – is hier direct van toepassing. De eenvoudige vraag of lobby reguleren nuttig is, en zo ja, hoe streng die regelgeving dan moet zijn, moet tegen het licht van

die positie worden gesteld. Het maakt dus verschil of je deze vraag beschouwt vanuit het oogpunt van de burger, de professionele lobbyist, de politicus, de ambtenaar, het bedrijfsleven of ngo's. Laten we een rondje maken langs die posities en daarna de conclusie trekken.

Voor de burger zijn de belangrijkste zaken de kwaliteit van de besluitvorming en de toegankelijkheid van de besluitvormers. Een goede kwaliteit van besluitvorming zou in mijn ogen moeten leiden tot verhoging van brede welvaart en welzijn. Dat zou betekenen dat de politicus een zo goed mogelijke afweging moet maken en dus de diverse belangen en consequenties van besluiten scherp moet kunnen overzien. De professionele lobbyist vervult hier een essentiële rol omdat die het woud van informatie terugbrengt tot de relevante essentie voor de besluitvormer en daarbij het eigen belang helder vermeldt. De – gelijke – toegankelijkheid van politici en ambtenaren is dan belangrijk om te zorgen dat een brede diversiteit van belangen doordringt tot het besluitvormingsproces. En bovendien om de burger zelf door te laten dringen tot dit proces wanneer het belang ervan op de agenda staat. Lobbyregulering moet vanuit die optiek gericht zijn op toegankelijkheid borgen en de legitimiteit van professionele lobbyisten garanderen.

Voor de professionele lobbyist is het van belang dat er een gelijk speelveld is om het belang van de eigen organisatie in te brengen. Kwaliteit, legitimiteit en creativiteit van de public affairs professional worden dan het best in gelegenheid gesteld om het verschil te maken tussen gelijk hebben en gelijk krijgen. Corruptie, vriendjespolitiek, valse informatie en ver-

stopte toegangen staan in de weg voor een optimale uitoefening van het op een na oudste beroep ter wereld. Die zaken komen in de beeldvorming bovendien op het algemene conto van 'de lobby', waardoor het beroep een ongunstige reputatie verwerft. Dat maakt het transparant werken weer lastiger. De professionele lobbyist is dus gebaat bij regulering waarbij het nut van zijn beroep erkend wordt en er een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt genomen met ambtenaren en politici voor de reputatie en kwaliteit van het politieke besluitvormingsproces. Het Handvest van de Beroepsvereniging voor Public Affairs – dat in 2018 gereviseerd wordt – biedt daar een prima basis voor. De Tweede Kamer is daar nog weinig ontvankelijk voor gebleken; beeldvorming en framing winnen kracht ten koste van inhoudelijkheid en het politieke risico om de professionele lobby als een constructieve factor neer te zetten. Sommige politici willen 'de lobby aanpakken', anderen bestaan het zelfs om 'niet met lobbyisten te praten'. Men bedoelt dan meestal dat men niet wil spreken met bedrijven of organisaties die een belang verdedigen dat in de publieke perceptie niet strookt met de eigen partijkleur. Dit is feitelijk een publiek brevet van onwil afgeven om een brede belangenafweging te maken. Wetgeving zou er daarom op gericht moeten zijn om de toegankelijkheid – via de voordeur van Kamer of Ministerie en bij daglicht – te garanderen. Er zou door beide kanten een register bijgehouden moeten worden van gemaakte én geweigerde afspraken met professionele lobbyisten, met opgave van reden voor beide.

De ambtenaar is gebaat bij de verwerking van heldere informatie om maatschappelijke en economische consequenties van besluiten – liefst in de praktijk – in kaart te brengen. Dat helpt om wetgeving voor te bereiden die zo efficiënt en effectief mogelijk welzijn en welvaart verhoogt langs de leidende politieke beleidslijnen. De ambtenaar moet in dat proces zelf bewaken dat hij gelijk toegankelijk is voor alle belangen. De beste manier om dat te doen is zelf het initiatief te nemen en naar buiten te treden om die belangen te verzamelen en daarbij professionele lobbyisten als nuttig instrument te gebruiken. Veel ambtenaren zijn evenwel risicomijdend en zorgen voor gelijkheid door voor iedereen in gelijke mate ontoegankelijk te zijn. Regulering kan helpen om dat tegen te gaan. De ambtenaar moet dan met een paper trail van afspraken aantonen kennis genomen te hebben van de belangen die in zijn dossier spelen, zowel kwantitatief, kwalitatief als in de breedte van het spectrum van voor- en tegenstanders. Datzelfde geldt voor de politicus, die vanzelfsprekend niet alleen het inhoudelijke effect van zijn besluiten in ogenschouw moet nemen, maar ook het electorale. De professionele lobbyist neemt dat als integraal onderdeel van zijn beroepsuitoefening mee. Het kan daarbij geen kwaad om de inhoud een duwtje in de rug te geven ten koste van de beeldvorming. Een impuls geven aan politici om kennis te nemen van een breed spectrum van meningen en belangen is vanuit dat oogpunt nuttig. Hetzelfde register als de politicus kan daarbij helpen en tegenwicht bieden aan de aandrang om – vanuit electorale

wenselijkheid – alleen naar de lobby van gelijkgestemde organisaties te luisteren.

Ten slotte bedrijven en ngo's. Dat zijn de partijen die hun belang naar voren willen brengen in de publieke arena en dat met behulp van professionele lobbyisten (ingehuurd of in huis) zullen moeten vertalen naar algemeen belang. Het bedrijfsleven beschikt daarbij vaak over meer financiële middelen, ngo's hebben een dieper reservoir van legitimiteit en publieke sympathie. Dat betekent dat er een redelijke balans bestaat in de toegankelijkheid. Bovendien trekken bedrijven en ngo's vaak samen op bij gezamenlijke belangen. Beide hebben bovendien nog de vorm van de koepel of brancheorganisatie om krachten te bundelen. Er bestaat dus geen wezenlijk onderscheid tussen de lobbykracht of toegankelijkheid van deze stakeholders. Interessant punt hier is nog de 'reverse lobby'. Doordat organisaties bij hun belangenbehartiging in aanraking komen met de publieke besluitvorming kan het ook noodzakelijk blijken dat het effectiever is om het gedrag van de eigen organisatie aan te passen (in plaats van het eigen belang door te duwen). Ook hier kan wetgeving of regulering een gezonde steun zijn voor publieke besluitvormers om kennis te nemen van een zo breed mogelijk palet van maatschappelijke en economische belangen.

Samengevat biedt het gereviseerde handvest van de BVPA een uitstekende basis voor een dialoog tussen politicus, ambtenaar en lobbyist over kwaliteit borgen en de reputatie van de publieke besluitvorming. Erkenning van het nut van de professionele lobbyisten is daar onderdeel van. Tegenover het feit dat lob-

## LOBBYREGULERING: HOUD DE DEUR OPEN!

byisten vrijwillig en publiek voldoen aan dit handvest zouden dan erkenning van nut en noodzaak van het vak (ja, het is een vak) kunnen staan en een soepele toegang tot Ministerie en Kamers (waarbij die toegang dan weer geregistreerd staat, in combinatie met het belang dat men vertegenwoordigt). Dat verbetert én verheldert de publieke besluitvorming, wat in het belang is van alle stakeholders

en daarmee het algemene belang. Laten we samen optrekken om met eenvoudige regulering een duwtje in de rug te geven van helderheid, toegankelijkheid en gelijk speelveld. De beroepsgroep heeft de basis al klaar en bespreekt graag met de andere stakeholders – ambtenaren, politici, juristen, journalisten – hoe we daarmee kwaliteit en reputatie van de besluitvorming kunnen verbeteren.